



Les mesures et indicateurs d'intégration

Relations intercommunautaires

Les mesures et indicateurs d'intégration

Relations intercommunautaires

Direction des affaires sociales et de la santé

Editions du Conseil de l'Europe

Avant-propos

Cette brochure fait partie d'une série de publications accompagnant le rapport sur *Les Relations intercommunautaires et interethniques en Europe*¹, publié par le Conseil de l'Europe en 1991. Ce rapport présente des propositions visant à promouvoir, dans les Etats membres² de l'Organisation une conception globale des politiques régissant les « relations intercommunautaires », notion par laquelle il faut entendre les relations qui s'instaurent – sous leurs multiples formes – entre les migrants ou les groupes ethniques immigrés et la société d'accueil.

Fort des résultats de ses premiers travaux dans ce domaine, le Comité européen sur les migrations (CDMG) s'est engagé dans un nouveau projet intitulé « L'intégration des immigrés : vers l'égalité des chances », qui entend encourager les échanges d'expériences entre les personnes qui, de multiples façons, tentent de mettre en pratique l'approche des relations intercommunautaires.

La présente publication est le fruit d'une réunion qui s'est tenue en octobre 1995 à Strasbourg sur le thème des « Mesures et indicateurs d'intégration ».

Les consultants engagés pour la préparation de la réunion – M. Manfred Werth, M^{re} Silke Delfs et M. Willy Stevens d'ISOPLAN (Institut de recherche au développement et de planification économique et sociale de Sarrebruck) – ont joué un rôle déterminant pour en assurer le succès. Les participants étaient d'une part des chercheurs travaillant à l'élaboration ration de concepts et de méthodes, de l'autre, des praticiens ayant une expérience considérable de l'application de ces méthodes. L'objectif de cette rencontre était de réfléchir sur les concepts d'évaluation en usage et de permettre un échange de vues sur

¹ Disponible auprès du Conseil de l'Europe sous la référence MG-CR (91) 1 final.

² Etats membres du Conseil de l'Europe, au 1er décembre 1996, sont les suivants : Albanie, Andorre, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Saint-Marin, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Turquie, Ukraine, Royaume-Uni.

leur mise en oeuvre.

Des fonctionnaires assumant des responsabilités au niveau politique ont également pris part à la réunion. Le lecteur intéressé trouvera en fin de brochure la liste de tous les intervenants et pourra, s'il le souhaite, prendre contact avec les responsables de telle ou telle initiative.

Après une introduction, cette brochure réunit, dans une version abrégée, une série de documents de recherches et de descriptions de projets, présentés par les divers responsables, et se poursuit par un chapitre consacré à « l'utilisation d'indicateurs d'intégration pour la mise en place des politiques d'intégration », qui contient la partie « résumé et conclusions » de la réunion, préparée par les consultants.

L'intérêt manifesté pour l'élaboration et l'utilisation d'indicateurs et de moyens de mesure des politiques d'intégration ne cesse de s'amplifier, et diverses activités de recherche sont actuellement menées sur ce thème dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Nous encourageons les lecteurs à nous faire part de leurs observations sur les suites qui seront données à certaines activités ou sur les nouvelles initiatives qui pourraient être prises, et à réagir aux conclusions et aux orientations pratiques données dans les pages qui suivent.

Pour terminer, j'aimerais exprimer mes remerciements les plus vifs aux consultants pour l'excellent travail qu'ils ont réalisé, ainsi qu'à tous les participants à cette réunion, et notamment à ceux qui ont présenté les interventions écrites dont on trouvera ici les résumés.

Robin Guthrie

Directeur des affaires sociales et économiques

NB. Les vues exprimées dans le présent ouvrage sont celles de leurs auteurs ; elles ne reflètent pas nécessairement celles du Conseil de l'Europe:

Introduction

L'idée de mesurer des comportements ou des phénomènes sociaux soulève des problèmes complexes, et cela est d'autant plus vrai quand on veut évaluer l'intégration des migrants dans leurs sociétés d'accueil, car il s'agit d'un processus social à double sens, qui met en jeu les migrants d'une part, la société d'accueil d'autre part.

Comme dans toute science humaine, la première étape vers une évaluation de la mesure de l'intégration consiste à définir quelques termes fondamentaux. Les interventions des experts, tout comme les discussions au cours de la réunion, ont fait ressortir clairement la nécessité de bien définir en particulier :

- a. La composition du groupe visé par les mesures d'intégration
- b. ce que l'on entend exactement par intégration

En l'absence de références communes et, notamment, d'accord sur la signification exacte que l'on donne aux vocables « migrant » et « intégration », toute tentative pour mesurer l'intégration des migrants, ou comparer des mesures entre pays, est vouée à l'échec.

Définir des concepts de base est souvent une tâche difficile mais il est d'autant plus important de trouver une définition commune des termes fondamentaux qui nous intéressent – « migrants » et « intégration » – que ces notions sont elles-mêmes dépendantes des politiques adoptées au niveau national en matière d'intégration.

1. On observe en effet des différences dans le contenu donné à la notion d'intégration et dans l'objectif qui lui est assigné. Ces différences, qui se reflètent dans les politiques nationales, correspondent à tout un éventail de situations allant du multiculturalisme à la quasi-assimilation.
2. Les politiques nationales d'intégration ciblent des publics différents, mais elles ne visent pas toutes les personnes venues de l'étranger (par ex. les réfugiés n'ayant pas encore officiellement acquis ce statut) ni uniquement des migrants

(elles concernent, par exemple, la deuxième génération).

De plus, les champs de l'intégration n'ont pas les mêmes visées selon les pays et selon la situation des migrants, ce qui aura des conséquences importantes sur la partie consacrée aux indicateurs. Cette question du choix des indicateurs et des moyens de mesure du comportement social ont été traités dans un document détaillé que les consultants ont présenté au groupe de spécialistes le 21 février 1995.

Du 4 au 6 octobre 1995, près de soixante experts de plus de vingt pays ont été invités par le Conseil de l'Europe à se réunir à Strasbourg afin d'évaluer la possibilité de mieux mesurer l'intégration des migrants en Europe grâce aux indicateurs d'intégration. La tâche n'était pas aisée mais, en dépit des difficultés rencontrées, les participants sont parvenus à des conclusions communes sur l'emploi d'indicateurs d'intégration.

Ces conclusions reposent en partie sur le contenu des seize interventions dont il est rendu compte dans ce volume, qui décrivent les concepts nationaux d'intégration et les tentatives menées dans les différents pays pour la mesurer, mais elles tirent également profit des discussions animées et fructueuses qui se sont tenues dans ce contexte et que nous n'avons malheureusement pas pu reproduire ici.

La rencontre de Strasbourg a été une expérience à la fois agréable et riche d'enseignements. Elle a permis de faire le point sur le travail accompli en matière de mesures et d'indicateurs de l'intégration des migrants ; elle a montré aussi tout le chemin qui restait à parcourir.

Quels doivent être les groupes cibles de l'intégration ?

L'un des principaux obstacles auxquels on se heurte lorsqu'on cherche à s'entendre sur la question de l'intégration des migrants est la définition des termes essentiels. En effet, ni "intégration", ni "migrant", ni "migration" ne sont des mots très précis.

L'expression "migration internationale", facilement définie comme un déplacement de longue durée d'un pays à l'autre entraînant un changement de résidence, renvoie en fait à une quantité de phénomènes qui ont imposé l'établissement de topologies et de

classifications. Certaines se fondent sur les raisons du départ du pays d'origine (raisons politiques, économiques etc.), d'autres tentent de catégoriser les mouvements migratoires à partir de critères tels que leur caractère licite ou illicite, volontaire ou forcé, permanent ou temporaire.

Le terme "migrant" est lui aussi très général. Les travailleurs migrants, les membres de leur famille, les demandeurs d'asile, les réfugiés politiques (c'est-à-dire reconnus tels après une procédure administrative) et les autres (acceptés ou tolérés sans procédure officielle), les immigrés clandestins, enfin, se rangent tous dans la catégorie des "migrants internationaux". D'autres définitions font abstraction du critère de changement de résidence et d'environnement social, englobant les participants à des échanges internationaux d'étudiants, les travailleurs saisonniers et les navetteurs transfrontaliers.

Tout discours sur l'intégration des migrants doit prendre en compte ce large spectre. On doit aussi établir d'emblée sur quelles catégories de migrants la réflexion sur l'intégration va porter. Cela soulève un premier problème: celui des critères d'inclusion et d'exclusion. Le critère du changement de résidence et d'environnement social - qui laisse de côté les touristes et les transfrontaliers - est le seul sur lequel il soit possible de s'entendre. Sur tous les autres, des désaccords peuvent surgir. Doit-on, par exemple, se préoccuper uniquement des migrants en situation régulière parce que - du point de vue des autorités - ils "méritent" l'intégration dans la société hôte? Faut-il exclure les immigrés clandestins sous prétexte que le pays qui les accueille - à contrecœur - refuse de prendre des mesures d'intégration en leur faveur.

Ou faut-il prendre en considération malgré tout dans la mesure où eux mêmes conçoivent comme définitif leur établissement dans le pays. Qu'en est-il d'autre part des réfugiés statutaires? Ne seront-ils pas appelés à rentrer chez eux une fois que la situation politique dans leur pays permettra leur rapatriement? Plus complexe encore est le cas des réfugiés de guerre et de ceux qui n'ont pas, pour des raisons diverses, le statut de réfugié, mais qui sont autorisés à demeurer dans le pays d'arrivée parce qu'il serait inhumain, ou qu'il est impossible, de les renvoyer chez eux.

Définir et analyser les "objets" des mesures d'intégration se complique davantage encore si l'on tient compte du fait que certains pays - et à bon droit - étendent leur politique d'intégration à des personnes qui ne sont pas des migrants au sens premier du terme, puisqu'elles n'ont

jamais changé de pays de résidence. Il s'agit essentiellement des enfants et petits-enfants d'immigrés. Même si les membres de ce groupe ont acquis, sur demande ou à la naissance, la nationalité du pays d'immigration de leurs parents, ils peuvent se trouver confrontés à des difficultés liées à leurs origines ethniques. Il en va de même des étrangers adultes naturalisés, qui, malgré un nouveau passeport, gardent leurs racines ethniques, culturelles et religieuses, et conservent des qualifications professionnelles et des compétences langagières inchangées. Assimilables en ce sens à une minorité ethnique, ils sont une des cibles possibles d'une politique d'intégration.

Un autre problème de sélection concerne les immigrants qui possèdent déjà la citoyenneté du pays hôte ou qui l'ont acquise de manière plus ou moins automatique à l'arrivée. Ces migrants, s'ils possèdent un avantage juridique sur les autres, doivent eux aussi s'adapter à une société qu'ils connaissent mal, et peuvent donc être inclus parmi les cibles des mesures d'intégration. Il s'agit notamment de ceux qu'on appelle les migrants ethniques, descendants des migrants partis s'établir voici plusieurs générations en Europe orientale. Les Allemands et les Grecs ethniques venus de l'ex-URSS, malgré leurs racines culturelles et leur privilège juridique, connaissent d'énormes difficultés d'adaptation économiques, culturelles et sociales.

Qu'est-ce-que l'intégration et qui doit la définir?

Il est difficile de s'entendre sur la détermination des groupes cibles, non seulement parce qu'il existe de nombreuses catégories de migrants et que chaque chercheur s'intéressera plutôt à l'une qu'à l'autre, mais aussi parce que la notion d'intégration diffère selon les pays. Chaque Etat membre du Conseil de l'Europe a ses propres traditions migratoires et une politique de l'immigration spécifique, qui reflètent ses conceptions fondamentales sur l'intégration des étrangers. Certains Etats sont traditionnellement des pays d'immigration (France, Royaume-Uni), d'autres ne le sont devenus que récemment (Espagne, Italie). Un troisième groupe, peu touché par les problèmes d'immigration, a en revanche de graves difficultés de gestion de ses minorités ethniques indigènes (Roumanie, Slovaquie).

Même si certains groupes de pays ont connu des phénomènes migratoires de même nature, comme le recrutement de travailleurs immigrés temporaires dans les années 60, chaque gouvernement imprime une démarche différente à sa politique d'intégration. Parmi les

pays d'immigration les plus "expérimentés", les Pays-Bas, par exemple, pratiquent une politique très active d'intégration des minorités, tandis que l'Allemagne a une approche plutôt restrictive de l'intégration juridique et politique des étrangers.

Les politiques nationales cristallisent souvent les différences qui existent dans la définition du mot "intégration". Ce terme, en effet, signifie "l'incorporation de parties dans un tout", mais son interprétation concrète et ses connotations sociales peuvent varier très sensiblement. "Assimilation" et "multiculturalisme" sont fréquemment considérés comme des synonymes ou des équivalents du concept d'"intégration" (réussie). C'est ainsi que toutes les formes de conduite culturelle ou sociale, depuis le renoncement à ses origines jusqu'à la volonté de préserver ses modes de comportement antérieurs, sont englobées dans le terme "intégration". Ce problème de définition a une incidence sur l'évaluation du niveau de l'intégration, les conditions de la réussite de l'assimilation étant nettement plus difficiles à remplir que les exigences du multiculturalisme dans une société qui reste indifférente aux rites et aux coutumes d'autrui.

Le problème se pose également lorsque l'on veut comparer le degré d'intégration des migrants dans des sociétés et des Etats différents. En effet, les politiques nationales de l'intégration s'appuyant sur des définitions différentes du terme, les critères appliqués pour juger de la qualité de l'intégration ne seront pas les mêmes partout.

Toutes ces différences obligent à examiner de plus près les principales conceptions de l'intégration et les politiques nationales qui en résultent, toile de fond du travail d'évaluation de l'intégration des migrants.

Les dimensions de l'intégration

Quelle que soit la définition adoptée, il est généralement admis que l'intégration a trois dimensions fondamentales, relatives au rôle économique, culturel et social joué par les migrants dans leur nouvel environnement. A ces trois dimensions, largement reconnues comme incontournables, il s'en ajoute une quatrième: le rôle des migrants dans la vie politique. Celle-ci, toutefois, est étroitement liée aux possibilités de participation politique accordées par les autorités d'accueil, quand ce n'est pas à l'existence même du droit de vote. La dimension politique de l'intégration est jugée sans intérêt par les Etats qui désapprouvent

l'idée d'octroyer des droits politiques à des immigrants détenteurs d'un passeport étranger.

Nonobstant ces réserves, la participation à la vie politique doit être prise en compte dans l'évaluation de l'intégration des migrants, car la vie politique fait partie intégrante de la vie des personnes. La participation à la vie politique, d'ailleurs, dépasse le cadre du droit de vote ou de l'éligibilité. Elle concerne le droit d'exprimer ses opinions et ses croyances; elle englobe également la création d'associations et l'appartenance à un parti politique.

Faire abstraction de cette dimension reviendrait à ignorer certains aspects essentiels de l'intégration des migrants. Mais un autre élément est souvent négligé dans l'examen de la question: la société d'accueil, avec son système de valeurs et la manière dont elle vit la présence des immigrants, qui constituent la trame du processus de l'intégration. L'intégration, en effet, n'est pas une opération à sens unique, dont les migrants seuls doivent porter le fardeau, mais un processus social impliquant les deux parties en présence. Les opinions et les modèles comportementaux de la société d'accueil sont des facteurs déterminants d'intégration, parce qu'ils influent puissamment sur les efforts d'insertion des migrants.

Dans une société d'accueil hostile aux étrangers, les migrants ont tendance à se regrouper dans les mêmes quartiers et à réduire au strict minimum leurs contacts avec le monde extérieur. Ils s'enferment dans un système social parallèle et ne s'intègrent pas. A l'inverse, dans une société d'accueil ouverte, aux stratifications sociales perméables et à la vie culturelle diversifiée, les migrants trouvent plus facilement leur place.

Indicateurs d'intégration

L'intégration recouvre des phénomènes complexes et embrasse un champ très vaste. L'évaluation des progrès (ou du piétinement) de l'intégration ne peut donc s'effectuer par une unité de mesure unique. Il n'existe pas, pour quantifier l'intégration, d'unités de référence comme le mètre ou le kilo, qui faciliteraient les comparaisons de données dans le temps et/ou entre pays.

La seule solution consiste à tenter 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 donnée. Ces indicateurs devraient porter sur les quatre dimensions de l'intégration, mais aussi sur la société d'accueil, essentielle également, on l'a vu, parce qu'elle peut fournir des indications - qu'il est cependant difficile de mesurer avec précision - concernant, par exemple, sa volonté d'acceptation des migrants.

On considère parfois les violences commises à l'égard d'étrangers comme un indicateur négatif d'intégration. Ces violences, certes, sont révélatrices des tendances xénophobes de certains groupes d'individus. Mais ceux-ci sont-ils représentatifs de la société dans son ensemble? Ou constituent-ils une petite frange extrémiste dont les idées sont contraires aux courants majoritaires?

Si l'identification d'indicateurs d'intégration paraît simple en théorie, il s'agit en fait d'un travail ardu, notamment en raison du manque de données pertinentes. Les statistiques relatives aux migrants n'ont que très rarement la forme, la qualité et l'exactitude voulues. Elles ne sont pas - quand elles existent - suffisamment à jour, parce que leur collecte pose de gros problèmes. On ne pourrait mieux connaître la situation du logement des immigrants, par exemple, qu'en effectuant parmi eux une enquête coûteuse, l'immobilier étant entre les mains du secteur privé et personne ne s'occupant de recueillir les informations requises (par exemple sur la répartition par nationalité des différentes catégories de logement), informations qui manquent donc aux chercheurs.

Mais même si l'on disposait des informations nécessaires, un problème clé subsisterait: celui des groupes et données de référence. Il s'agit d'une question centrale lorsqu'on manie des indicateurs. Les indicateurs, en effet, ne signifient pas grand'chose à eux seuls. Pour qu'ils soient significatifs, il faut comparer leur évolution dans le temps, et surtout, les rapprocher d'autres séries de données. A cet égard, il importe de se demander s'il est vraiment intéressant, bien que ce soit une pratique courante, de comparer les caractéristiques des migrants à celles de la population indigène. Un groupe moyen de la population non immigrée constitue-il un bon point de référence? Ou bien ce type de comparaison néglige-t-il certaines particularités essentielles des migrants, ou certains déterminants de l'indicateur considéré? Prenons un exemple: le chômage élevé qui frappe les immigrants dans de nombreux pays d'Europe peut-il être considéré comme l'indicateur d'un défaut d'intégration? N'est-il pas plutôt l'indicateur d'un manque de qualifications? En d'autres termes, ce chômage résulte-t-il d'un effort

d'intégration insuffisant, ou de compétences déficientes?

Lorsque le niveau d'instruction et de qualification professionnelle des migrants est sensiblement plus bas que celui de la population nationale, prendre un groupe moyen de cette population comme référence pour évaluer la réussite et l'intégration économiques des immigrés n'a pas grand sens.

Il est plus difficile encore de trouver une unité de mesure efficace lorsqu'il s'agit d'évaluer le degré d'intégration culturelle. 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 exactement que l'intégration culturelle? Renoncer à écouter la musique de son pays, ou le fait que cette musique soit tolérée par la culture majoritaire?

La question de l'intégration politique n'est guère plus simple. Un indicateur fréquemment utilisé en ce domaine est la naturalisation. La naturalisation peut effectivement exprimer un désir de devenir membre à part entière du pays d'adoption. Et la base statistique est ici relativement fiable. Mais en réalité, les données relatives à l'évolution des taux de naturalisation et les comparaisons de taux entre pays sont d'une utilité limitée en tant qu'indicateurs d'intégration. Comment savoir, en effet, si une poussée des naturalisations résulte bien d'un renforcement du désir de s'intégrer? Ou si elle n'est pas plutôt liée à la décision du pays d'accueil d'accorder la double nationalité aux étrangers qu'il naturalise (comme l'ont fait les Pays-Bas après 1992). En d'autres termes, la modification des conditions de la naturalisation peut influencer sur les taux de naturalisation; mais influe-t-elle aussi sur le niveau d'intégration? Un individu ne pourra-t-il pas juger superflu tout effort supplémentaire d'intégration dès lors qu'il a son nouveau passeport en main?

Les autres indicateurs de l'intégration politique utilisés sont également sujets à caution. Peut-on, par exemple, considérer comme un indicateur d'intégration valable la participation de migrants à des clubs, partis ou associations constitués majoritairement de non immigrés? La simple qualité de membre n'est pas un critère suffisant, parce qu'il n'est pas possible d'en conclure que l'adhésion n'a pas pour but la promotion

des intérêts des migrants, mais la poursuite des objectifs communs de l'association. Il faut donc tenir compte aussi des raisons de l'adhésion et des activités menées au sein de l'association, ce qui entraîne des problèmes quasi insurmontables de données et produit des informations aléatoires.

Dans l'évaluation de l'intégration sociale des migrants, la disponibilité des données est un des principaux problèmes. Les informations pertinentes, lorsqu'elles existent, sont presque toujours issues d'enquêtes à petite échelle. Il est très difficile d'évaluer la dimension binationale dans un groupe donné à partir d'éléments tels que les amis, le logement, l'apparence extérieure (style vestimentaire, coiffure etc), les activités de loisir ou le statut social. Ainsi, ce que l'on sait de l'intégration sociale des migrants se réduit le plus souvent à des conjectures.

Mesurer l'intégration

Etant donné tous ces problèmes, on peut se demander si l'identification d'indicateurs d'intégration est une entreprise d'une réelle utilité. Il est douteux, en effet, que l'on parvienne à identifier une série d'indicateurs qui mettent en lumière les progrès de l'intégration (ou la nécessité d'autres mesures) et qui couvrent toutes les dimensions de la question pour produire une image complète de la situation de l'intégration dans un pays donné.

On peut imaginer qu'un recours plus ou moins important à des indicateurs d'intégration sera préconisé pour des projets locaux d'amélioration de l'intégration. En effet, les projets de ce type sont de portée limitée et concernent des groupes cibles numériquement restreints. De ce fait, ils permettent de comparer facilement les données de la situation avant et après leur mise en oeuvre. De tel projet concernant le logement des étrangers, par exemple, on pourra conclure à une amélioration des conditions d'habitat et du niveau d'intégration des migrants en se fondant sur le fait qu'ils ont quitté leur ghetto pour vivre dans des quartiers mixtes.

Mais ces conclusions n'auront de valeur que pour la situation du logement. Elles ne donneront pas une vue d'ensemble de l'intégration politique, économique, culturelle et sociale des migrants visés.

Partant de ce point de vue indéniablement pessimiste, la perspective d'un mode de mesure générale de l'intégration de toute la population migrante d'un pays paraît extrêmement difficile à imaginer. L'utilisation d'indicateurs fournissant une représentation de la situation dans plusieurs pays l'est davantage encore. Pourra-t-on, en effet, s'entendre sur le choix d'indicateurs significatifs pouvant former la base des orientations communes à imprimer à la politique de l'intégration dans les Etats membres du Conseil de l'Europe? La définition d'"indicateurs d'alerte" (par exemple d'une poussée de la xénophobie dans l'opinion) est-elle une solution possible?

Répondre à ces questions a été l'une des tâches majeures de la conférence organisée par le Conseil de l'Europe. Pour ce faire, elle a débuté par une série d'introductions sur les différentes conceptions de l'intégration, les problèmes liés à l'évaluation de l'intégration et les difficultés relatives à la disponibilité des données. Après la présentation de ce cadre théorique, a été abordé l'examen de projets concrets d'évaluation de l'intégration dans différents pays d'Europe. Enfin, ont été débattues les possibilités de trouver un terrain d'entente sur les modes de mesure de l'intégration des migrants .

Manfred Werth, Silke Delfs, Willy Stevens
(Institut Isoplan)

Les indicateurs d'intégration

Mary Coussey et Elisabeth Sem Christensen

Postulats

Dans une démocratie libérale, le postulat est que toute personne légalement installée dans un pays doit avoir les mêmes chances que les nationaux de participer pleinement à la vie économique, sociale et politique de ce pays, indépendamment de sa race, de sa couleur, de ses origines ethniques ou nationales.

L'égalité est définie comme la possibilité pour tous de jouir d'un même niveau de vie, fondé sur la même liberté de choix, y compris celle de préserver et développer son identité culturelle et religieuse. Dans le contexte de l'égalité des chances, une participation pleine et entière n'aboutit pas forcément aux mêmes résultats. L'intégration a été définie pour le Conseil de l'Europe comme un cadre commun de protection juridique; une participation active à la société sur la base d'un niveau minimum de revenus, d'éducation et de logement; le libre choix des convictions politiques et religieuses, l'appartenance culturelle et sexuelle dans le cadre des libertés et droits démocratiques fondamentaux³. Il faut établir une distinction entre l'intégration ainsi définie et l'assimilation qui exige des minorités ethniques qu'elles adoptent la culture nationale dominante.

Les politiques d'égalité des chances permettent aux autorités nationales et locales ainsi qu'à des organisations indépendantes, de s'assurer que leurs pratiques et attitudes n'entravent pas la participation des minorités. Lorsque de tels obstacles existent, il faut en déterminer les causes en vue d'opérer les changements nécessaires. Comme dans tous les secteurs de la politique sociale, il faut disposer des moyens d'évaluer l'efficacité des politiques d'égalité des chances.

L'évaluation peut être menée grâce à une série de paramètres qualitatifs et quantitatifs qui, avec le temps, montrent dans quelle mesure les

³ "L'intégration des immigrés" par Rainer Bauböck PO-S-MG.

immigrés participent à la vie économique et l'ampleur de l'interaction avec la société d'accueil. Ces paramètres varient en fonction de l'activité, selon, par exemple, que le but est la proportionnalité de l'accès, les relations entre les groupes, ou encore la prestation de services spéciaux et l'instauration de régimes compensatoires.

Concernant l'accès à l'emploi, le postulat du concept d'une participation équitable ou pleine et entière⁴ est le suivant : si les immigrés n'étaient pas victimes de discrimination et n'avaient pas de handicaps supplémentaires (maîtrise imparfaite de la langue du pays d'accueil, éducation ou formation inadaptée), ils se répartiraient équitablement dans les secteurs de l'emploi et de la formation et le nombre de diplômés parmi eux serait proportionnel au pourcentage de la population qu'ils représentent. C'est sur le même type de postulats que reposent les concepts de l'accès à l'éducation, au logement, aux prestations et aux services.

Toutefois, il est impossible de trouver une société qui soit parvenue à faire participer pleinement les immigrés à tous les secteurs de la vie économique et sociale. Les causes d'inégalités, variables selon les origines du groupe d'immigrés et sont généralement profondément enracinées et persistantes; elles exigent une action soutenue et précise afin de neutraliser les nombreuses difficultés que rencontrent les immigrés et de changer les pratiques de la société d'accueil qui font obstacle à une participation pleine et entière.

En Europe occidentale, bon nombre d'immigrés viennent de régions économiquement moins développées, à la recherche d'emplois non qualifiés. Ils ont, pour la plupart, une langue et une culture différentes et souvent aussi une religion autre que celle du pays d'accueil. Beaucoup aussi sont originaires de sociétés plus rurales, sont moins instruits, voire analphabètes, et sans aucune formation ni compétences professionnelles, du moins aucune qui soit reconnue dans leur nouveau pays.

Les enfants d'immigrés sont moins désavantagés que leurs parents, puisque nés et scolarisés dans le pays d'accueil; ils restent néanmoins

⁴ La "British Race Relation Act" de 1976 (loi britannique sur les relations raciales) invoque l'exclusion disproportionnée pour définir la discrimination indirecte; la "Fair Employment Act" (loi sur l'égalité dans le travail) de l'Irlande du Nord invoque, quant à elle, la participation équitable.

en butte à la discrimination raciale, subissant les effets d'une vie défavorisée et fréquentant des écoles médiocres. En outre, certains groupes d'immigrés attachés à leur pays d'origine par des traditions et des liens culturels ou religieux forts, n'ont pas beaucoup d'ambition pour leurs enfants, notamment pour les filles, ce qui n'incite guère ces jeunes à obtenir une qualification professionnelle ou un emploi.

Les indices montrent que, dans la plupart des pays d'Europe occidentale, la discrimination raciale est plus courante et tenace contre ceux qui sont visiblement différents de la population autochtone, et que les pratiques discriminatoires dans l'emploi et le logement privé y sont répandues.

Il faut aussi tenir compte des différences notables qui séparent les groupes d'immigrés lorsque l'on définit les mesures à prendre. Ceux qui, par exemple, ont un haut niveau de formation ou de qualification professionnelle sont mieux armés pour affronter les difficultés de la nouveauté et des particularités culturelles ou linguistiques. En Grande-Bretagne notamment, une partie des immigrés d'origine indienne, proportionnelle à leur nombre dans la classe d'âge concernée, poursuivent des études secondaires et supérieures. Et pourtant des recherches montrent qu'ils sont tout autant victimes de discrimination raciale que des immigrés moins instruits.

Principes d'élaboration des indicateurs d'intégration

Comme on l'a déjà signalé une large gamme d'indicateurs est nécessaire pour procéder à l'analyse des multiples facettes du problème. Il faut pouvoir regrouper ou ventiler les données afin d'établir une hiérarchie des paramètres et d'appliquer des politiques correctives au niveau des institutions. Le pouvoir central et les pouvoirs locaux doivent disposer d'indicateurs à différents niveaux, tant pour évaluer les progrès que pour cibler efficacement les ressources.

Les données doivent permettre de déceler les disparités de répartition entre certains groupes déterminés et la majorité, ainsi que les changements intervenant avec le temps dans cette répartition. Il faut mettre ce paramètre en correspondance avec d'autres, tels que l'âge, le sexe, les résultats scolaires, les revenus et d'autres éléments encore selon les besoins, de manière à pouvoir comparer des choses

comparables.

Les politiques d'égalité des chances et d'intégration ont pour but de parvenir aux mêmes résultats dans une série déterminée de situations, grâce à des actions conjointes destinées à supprimer les obstacles et à modifier les pratiques et les comportements. La première étape est d'instaurer l'égalité des chances de participation, mais l'on ne parviendra à rien s'il manque à l'une des parties en présence un atout nécessaire. La question du choix individuel se pose également et, même dans des conditions idéales, peut aboutir à des schémas différents pour certains groupes.

Il se peut qu'au niveau d'une structure déterminée les indicateurs soient plus faciles à analyser, le nombre de variables étant restreint.

Des données qualitatives sont également nécessaires pour évaluer les changements de perception et d'expérience des populations majoritaires et minoritaires. Ces données sont généralement plus utiles au niveau d'une institution ou d'un secteur spécifiques. Il est bon de voir dans quelle mesure, par exemple, les règles de l'Etat sont appliquées et si, après une action de sensibilisation des forces de police, notamment, les comportements ont changé et comment. Les données peuvent provenir d'enquêtes, d'études qualitatives et de l'analyse de coupures de presse.

Domaines à évaluer

Bien que les indicateurs varient d'un pays à l'autre selon la composition de la population et le cadre politique et juridique, on peut dégager certains secteurs-clés, économiques, sociaux et politiques. Dans les exemples ci-après, le paramètre d'appréciation est une comparaison de la répartition proportionnelle des immigrés et de la majorité, ainsi que son évolution au fil du temps. Il se peut que des données complémentaires soient nécessaires pour savoir si la disparité de répartition est due à la discrimination, à la ségrégation structurelle ou à un choix délibéré.

Les indicateurs qui permettent d'évaluer l'ampleur du changement dans la société majoritaire sont essentiellement liés aux attitudes d'acceptation d'un groupe d'immigrés en particulier.

Voici quelques-uns des principaux indicateurs :

Accès au marché du travail

- taux et durée de l'emploi ou du chômage, activité professionnelle et niveau, proportion d'immigrés accomplissant un travail dangereux ou sale, tous ces paramètres étant ventilés par âge et par sexe;
- pourcentage dans des professions-clé, telles qu'architecte, avocat, enseignant, ingénieur, médecin, directeur ou administrateur;
- proportion d'immigrés en formation professionnelle, par type de formation, sexe et âge;
- proportion d'immigrés ayant obtenu des qualifications professionnelles ou des compétences de cadres et trouvant un emploi ou suivant une formation plus poussée;
- salaires relatifs, nombre d'heures ouvrées, travail indépendant.

Les paramètres ci-dessus permettront de mesurer la répartition des immigrés par secteur d'activité et par profession, et de suivre l'évolution au fil du temps. Avec des politiques anti-discriminatoires efficaces, les immigrés seront sans doute mieux répartis entre les divers secteurs et, surtout, ils auront accès à des postes et à des professions de plus haut niveau. Par conséquent, le taux de chômage des plus qualifiés est donc un paramètre particulièrement utile, mais pour avoir une image exacte de la situation, il faut le mettre en rapport avec un niveau de qualifications spécifiques. Pour savoir, par exemple, si l'égalité des chances existe dans la profession d'enseignant, il faut recueillir des données sur la proportion relative d'immigrés et de nationaux qui entrent dans les centres de formation des maîtres.

Logement et services sociaux

- concentration et ségrégation dans certains quartiers / qualité du logement / surpopulation;
- proportion d'immigrés dans les logements sociaux, et celle

d'immigrés en location ou propriétaires de leur logement.

Les données sur les besoins en matière de logement peuvent être mises en rapport avec d'autres indicateurs sociaux, propres aux pays concernés, car les politiques d'attribution des logements sociaux varient.

- Proportion d'immigrés prétendant au bénéfice des prestations de sécurité sociale; des allocations pour enfants, des prestations - maternité et des pensions d'Etat. Ces données doivent être comparées avec le pourcentage d'ayants droit dans chaque groupe.

Education

- Répartition dans les divers types d'établissement scolaire, en fonction du lieu de résidence / participation à l'éducation préscolaire / résultats aux examens de fin d'études secondaires et dans l'enseignement supérieur. Inscription à des cours de langues pour adultes.

Les indicateurs précités devraient être recueillis par les établissements individuels pour permettre une comparaison à ce niveau et favoriser le repérage des pratiques discriminatoires.

Participation au processus politique et décisionnel

- Inscription sur les listes électorales et participation aux élections locales et nationales; polarisation ethnique ou intégration des votes;
- proportion d'immigrés désignés comme candidats et taux de succès comparés; proportion d'élus et s'agit-il (ou non) d'une circonscription d'immigrés?
- participation aux institutions et organisations-clé. Proportion d'immigrés au sein des commissions ou des organes de direction (syndicats, commissions scolaires, comités d'entreprise, etc.).

Mortalité, fécondité et évolution démographique

Les données sur la proportion d'immigrés touchés par de graves

maladies et sur les causes de décès permettent d'évaluer s'il est nécessaire d'adapter les soins de santé généraux à des besoins particuliers non encore satisfaits.

- Les données sur les taux de natalité et les taux de nuptialité et de natalité interethniques indiquent si l'interaction sociale se développe.

Indicateurs judiciaires

- Les données comparées sur les taux d'arrestation, de condamnation et d'acquittement indiquent si les immigrés sont victimes d'exclusion sociale. Toutefois, ces données doivent être soigneusement pondérées par d'autres variables à prendre en compte.
- Ces données peuvent aussi révéler d'éventuels comportements discriminatoires chez les policiers ou les magistrats.
- Les données sur les violences et le harcèlement à caractère racial et autres voies de fait de ce type sont indispensables pour apprécier le degré d'hostilité déclarée et l'efficacité de la prévention.
- Les données sur les plaintes pour discrimination et le nombre de condamnations permettent d'évaluer l'ampleur de la discrimination et l'efficacité des instruments juridiques.

Méthodologie

Il y a de nombreuses méthodes pour collecter ce type de données; certaines, en usage, sont présentées ci-dessous:

a) Recensement de population

Dans certains pays, le recensement englobe la profession, le statut professionnel, les qualifications, le logement, les langues parlées, l'origine ethnique ou la nationalité. Le recensement de 1991 au Royaume-Uni portait, par exemple, sur l'ethnicité. C'est un bon moyen d'apprécier l'évolution démographique et socio-économique, car il permet une analyse très précise.

b) Etudes démographiques

Avec des enquêtes périodiques portant sur des échantillons de ménages, on recueille des informations plus précises qu'avec un recensement sur l'emploi, la profession, les qualifications, les salaires, les demandeurs d'emploi et l'origine ethnique. Ces enquêtes sont nécessaires pour mettre à jour le recensement, mais il est moins facile d'en décomposer les éléments, car elles ne portent généralement que sur de petits échantillons.

c) Analyses de cohortes

Ces analyses fournissent des données longitudinales et permettent de comparer l'expérience des immigrés avec celle des nationaux, dans des circonstances similaires, par exemple la recherche d'un emploi à la fin de la scolarité ou la promotion professionnelle. Elles permettent aussi de comparer les progrès réalisés dans des établissements ou un secteur déterminés. On ne peut cependant pas décomposer ces données, à moins de travailler sur de très vastes échantillons.

d) Etudes de contrôle et d'évaluation

Elles sont réalisées dans une structure déterminée pour établir s'il y a des disparités en matière d'accès à l'emploi et de taux de réussite pour des groupes particuliers. Ces études sont utiles pour mesurer les flux dans diverses structures. Si la collecte est faite selon des critères admis à l'échelon national, on peut se servir des données externes comme référence et comparer ainsi différentes organisations ou unités. On trouve des exemples de catégorisation nationale aux Etats-Unis, où tous les employeurs doivent remplir un formulaire standard, le EE01.

e) Etudes qualitatives

L'étude des expériences, des sentiments et des attitudes des immigrés et des nationaux peut renseigner utilement sur les changements et la distance sociale. L'analyse de la langue et du contenu des articles de presse peut, aussi, être un indicateur utile de l'évolution du comportement des nationaux.

Classification des immigrés

De toute évidence, l'origine des immigrés et leur situation varient considérablement d'un Etat membre à l'autre. On sait par exemple qu'en Grande-Bretagne, d'après des études sur la discrimination, la couleur de la peau et les différences visibles sont les plus grands facteurs de discrimination. On se sert, par conséquent, de paramètres d'appréciation qui distinguent les immigrés par le groupe ethnique et la couleur de la peau. Le critère de nationalité peut perdre toute pertinence dans les pays à fort taux de naturalisation. En général, il importe de donner des groupes cibles une définition extensive et d'inclure tous ceux qui sont victimes de discrimination sociale et raciale, indépendamment de leur nationalité ou de leur lieu de naissance.

Un indicateur juridique pour mesurer l'intégration

Christoph Hofinger

1. Pourquoi un indicateur juridique?

Je tenterai de présenter dans cet exposé un projet de l'Institut des Hautes Etudes de Vienne. Il s'agit de chercher à mesurer l'intégration à l'aide d'un indicateur, appelé l'Indicateur d'intégration juridique de l'Institut des Hautes Etudes ou "indicateur IHE". Avant de vous présenter ce projet, permettez-moi de répondre à deux questions.

Pourquoi entendons-nous examiner les aspects juridiques de l'intégration?

Le sort des immigrés est dans une large mesure déterminé par l'ordre juridique du pays d'accueil. C'est pourquoi l'intégration juridique est une condition nécessaire à l'intégration sociale. En d'autres termes, la prolongation systématique de différences juridiques entre les ressortissants d'un Etat et les immigrés renforce la discrimination sociale de ces derniers.

En règle générale, les analyses empiriques de l'intégration des immigrés se fondent sur des données démographiques et tentent d'examiner le degré d'intégration sociale des immigrés. Cependant, on dispose le plus souvent de données statistiques limitées et - problème encore plus grave - dans nombre de cas, les données statistiques ne permettent pas des analyses comparatives, chaque Etat, ou presque, ayant ses propres méthodes d'enquête.

En outre, les aspects juridiques de l'intégration ne sont pas toujours suffisamment pris en considération. Les études qui prennent pour indicateur d'intégration le pourcentage d'immigrés établis oublient aisément les répercussions juridiques d'un permis de séjour. Si dans un pays donné un permis de séjour à durée illimitée assure à l'immigré une situation proche de celle d'un ressortissant de ce pays, le même permis dans un autre pays peut ne pas garantir du tout le même degré de sécurité si la législation de ce pays prévoit la révocation du permis en cas de perte d'emploi.

Pourquoi avons-nous évalué l'intégration juridique à l'aide d'un

indicateur ?

L'obtention de chiffres uniformisés grâce à des recherches sociologiques risque de nécessiter de gros efforts, et ce pas uniquement dans notre cas. Toutefois, des chiffres uniformisés présentent certains avantages. Tout d'abord, ils facilitent la comparaison. Ainsi l'indicateur IHE sus-mentionné permet de comparer les degrés d'intégration horizontalement, c'est-à-dire de déterminer les différences existant entre plusieurs pays à un moment donné, et verticalement, c'est-à-dire de déterminer les différences existant à des moments différents dans un pays donné. En outre, ces chiffres, qui constitue un condensé des travaux de recherche ont un autre effet bénéfique important: ils facilitent la diffusion des résultats des recherches. En effet, il serait très difficile d'expliquer à quiconque les multiples différences qui existent en matière d'intégration juridique dans huit pays européens si l'on ne pouvait les résumer sous forme d'un bref récit. Un indicateur permet, du moins nous l'espérons, de saisir les aspects les plus importants d'un système juridique et de les regrouper pour faire un bref récit de l'intégration.

2. Comment avons-nous procédé?

Si j'insiste pour dire que nous nous sommes bornés à analyser "l'intégration *juridique*", c'est que nous n'avons pas comparé d'autres aspects importants de l'intégration, l'intégration *sociale* ou *culturelle*. En outre, cela signifie que nous avons étudié les lois régissant l'*intégration* d'immigrés vivant déjà dans un pays étranger et non pas les lois régissant le processus de l'*immigration*.

Nous nous sommes également limités dans notre étude aux travailleurs immigrés "ordinaires" et leur famille. Nous n'avons pas examiné le cas des demandeurs d'asile, ni des étudiants, nous n'avons pas analysé la situation des immigrés privilégiés, tels que les citoyens de l'Union européenne s'installant dans un pays de l'Union. Nous avons axé nos travaux sur ceux qui se trouvent au bas de l'échelle. Certes, il est vrai que le nombre des immigrés non privilégiés est généralement élevé dans les pays européens. Même si dans certains pays leur pourcentage est relativement peu élevé parce que la plupart des immigrés appartiennent à des pays "favorisés", comme ceux de l'Union européenne, dans d'autres pays, la grande majorité des immigrés ne

bénéficient d'aucuns avantages du fait de leur origine. Cela est vrai notamment de l'Autriche où plus de 80% des immigrants n'appartiennent à aucun groupe privilégié.

Notre étude porte sur les 8 pays européens suivants:

A	Autriche
B	Belgique
CH	Suisse
D	Allemagne
F	France
NL	Pays-Bas
S	Suède
UK	Royaume-Uni

Nous estimons cet échantillon représentatif des pays du Nord, de l'Ouest et du Centre de l'Europe. Ces pays sont tous des pays d'immigration (bien que tous ne se considèrent pas comme tels). Nous n'avons pas inclus les pays du Sud de l'Europe dans notre étude pour deux raisons. D'une part, ces pays ont des traditions différentes en matière de migration et se caractérisent davantage (sauf récemment) par l'émigration que par l'immigration. D'autre part, il s'agit d'une raison d'ordre plus pragmatique, car il s'avère, dans le cas de l'Europe du Sud, beaucoup plus difficile d'obtenir des traductions en anglais ou en allemand des lois qui nous intéressaient ainsi que des données démographiques suffisantes.

Première chose à faire pour qui entend appliquer une méthode qu'il n'a encore jamais employée, se rapporter aux travaux réalisés à partir de ladite méthode. Ne craignez rien, je ne vais pas vous infliger ici la longue liste de nos prédécesseurs en la matière. Cette liste est brève. Nous n'avons retrouvé aucune tentative de comparer des systèmes juridiques ou partie de ces systèmes au moyen d'indicateurs. Seules deux exceptions méritent d'être citées: l'indicateur de "Freedom House" qui mesure le niveau de démocratie dans différents Etats et l'indicateur du PNUD qui aujourd'hui inclut également l'évaluation des normes démocratiques et des droits de l'homme. Ces indicateurs ont certaines caractéristiques proches de notre indicateur, mais comportent néanmoins d'énormes différences, comme le fait qu'ils ne prennent pas uniquement en compte les législations. En outre, la structure d'un indicateur comme celui de "Freedom House" est, par rapport à l'indicateur IHE, très simple. Cette simplicité peut avoir des avantages

dans le cas d'un indicateur de démocratie, mais nous nous sommes très vite aperçus qu'un indicateur d'intégration juridique, quelle que soit sa structure, ne peut être simple.

En somme, nous avons dû faire preuve d'esprit d'innovation. Essayer d'être novateur comporte le risque d'échouer, et ce risque était suspendu comme l'épée de Damoclès au-dessus de nos têtes tout au long de nos travaux. L'épée est peut-être encore suspendue au plafond, mais nos premiers résultats nous portent à croire que nous avons réussi à l'accrocher plus solidement au plafond.

Comment avons-nous donc procédé? En tout, nous avons posé presque 80 questions différentes concernant la réglementation juridique en matière d'intégration dans les pays étudiés. Nous avons ensuite regroupé ces points en deux, trois ou quatre étapes avant de dégager cinq grands domaines d'étude. Ces principaux domaines sont:

1. la résidence,
2. le marché de l'emploi,
3. le regroupement familial,
4. la naturalisation, et
5. la deuxième génération.

Nous n'avons pas encore procédé au regroupement de ces cinq domaines pour, en dernier ressort, calculer un indicateur numérique unique nous permettant d'évaluer le système d'intégration juridique dans chaque pays. Pour ce faire, nous devrions prendre également en compte tous les autres domaines juridiques ayant une incidence.

Comment évalue-t-on un pays à l'aide de l'indicateur IHE? Son score est d'autant plus élevé que:

- la période d'attente pour renforcer le niveau d'intégration est longue, par exemple pour obtenir une carte de séjour permanente ou une naturalisation;
- les conditions à remplir par le demandeur afin d'améliorer son statut sont nombreuses;
- les contraintes externes (comme des quotas) empêchant une amélioration de statut sont nombreuses ;

- il est aisé de se voir retirer un titre de séjour;
- les droits auxquels peuvent prétendre les immigrés sont restreints et que les immigrés sont soumis à des décisions discrétionnaires de l'autorité administrative;
- le choix des immigrés est limité.

Nous avons uniformisé nos résultats sur une échelle allant de zéro à un. La valeur "zéro" appliquée à un pays signifie que celui-ci n'impose pratiquement aucun obstacle à l'intégration des immigrés tandis que la valeur "un" implique que l'intégration est marquée par un tel nombre de restrictions juridiques à l'intégration qu'il est difficile de concevoir une législation plus rigide.

Nous nous sommes efforcés d'intégrer toutes les règles juridiques importantes et comparables dans le cadre des cinq domaines d'étude mentionnés ci-dessus, ce qui rend l'indicateur IHE unique par rapport aux autres qui sont très sélectifs dans le choix des thèmes.

Le plus délicat avec un indicateur, c'est le poids que l'on accorde à tel ou tel thème ou variable et aux données d'ensemble. Pour définir un indicateur, des choix sont inévitables. Il faut déterminer quelles sont les règles juridiques les plus importantes et quelles sont les moins importantes. Si l'on décide de rassembler les résultats des variables sans les pondérer, cela suppose qu'on n'établit aucune échelle de valeur, un choix qu'il faut également justifier.

Il va de soi qu'un groupe d'experts quel qu'il soit chargé de déterminer l'importance de telle ou telle variable obtiendrait des résultats différents. Pour examiner l'incidence de nos choix, nous avons attribué des valeurs diverses ou même au hasard. Nous avons alors pu vérifier que notre indicateur était étonnamment fiable, ce qui nous permet d'espérer que les résultats obtenus ne sont pas le fruit artificiel de décisions arbitraires ou même tendancieuses de notre équipe de chercheurs.

Cela étant dit, il doit aller de soi que notre indicateur est inévitablement normatif dans sa définition de critères d'intégration. Toutefois, nous espérons avoir mis au point un instrument ayant également une valeur descriptive.

3. Quels sont les résultats obtenus?

Dans notre échantillon, la Suède et les Pays-Bas apparaissent comme les deux pays dont les systèmes juridiques contribuent le mieux à l'intégration des immigrés. La Suède arrive en tête dans trois des cinq domaines étudiés et les Pays-Bas figurent toujours parmi les quatre pays ayant la législation la plus favorable à l'intégration. Toutefois, la Belgique et la France montrent une ouverture assez comparable à l'égard des immigrés en matière d'intégration.

Le Royaume-Uni occupe une position intermédiaire. Les piètres résultats du Royaume-Uni dans certains domaines sont fortement liés au fait qu'il n'existe pas autant de droits inscrits dans la constitution que dans d'autres pays. C'est là moins un signe d'hostilité à l'égard des étrangers qu'une conséquence de la tradition britannique de "common law" qui est, parce qu'elle se fonde sur la jurisprudence, moins "explicite" que l'ordre juridique d'autres pays. C'est pourquoi le Royaume-Uni, qui pose un problème méthodologique et fait ainsi figure "d'enfant à problème" dans notre échantillon, peut apparaître en vertu de notre indicateur plus rigide qu'il ne l'est réellement.

Tous les pays germanophones⁵ obtiennent, selon notre indicateur, des valeurs élevées, ce qui signifie que les résidents étrangers sont souvent confrontés à des lois qui rendent leur intégration plus difficile. L'Allemagne apparaît toutefois dans ce groupe comme la nation la plus ouverte aux étrangers. Comparée à d'autres pays européens, la Suisse maintient encore aujourd'hui de nombreux obstacles à l'intégration des immigrés. L'Autriche est, sans le moindre doute, la société la plus hostile, se plaçant à quatre reprises en dernière position et une seule fois en sixième position.

3.1. Résidence

Notre premier critère, et sans doute le plus important, est la résidence. Parmi les principales questions posées en la matière figuraient

⁵ Nous avons inclus la Suisse dans le groupe des pays germanophones bien que nous n'ignorions pas que l'allemand n'est pas la seule langue officielle de ce pays.

notamment: combien de conditions les immigrés doivent-ils remplir avant que leur permis de séjour à durée limitée soit prolongé, combien de temps doivent-ils attendre avant de pouvoir acquérir un permis de séjour à durée illimitée, ont-ils le droit de s'installer après avoir vécu dans le pays pendant une certaine période, et dans quelle mesure peuvent-ils se voir retirer le droit de séjourner?

Les réponses à ces questions varient énormément d'un pays à l'autre en Europe. Les réponses les plus positives proviennent de la Suède, de la Belgique, de la France et des Pays-Bas. La situation du Royaume-Uni doit être évaluée à la lumière de sa tradition juridique qui est différente. Les réponses de ces pays diffèrent considérablement de celles des pays germanophones dont le système juridique s'avère d'une plus grande rigueur à cet égard. Les résultats de l'Allemagne ne sont pas trop éloignés de ceux des sociétés plus ouvertes, ce qui indique que des réformes positives des lois relatives à l'intégration ont été mises en oeuvre ces dernières années.

La Suisse semble être assez réticente à intégrer des immigrés dans sa société. Cependant, il convient de ne pas oublier que cette rigidité suisse concerne uniquement les immigrés qui ne jouissent pas d'une nationalité "privilegiée". La Suisse a signé de nombreux accords bilatéraux qui permettent de réduire les périodes d'attente et accorde également le droit de s'installer à des immigrés venus de ces pays. Néanmoins, si vous n'avez pas la chance d'appartenir à ce cercle, vous tombez sous le coup des règles qui attribuent à la Suisse un score de 0,69 sur notre échelle.

En ce qui concerne la résidence, l'Autriche figure en dernière position avec un score de 0,79. Cet état de fait découle d'une réglementation assez sévère que j'entends illustrer à l'aide d'un seul exemple: même si vous avez acquis un permis de séjour à durée illimitée (déjà difficile à obtenir), vous pouvez craindre de le perdre à tout instant rien qu'en commettant de petites infractions à plusieurs reprises, par exemple en dépassant la limite de vitesse en voiture.

3.2. Accès au marché de l'emploi

Le marché de l'emploi est l'un des obstacles les plus importants à l'intégration. Même les migrants qui ont franchi les frontières il y a de nombreuses années peuvent être confrontés à des restrictions dans ce domaine. On constate peu de différences entre les pays européens à ce

sujet. Les pays alpins - la Suisse et l'Autriche - font preuve de la plus forte volonté de protéger leurs vallées contre les travailleurs étrangers. Le système juridique de l'Autriche est presque aussi libéral que celui de la Suède *au moment de l'entrée* du travailleur immigré sur le marché du travail, mais n'accorde guère une situation plus stable à un travailleur immigré qui resterait dans le pays plus longtemps. Cela va à l'encontre du principe selon lequel la sécurité et la liberté de choix devraient augmenter plus le séjour d'un immigré dans un pays est de longue durée. D'autres ordres juridiques, comme c'est le cas de l'Allemagne, appliquent le principe de la consolidation du droit de séjour au fil des ans ("Aufenthaltsverfestigung"). Cela se vérifie en comparant le score assez élevé de l'Allemagne pour les travailleurs immigrés nouvellement arrivés et celui assez faible pour ce qui est des migrants établis dans le pays.

3.3. Regroupement familial

On considère généralement le regroupement familial comme un droit de l'homme. C'est pourquoi chaque pays européen s'efforce, du moins dans la mesure du possible, de permettre aux femmes, aux enfants ou même parfois à des parents des travailleurs immigrés de venir les rejoindre dans le pays où ils vivront et travailleront pendant une assez longue période. Cependant, les conditions que doivent remplir les immigrés pour ce faire varient considérablement d'un pays à l'autre. Ainsi, la Suède n'érige pas d'obstacle important au regroupement familial, d'où son score de 0,01, qui est proche du minimum prévu par notre indicateur.

Dans la plupart des autres pays d'Europe, ce droit semble être garanti de manière satisfaisante, notre étude faisant apparaître deux exceptions, le Royaume-Uni et l'Autriche. L'Autriche n'accorde un droit de séjour aux partenaires étrangers d'immigrés que lorsqu'ils sont mariés depuis plus de six mois. En outre, l'immigré doit avoir vécu deux ans en Autriche avant de pouvoir bénéficier du droit au regroupement familial. Hormis l'Autriche, seule la France impose un délai. Enfin, dans tous les pays étudiés, l'Autriche est le seul qui restreigne le regroupement familial par des quotas relativement stricts venant s'ajouter aux quotas d'immigration globaux.

3.4. Naturalisation

Aucun pays au monde ne fait cadeau de sa citoyenneté aux nouveaux venus. Il va de soi qu'un étranger doit remplir certaines conditions avant de pouvoir acquérir la nationalité du pays qui l'accueille. Toutefois, il semble que les pays européens hésitent à accorder leur citoyenneté à des étrangers plus que d'autres Etats comme le Canada ou l'Australie. Dans ces pays, la période d'attente est de trois ans, ce qui correspondrait à un très bon score en vertu de notre indicateur. Dans les pays sur lesquels porte notre étude, cette période est d'au moins cinq années et peut même atteindre, dans les pays germanophones, dix ans ou plus.

Les résultats de l'Allemagne sont les plus mauvais dans ce domaine. Et pourtant, seuls l'Allemagne et l'Autriche accordent explicitement le *droit* d'acquérir leur citoyenneté aux immigrés de longue durée. Cependant, un individu ne peut faire valoir ce *droit* qu'un certain temps après avoir eu la *possibilité* d'être naturalisé. Dans le cas de l'Allemagne, les étrangers doivent attendre au moins 15 ans avant de pouvoir bénéficier de ce droit, mais cela n'améliore que très légèrement la position de l'Allemagne selon notre indicateur. En Autriche, la période d'attente pour prétendre au droit à la citoyenneté est trois fois plus longue que celle débouchant sur l'octroi discrétionnaire de la naturalisation: elle est exactement de 30 ans. Nous estimons cette période trop longue pour réévaluer les résultats de l'Autriche en matière de naturalisation.

3.5. La deuxième génération

On observe les écarts les plus importants entre les pays étudiés en ce qui concerne la situation juridique de ce que l'on appelle la deuxième génération. Nous avons une nouvelle fois passé en revue les réglementations concernant le marché de l'emploi, la résidence, le regroupement familial et la naturalisation, mais en relation cette fois-ci avec les enfants d'immigrés nés dans le pays d'accueil. Quatre pays, la France, la Suède, les Pays-Bas et la Belgique - obtiennent de bons résultats, c'est-à-dire un score assez bas. Les étrangers nés dans ces pays se trouvent dans une situation proche de celle des citoyens naturalisés. Le Royaume-Uni et les pays germanophones, y compris la Suisse, se montrent plus réticents à intégrer la deuxième génération. Là-encore nous devons faire preuve de prudence pour éviter d'émettre des jugements trop hâtifs dans le cas du Royaume-Uni. Les enfants d'immigrés nés en Grande-Bretagne peuvent acquérir le droit à la citoyenneté après leur naissance ou à partir de leur dixième année. Ainsi, nombreux sont ceux d'entre eux qui ne sont pas confrontés à la

réglementation sévère relative au permis de résidence qui s'applique à ceux qui ne jouissent pas de la citoyenneté britannique.

Là encore, la position de l'Autriche est isolée. Son mauvais score indique que la situation des immigrés de la deuxième génération dans ce pays est presque aussi mauvaise que celle de leurs parents. Jusqu'à la mi-1995, un nouveau-né de nationalité étrangère figurait dans les quotas d'immigration globaux: il semble que la législation autrichienne assimilait la naissance à un acte d'immigration.

4. Comment pouvons-nous améliorer cet indicateur?

Certains regretteront peut-être l'absence dans ce rapport d'une synthèse des aspects présentés. Certes, cela doit être à long terme le but de nos efforts. Néanmoins, nous devons reporter le regroupement final de toutes les données jusqu'à ce que nous soyons en mesure d'inclure d'autres domaines juridiques clés. Je songe en particulier à l'octroi de droits politiques, comme le droit de vote. Il serait également important d'inclure les droits sociaux et enfin les mesures légales prises pour protéger les immigrés contre la discrimination ainsi que les droits positifs des minorités culturelles.

Pour justifier de manière empirique le poids accordé à tel ou tel aspect, on pourrait envisager de relier ces pondérations aux données ou aux enquêtes démographiques. On pourrait ainsi inclure l'opinion des immigrés eux-mêmes sur la signification de certaines règles juridiques. Ce projet semble toutefois très difficile à réaliser si l'on s'en tient au nombre de données empiriques dont on dispose généralement en la matière.

Enfin, il pourrait être intéressant d'employer cet indicateur pour étudier d'autres groupes d'immigrés. Nous entendons notamment comparer les directives de l'UE en matière d'intégration des citoyens de l'UE avec la réglementation déjà analysée appliquée aux immigrés "non privilégiés".

5. Quelle peut être l'utilité de cet indicateur?

Même lorsque nous aurons inclus d'autres domaines juridiques dans notre étude, nous ne devons pas oublier que nous travaillons avec un

indicateur juridique, ce qui signifie que nous nous bornons à comparer des législations. Nous ne comparons pas l'attitude du public à l'égard des immigrés, nous ne comparons pas les systèmes éducatifs pour déterminer leur capacité à intégrer les élèves ou étudiants étrangers pas plus que nous ne comparons la situation économique des immigrés. Toutes ces questions ont une importance pour les immigrés, mais, si nous voulons les évaluer, nous devons recourir à d'autres méthodes et non plus à un indicateur.

En revanche, nous estimons pouvoir employer notre indicateur comme instrument d'évaluation des politiques nationales pour l'intégration. Ainsi, si un gouvernement modifie le cadre juridique de l'intégration, nous pouvons évaluer ce changement. Permettez-moi de vous donner un exemple: le gouvernement autrichien a quelque peu modifié le droit autrichien relatif à la résidence au printemps 1995. Grâce à notre indicateur, nous avons pu démontrer que ces modifications n'amélioreraient pas fondamentalement la situation des immigrés en Autriche.

A l'heure actuelle, nous constatons une volonté politique en ce sens; nous attendons un amendement qui rapprocherait l'Autriche des normes européennes. Notre indicateur a une double fonction: en premier lieu, il a suscité de vastes réactions dans le public et a renforcé les pressions en faveur du changement, en second lieu, dès que des amendements seront débattus, il contribuera à déterminer si ceux-ci sont suffisants ou non.

Conceptions de l'intégration des immigrés: une comparaison des politiques nationales

Philip Muus

Introduction

Il n'est pas facile d'imaginer une Europe qui aurait harmonisé ses politiques d'immigration et d'intégration. Par politique d'immigration, il faut entendre ici la politique liée à l'admission des immigrés; la politique d'intégration ou politique sur les immigrés désigne la politique relative à l'insertion des immigrés dans la société d'accueil.

Pourquoi est-il si difficile d'arriver à des politiques communes d'immigration et d'intégration en Europe? Et pourquoi faut-il commencer par se poser des questions sur la politique d'immigration lorsque l'on aborde les concepts d'intégration? L'intégration n'est-elle pas un sujet suffisamment difficile pour être traité séparément? La réponse à cette dernière question est sans nul doute affirmative. Mais puisque notre préoccupation ici est l'intégration des immigrés, il convient de s'intéresser aux liens entre les concepts et les politiques d'immigration (admission) et d'intégration. La plupart des immigrés entrent dans les Etats-nations européens dans le cadre des lois nationales sur les étrangers tandis que seuls les citoyens de l'Union européenne et des pays nordiques sont libres de se déplacer dans leurs zones respectives de libre circulation. Dans le processus d'intégration de l'Europe, les Etats membres de l'Union européenne se heurtent à de graves problèmes existentiels lorsqu'il s'agit de définir des politiques communes d'immigration (admission) vis-à-vis des ressortissants de pays tiers. La souveraineté nationale n'est pas seule en jeu. Les Etats-nations d'Europe se sont constitués de diverses façons et certains d'entre eux ont été d'importantes puissances coloniales. Ils peuvent, par conséquent, avoir des conceptions et des idéologies différentes sur la nation, sur la définition du citoyen et de l'étranger, et aussi sur la question de savoir qui peut être naturalisé et à quelles conditions.

Avant de commencer à réfléchir sur les concepts et politiques d'intégration des immigrés dans le contexte européen, il y a un facteur que nous ne devons pas oublier, à savoir que la composition des populations d'immigrés est différente dans chacun des Etats-nations d'Europe, selon le pays d'origine, l'histoire des migrations et le statut

juridique. Ces immigrés ont été admis au titre des lois nationales sur les étrangers. Mais non seulement le «mélange d'immigrés» varie d'un pays d'accueil européen à l'autre mais cette diversité se retrouve aussi dans les conditions socio-économiques, culturelles et politiques de la société d'accueil.

En réfléchissant aux conceptions de l'intégration et en proposant des indicateurs pour mesurer l'intégration, nous devons prendre en compte ces différences avant de nous lancer dans des comparaisons. L'intégration se définit, au sens large, comme l'insertion des immigrés dans la société d'accueil. Il nous faut trouver des moyens de comparer ce qui semble a priori incomparable en soulignant les éléments qui, dans les diverses conceptions de l'intégration, vont au-delà des aspects normatifs.

Conceptions et politiques de l'intégration

Il n'existe pas de conception uniforme de l'intégration des immigrés dans les sociétés d'accueil européennes. Le terme «intégration» lui-même (*Böhring* dans Werner, 1993) n'est pas sans ambiguïté: il peut désigner tout aussi bien un processus qu'un état de fait (en allemand: *Zustand*). Les conceptions de l'intégration (culturelle) recouvrent toute une série de notions qui vont de l'assimilation culturelle complète à la diversité potentielle du multiculturalisme et même à la ségrégation (voir aussi Castles, 1993). A la base, les conceptions de l'intégration ne concernent que le domaine public de la société et ses acteurs (immigrés). Or il n'y a pas d'accord général sur ce qui appartient au domaine public et ce qui relève du domaine privé. Les conceptions de l'intégration peuvent occuper des positions très diverses dans le continuum insertion-exclusion des droits politico-juridiques (possibilités de naturalisation, droit de vote actif et passif (éligibilité) par exemple), et offrir un accès plus ou moins large à la formation linguistique, au logement, à l'éducation, au marché du travail et au régime de sécurité sociale. Les conceptions de l'intégration peuvent varier s'agissant du rôle attribué au gouvernement et/ou à l'immigré dans le processus d'intégration. Le gouvernement peut se contenter de fournir le cadre juridique pour l'intégration dans la société et/ou pour la lutte contre la discrimination. Le rôle et les obligations des immigrés face à leur propre participation sociale peuvent également varier.

Lorsque l'on réfléchit à l'intégration, on peut avoir l'impression que la

plupart des pays d'accueil européens ont des conceptions très claires sur l'intégration des immigrés; il n'en est rien. Elles peuvent faire l'objet d'une analyse scientifique, mais cela ne signifie pas que les conceptions et politiques d'intégration soient explicitement formulées au niveau gouvernemental dans tous les pays d'accueil. Il peut n'y avoir aucune conception et politique spéciale ou, s'il y en a, être à l'état embryonnaire comme dans les pays où l'immigration est un phénomène récent, à savoir l'Europe du Sud et même, plus récemment encore, l'Europe centrale et orientale. Dans d'autres pays, comme les Pays-Bas et certains pays nordiques, les conceptions actuelles de l'intégration sont aujourd'hui largement discutées et partiellement remplacées par de nouvelles (c'est notamment le cas aux Pays-Bas).

Je distinguerai trois éléments qui peuvent interagir dans les différentes conceptions de l'intégration des immigrés dans les sociétés d'accueil. Le premier est la relation entre les aspects culturels appartenant aux domaines public et privé, ou, mieux encore peut-être, la délimitation de ces aspects. Les conceptions de l'intégration peuvent être plus ou moins extensives et recouvrir des degrés variés de volonté d'assimilation culturelle (entre l'assimilation et la ségrégation culturelles) des immigrés dans la société d'accueil, mais toutes concernent le domaine public. Cependant, ce dernier peut varier selon les pays comparés.

Le second, c'est le degré d'insertion/exclusion des immigrés dans les secteurs non culturels du domaine public, à savoir: 1. le secteur politico-juridique (droit de séjour, accès à la citoyenneté, droit de vote) ainsi que dans des secteurs majeurs comme: 2. la formation linguistique, l'enseignement (professionnel), le logement, le marché du travail, les services de santé et la sécurité sociale; le troisième est le rôle de l'immigré dans son intégration: que doit-il faire pour s'intégrer dans le domaine public?

Les conceptions (politiques) de l'intégration touchant tous les éléments précités, nous allons, afin de mieux les comprendre, traiter les trois éléments séparément.

Les diverses approches culturelles peuvent logiquement conduire aux conceptions suivantes de l'insertion des immigrés (définitions a à c tirées de Castles, 1993):

a. *assimilation*: processus unilatéral d'adaptation, dans

lequel les immigrants doivent renoncer à leurs caractéristiques linguistiques, culturelles ou sociales et se fondre dans la majorité;

b. intégration: processus d'accommodation mutuelle entre les immigrants et la majorité. Ce concept implique qu'à long terme, les groupes d'immigrants cesseront de se distinguer par la culture et le comportement mais l'adaptation est perçue comme un processus à double sens par lequel les groupes minoritaires et majoritaires apprennent les uns des autres et adoptent certains éléments de la culture de l'autre;

c. multiculturalisme: renvoie au développement des populations d'immigrants dans les communautés ethniques qui, pendant une période prolongée (généralement plusieurs générations), continuent de se distinguer de la majorité par la langue, la culture, le comportement social et l'appartenance à des associations autonomes;

d. ségrégation culturelle: se réfère à un blocage complet de toute assimilation des immigrants à la culture majoritaire.

2. Les notions **d'insertion/exclusion** des immigrants dans les secteurs **non culturels du domaine public** peuvent être rattachées aux politiques ci-après:

a. politiques qui favorisent ou permettent l'acquisition de la citoyenneté par la *naturalisation* et/ou le régime de double nationalité;

b. politiques permettant de donner aux immigrants un droit de vote actif et passif;

c. politiques visant à un traitement juridique non discriminatoire des immigrants: lois contre la discrimination, lois sur l'égalité de traitement et suppression des éléments discriminatoires à l'égard des immigrants dans le droit interne des pays;

d. politiques fondées sur les principes d'accessibilité et de

proportionnalité: le premier élément renvoie à l'égalité d'accès des immigrés et de la population majoritaire aux services publics. La proportionnalité fait référence à la répartition proportionnelle d'un groupe ethnique donné et de la majorité dans tous les secteurs (comme l'enseignement (professionnel), le logement, le marché du travail). Des politiques fondées sur l'action positive ou la discrimination positive sont parfois appliquées afin d'assurer la proportionnalité.

3. Les conceptions de l'intégration peuvent, en pratique, contenir des idées différentes sur le rôle et les obligations des immigrés dans le processus d'intégration:

? les politiques peuvent englober des sanctions positives ou négatives à l'égard des immigrés dans le cadre de mesures (facultatives ou obligatoires) destinées à améliorer la capacité des immigrés à participer à la société d'accueil (cours de langue, formation (professionnelle), mesures visant à améliorer la situation des immigrés sur le marché du travail, par exemple).

Les trois éléments de politique générale traités ci-dessus (politiques culturelles: secteur public contre secteur privé; politiques d'insertion/exclusion dans le secteur public non culturel et politiques relatives au rôle et aux obligations des immigrés) peuvent conduire à des politiques d'intégration distinguables selon:

? leur *degré d'immédiateté* (politiques visant directement ou indirectement les immigrants, voir aussi Hammar, 1985);

? leur *niveau d'application* (national, régional, local);

? leur *population cible* (tous les immigrés, certaines catégories d'immigrés, des groupes cibles (d'immigrés) défavorisés, une génération donnée d'immigrés, etc.).

Comparaison des politiques d'intégration: problèmes et possibilités

Il faut trouver les moyens de comparer ce qui est apparemment

incomparable en soulignant les éléments qui, dans les différentes conceptions de l'intégration, vont au-delà des aspects normatifs. On sait déjà que non seulement le «mélange d'immigrés» varie selon les pays d'accueil européens, mais aussi que les pays d'accueil ont des caractéristiques socio-économiques, culturelles et politiques différentes. Une solution partielle pourrait être de comparer les mêmes immigrés groupés selon des critères déterminés dans différents pays. Mais que conclure si le pourcentage de travailleurs spécialisés turcs au chômage dans un groupe d'âge donné est plus élevé dans un pays que dans un autre, si l'on ne tient pas compte des différences générales et particulières entre les marchés du travail des pays comparés? Les variables comme la naturalisation sont relativement faciles à mesurer, mais que nous apprennent-elles au sujet de l'intégration sur le marché du travail si, dans un pays, la naturalisation est une simple formalité tandis que dans un autre, elle est pratiquement impossible? Les mariages mixtes sont-ils un moyen de régler le problème de la mesure de l'intégration des immigrés dans le pays d'accueil? Que faire, par exemple, de la catégorie des mariages mixtes qui sont, en fait, des mariages entre deux anciens compatriotes dont l'un a changé de nationalité par naturalisation? Comment comparer les chiffres sur les mariages mixtes entre des pays dont les procédures de naturalisation sont plus ou moins compliquées?

S'ils sont correctement exploités, les taux de participation au marché de l'emploi, les compétences linguistiques, les taux de mariages mixtes et de naturalisation peuvent nous renseigner sur le degré d'intégration dans un pays, en fonction de la conception de l'intégration du pays concerné (si tant est qu'il en ait une). La comparaison des niveaux réels d'intégration dans les différents pays doit être affinée.

Il nous reste un aspect à traiter. En mettant l'accent sur l'intégration, on peut facilement oublier l'évolution des communautés transnationales d'immigrés. Par rapport au passé, les immigrés d'aujourd'hui peuvent avoir facilement accès à certains aspects de leur culture. Les antennes paraboliques réduisent la distance entre l'immigré et son pays d'origine. On peut voyager à moindres frais et plus rapidement qu'avant. En acquérant la double nationalité, les immigrés ne perdent plus leurs droits successoraux ou la jouissance des biens immobiliers qu'ils possèdent dans leur pays natal. Le lien entre les droits de propriété et de succession, d'une part, et l'intégration de l'autre, est rarement étudié. Comment, en termes d'intégration, interpréter l'augmentation soudaine du nombre d'immigrés turcs qui, aux Pays-Bas, ont demandé la double

nationalité lorsque cette possibilité leur a été donnée? Comme un signe d'intégration ou comme une mesure concrète de sauvegarde des biens des immigrés dans le pays d'implantation et dans le pays d'origine ou bien comme les deux à la fois? Faut-il voir dans les antennes paraboliques la concrétisation de la liberté fondamentale de la presse, de la liberté de parole, etc., appartenant au domaine des libertés privées des immigrés, ou faut-il les considérer comme des éléments qui empêchent l'intégration en renforçant la culture des immigrés? Nous ne pouvons répondre ici à ces interrogations mais en les posant, nous pouvons jeter quelque lumière sur la question de l'intégration et des conceptions de l'intégration.

Bibliographie

Bauböck, Rainer (1994); L'intégration des immigrés. Document élaboré pour le Conseil de l'Europe. Strasbourg, CDMG (94) 25 E.

Brochmann, Grete (1995); *European Integration and Immigration from Third Countries* (Immigration de pays tiers et intégration en Europe). Oslo, Institut de recherche sociale.

Castles, Stephen (1993); *The Process of Integration of Migrant Communities* (Processus d'intégration des communautés d'immigrés). Document soumis à la réunion du Groupe d'experts sur la répartition et la migration des populations, Santa Cruz, Bolivie. NU/FNUAP.

Hammar, Tomas (éd.) (1985); *European Immigration Policy; A comparative study* (Politique européenne d'immigration; une étude comparative). Cambridge University Press, Cambridge.

Muus, Philip (1994); *Immigratie, van Invloed op Integratiebeleid* (Immigration, influence sur la politique d'intégration). Consultation préliminaire sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur des Pays-Bas; DCM, *Ministerie van Binnenlandse Zaken*, La Haye.

Muus, Philip (1995); «*International Migration within and towards the European Economic Area (EEA) Past Trends and Expectations for*

Future International Migration»; in «Social Security in Europe, Equality between Nationals and Non-Nationals» (Migrations internationales dans et vers l'espace économique européen (EEE) ? Tendances passées et évolutions attendues des migrations internationales; dans: La sécurité sociale en Europe, égalité entre ressortissants et non-ressortissants), Conférence européenne, Porto; Commission des Communautés européennes/Departamento de Relações Internacionais e Convenções de Segurança Social;

Werner, Heinz (1993); *Integration ausländischer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt-Deutschland, Frankreich, Niederlande, Schweden*. OIT PME/Migration et population, document de travail, Genève.

**Projet européen de recherche
sur l'intégration des immigrés**

1. Introduction

Bibliographical references (to be transferred from english when corrected)

STATISTIQUES SUR LA SITUATION ET L'INTEGRATION DES IMMIGRES

Introduction

Ma communication comprendra trois grandes parties:

- Tout d'abord j'examinerai la manière dont nous mesurons effectivement l'intégration;

- Puis, j'aborderai la question des statistiques résultant des mesures effectuées au

Royaume-Uni, et leur signification;

- Enfin, ma conclusion comportera des questions relatives aux problèmes plus vastes que ces mesures peuvent poser.

Bien que j'exerce actuellement mes fonctions au British Home Office (ministère de l'intérieur britannique), je tiens à souligner que ma communication ne portera pas sur la politique du Gouvernement britannique. Le point de vue que j'exprime est celui d'un chercheur qui a consacré de nombreuses années à ces questions au Royaume-Uni, suivant de près la mise au point et l'application des mesures du type considéré ici. Plus récemment, j'ai pris de plus en plus conscience (dans une large mesure, grâce à ma participation aux travaux de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance) des problèmes que posent les comparaisons internationales dans ce domaine.

La mesure de l'intégration

Lorsque les questions d'intégration sont examinées au niveau international, les statistiques les plus généralement communiquées portent essentiellement sur la situation économique de différents groupes, peut-être surtout parce que les statistiques économiques sont, de toute façon, les plus immédiatement disponibles et qu'elles sont, par conséquent, les plus susceptibles d'être ventilées, le cas échéant, selon les groupes nationaux, ethniques ou raciaux.

Toutefois, s'il est possible de "mesurer" efficacement l'intégration, je

considère qu'il est nécessaire de disposer de statistiques qui répondent à trois grands critères:

- Elles doivent résulter d'un *ensemble* de mesures, de paramètres économiques notamment (cela va de soi), et comprendre une part au moins égale d'indicateurs sociaux et politiques.
- Elles devraient être ventilées, de manière pertinente, entre les différents groupes et au sein de ceux-ci.
- Enfin, elles doivent être recueillies systématiquement pendant une durée suffisante, pour que des tendances soient décelables.

Les mesure que je propose d'effectuer devraient **comprendre** au moins celles qui correspondent aux rubriques énumérées ci-après. (Je reconnais que j'aurais pu en ajouter bien d'autres, très importantes, en ce qui concerne notamment le logement, la dispersion ou la concentration géographique et l'état de santé.) Considérant cette liste comme simplement indicative, je souhaite aborder maintenant le deuxième point, à savoir les statistiques résultant de ces mesures au Royaume-Uni et les grandes tendances qu'elles font apparaître. Je n'aborderai inévitablement les différents domaines que très superficiellement et ne pourrai pratiquement pas commenter de chiffres sans dépasser le temps qui m'est imparti. J'ai fourni, à la place, une série de documents statistiques. Je serai présente pendant toute la durée de la réunion et répondrai (si je le peux) avec plaisir à toute question précise que vous pourriez poser après les avoir lus. Les mesures que je propose d'effectuer sont les suivantes:

Mesures d'ordre économique:

taux d'emploi

chômage

revenu

aptitudes linguistiques

niveau d'instruction

Mesures d'ordre social et politique:

naturalisation

mariages mixtes

harcèlement et agressions d'ordre racial

discrimination

participation à la vie politique

infractions pénales et relations avec la police

Les statistiques disponibles au Royaume-Uni

Il convient de fournir avant tout quelques informations de base. D'une manière générale, les groupes minoritaires les plus nombreux du Royaume-Uni, visés par nos politiques en matière de "relations entre les races", sont, comme vous le savez, originaires de pays qui étaient autrefois sous administration britannique et qui, après avoir accédé à l'indépendance au cours de l'après-guerre, ont maintenu, en tant que membres du Commonwealth, leurs liens avec le Royaume-Uni. Parmi eux, les groupes suscitant des préoccupations particulières sont ceux des personnes de couleur pour trois grandes raisons, d'une manière très générale: les problèmes linguistiques, les différences culturelles et les préjugés raciaux dont la couleur de la peau est à l'origine.

Dans les années 60 et 70, les principales informations disponibles sur les groupes d'origine immigrée étaient des résultats de recensements fondés sur le lieu de naissance. Cependant, des enquêtes effectuées à partir de la fin des années 60 et particulièrement dans le milieu des années 70 ont tenté progressivement de mesurer les désavantages dont souffraient ces groupes et de montrer que la génération suivante en héritait. Pour des raisons qu'il serait intéressant d'étudier, mais nous n'en avons probablement pas le temps ici, de nombreux pouvoirs locaux ont entrepris, à partir de la fin des années 70, d'effectuer des relevés systématiques sur ces groupes, en tenant cependant plus compte de leur origine ethnique que de leur lieu de naissance, ce qui a stimulé les initiatives visant à prévoir une question sur l'origine ethnique *proprement dite* dans le cadre du recensement national de 1981.

Ces initiatives ont échoué et une mesure de remplacement a consisté à utiliser les résultats de ce recensement pour effectuer un calcul estimatif de la population des groupes ethniques minoritaires sur la base du nombre de personnes vivant dans les ménages dont le *chef* était né dans un pays du nouveau Commonwealth ou au Pakistan (qui avait quitté, à l'époque, le Commonwealth avant d'y adhérer à nouveau). Cependant, il est clair que cette méthode n'a pas permis de tenir compte des ménages minoritaires dont le chef était né au Royaume-Uni et qu'elle devait normalement s'avérer de moins en moins utile avec le temps.

Cependant, dès 1981, une question identique sur l'origine ethnique a été posée à l'occasion de deux grandes enquêtes nationales: la General Household Survey (Enquête générale sur les ménages) et la Labour Force Survey (Enquête sur la population active). (Il convient de mentionner que cette dernière est effectuée conformément à une disposition du Traité de Rome et que tous les autres pays de l'Union européenne mènent des enquêtes semblables bien que certaines questions posées ne le soient pas toujours, s'agissant de l'origine ethnique en tout cas.) Or, au cours des années 80, le volume d'informations sur l'origine ethnique, enregistrées par les pouvoirs locaux dans le contexte de l'emploi, à l'échelle locale, et à l'occasion de la prestation des services municipaux a augmenté considérablement.

Dans une optique théorique, au moins, ces informations ont été analysées afin qu'un "suivi" des activités des pouvoirs publics soit effectué dans l'un des trois buts suivants, au moins: évaluer l'incidence de leurs politiques sur les différents groupes ethniques, déterminer si des groupes ont des besoins différents (et, dans l'affirmative, si ces derniers sont satisfaits) et si une discrimination éventuelle est opérée (directement ou indirectement).

Dans le cadre des travaux de suivi des groupes ethniques, les résultats de recensements ont été utilisés comme références aux fins de comparaisons et, à partir du milieu des années 80, de nouveaux services ont été créés pour recueillir des données sur les ethnies de la population carcérale, par exemple. En outre, des enquêtes ponctuelles ont été consacrées spécifiquement aux différents désavantages liés à la race et les données à caractère démographique, recueillies auprès des personnes interrogées lors d'autres enquêtes, ont commencé à être ventilées régulièrement selon les groupes ethniques.

Finalement, une toute nouvelle question sur l'origine ethnique (et le lieu de naissance) a été posée lors du recensement national de 1991, distinguant les catégories suivantes. (Toutefois, la subdivision de la catégorie "autres groupes ethniques" en "autres groupes asiatiques" et "autres groupes" figure sur les questionnaires publiés, comme vous le verrez à la lecture des documents fournis).

Question sur l'origine ethnique prévue par le recensement de 1991

blanc

noir des Caraïbes

noir africain

noir, d'une autre origine (veuillez préciser).....

indien

pakistanaï

bangladaï

chinois

autres groupes ethniques (veuillez préciser).....

Les statistiques existant *au niveau national* sous les rubriques énumérées plus haut sont fournies grosso modo par les sources suivantes. (Il convient de noter que de plus en plus d'informations relatives aux groupes ethniques sont fournies au niveau local, que ce soit régulièrement ou à l'occasion d'enquêtes locales, mais nous n'avons pas le temps de nous nous appesantir sur ce point.)

- En ce qui concerne les taux d'emploi et le chômage, des informations nous sont fournies par le recensement et l'Enquête sur la population active.

- Pour ce qui est des revenus, nous disposons d'informations provenant de l'Enquête générale sur les ménages bien que la taille globale de

l'échantillon soit relativement restreinte et que ces informations soient inévitablement limitées car les minorités ne représentent que 6 pour cent environ de la population totale. Cependant, une question sur les revenus a été prévue dans l'enquête sur la population active dès la fin de 1992.

- Les enquêtes nationales effectuées régulièrement ne nous fournissent aucune donnée sur les aptitudes linguistiques. Cependant, une enquête ponctuelle sur la santé de minorités ethniques a récemment livré des informations utiles et certaines enquêtes ponctuelles importantes pourront peut-être nous fournir des indicateurs plus précis dans un avenir proche.

- En ce qui concerne le niveau d'instruction, nous disposons d'informations sur les qualifications des différents groupes ethniques, fournies par diverses sources, principalement et le plus régulièrement par les recensements et la Labour Force Survey (Enquête sur la population active). La Youth Cohort Study (Etude des cohortes jeunes), effectuée sous le patronage du ministère du travail, ainsi que le suivi, du point de vue des questions ethniques, des candidatures, des admissions et des performances dans l'enseignement *supérieur* représentent d'autres sources nationales.

- Des informations sur les naturalisations sont communiquées régulièrement. Toutefois, cet indicateur de l'intégration a eu généralement, dans le contexte britannique, moins d'importance qu'ailleurs car une forte proportion des personnes appartenant aux principaux groupes minoritaires avaient déjà la nationalité britannique en immigrant. Aujourd'hui, près de la moitié d'entre elles sont nées au Royaume-Uni et presque toutes doivent acquérir automatiquement la nationalité britannique en conséquence.

- La Labour Force Survey (Enquête sur la population active) et les recensements nous livrent des informations sur les mariages mixtes.

- La police a compilé des données sur le harcèlement et les agressions d'ordre racial en se fondant, depuis le milieu des années 80, sur une définition commune. (Il s'agit des incidents qui lui ont été signalés et qu'elle a enregistrés.) En outre, la British Crime Survey (Enquête sur les infractions pénales au Royaume-Uni), qui porte sur un échantillon élargi de minorités ethniques depuis 1988, a fourni des informations utiles sur

les différentes appartenances ethniques des victimes et la proportion des méfaits dont le mobile était, semble-t-il, d'ordre racial.

- Les principales données sur la discrimination proviennent de grandes enquêtes ponctuelles sur les désavantages associés à la race, menées, avec l'aide de l'Etat, par un institut de recherches indépendant au milieu des années 70 et au début des années 80.

Un autre institut doit communiquer des informations l'année prochaine et Tariq Modood, qui interviendra ultérieurement, au cours de la présente réunion, en dira plus à ce sujet.

En outre, on dispose, bien entendu, de données fournies par les nombreuses affaires dont les tribunaux, notamment ceux du travail, ont été saisis, en vertu de la Race Relations Act (loi sur les relations entre les groupes raciaux).

- En ce qui concerne la participation à la vie politique, les enquêtes ayant permis d'effectuer des mesures ont été relativement peu nombreuses bien que certaines aient consisté, en particulier, à évaluer les intentions de vote des différents groupes ethniques et leur taux d'inscription sur les listes électorales, et que l'enquête postérieure au recensement de 1991, effectuée par l'OPCS, ait fourni d'autres informations sur ces taux.

En outre, les députés appartenant à des minorités ethniques sont actuellement au nombre de six (ce qui ne donne pas lieu à une collecte de données considérable) et différents organismes ont effectué des enquêtes occasionnelles pour déterminer, au niveau national, le nombre d'élus locaux appartenant à des minorités ethniques.

- Enfin, nous disposons d'informations de différentes sources, sur les infractions pénales et les relations avec la police. Certes, les résultats des enquêtes (notamment de la British Crime Survey (Enquête sur les infractions pénales au Royaume-Uni)) sur les comportements à l'égard de la police et la perception de celle-ci ont déjà une vaste portée. Cependant, dans les deux cas les plus importants, celui où des membres de minorités ethniques sont victimes d'infractions pénales et celui où ils sont considérés comme suspects ou auteurs d'infractions par le système judiciaire répressif, les sources sont diverses et assez fragmentaires.

Dans le premier cas, j'ai indiqué que la British Crime Survey commençait maintenant à fournir des informations très utiles. Dans le second, des enquêtes *ad hoc* sont effectuées depuis de nombreuses années mais les principales statistiques nationales sont celles sur les prisons que j'ai mentionnées plus haut et qui sont connues depuis le milieu des années 80. Cependant, ces données ne portent que sur l'étape finale du processus judiciaire répressif et il est fort difficile de retracer ce qui s'est produit lors des étapes antérieures. Ce n'est que depuis 1993 que des dispositions prévoient le contrôle des forces de police *au niveau national*, pour ce qui est des questions ethniques. A ce jour, ces dispositions ont été appliquées uniquement lorsque la police a appréhendé et recherché officiellement des personnes mais elles s'étendront également aux étapes ultérieures de ce processus à compter d'avril 1996.

Cependant, nous ne disposons pas encore d'informations exhaustives sur les décisions prises par la police, le Crown Prosecution Service (Parquet de la couronne) ou les tribunaux entre le moment où le suspect est appréhendé (ce qui ne donne lieu à des arrestations effectives que dans une minorité de cas) et l'incarcération.

Un examen très superficiel du tableau qui se dégage des données fournies par ces différents indicateurs permet de tirer les enseignements suivants.

- S'agissant des taux d'emploi et du chômage, la situation des Indiens est proche de celle des blancs, le sort des Noirs des Caraïbes n'étant pas globalement très favorable et celui des Pakistanais et des Bangladais encore pire.

- En ce qui concerne les revenus, la situation est la même.

- Le problème des aptitudes linguistiques est, à l'évidence, plus aigu dans certains groupes, en particulier ceux arrivés le plus récemment, notamment celui des Bangladais, que dans d'autres.

- Les statistiques relatives au niveau d'instruction sont contrastées lorsque l'on tient compte des variations locales mais la situation nationale reflète celle en matière d'emploi et de revenus. Les données fort peu satisfaisantes sur les hommes noirs des Caraïbes sont masquées par celles, relativement meilleures, qui concernent les femmes du même groupe ethnique alors que la situation des

Bangladais à cet égard est particulièrement préoccupante.

- Je ne traiterai pas la question de la naturalisation. Cependant, la Labour Force Survey (Enquête sur la population active) nous a fourni des informations très utiles sur les mariages mixtes au cours des années 80. Les catégories définies dans le cadre du recensement ont été désormais adoptées pour cette enquête alors que celle-ci était fondée, durant toutes les années 80, sur une catégorisation différente qui comportait un groupe "mixte". Cette enquête laisse supposer que, dès le milieu des années 80, le groupe d'âges inférieurs à 15 ans comptait plus d'enfants d'origine ethnique mixte (issus de parents noirs et blancs, dans la plupart des cas) que d'enfants noirs, à proprement parler. Les taux de nuptialité assez élevés, pour ce qui est des mariages entre Noirs des Caraïbes et blancs, ont été confirmés par le recensement de 1991 et semblent en augmentation constante chez les jeunes alors que l'évolution est encore différente dans le cas des groupes asiatiques.

- Les différentes sources d'information sur le harcèlement et les agressions d'ordre racial font apparaître une certaine disparité mais il semblerait, d'une manière générale, que ce soient les groupes asiatiques qui sont le plus exposés à ce harcèlement.

- Il ressort clairement des réponses fournies lors des enquêtes que les Noirs des Caraïbes ont plus tendance que les Asiatiques à se considérer comme des victimes de discriminations.

- En ce qui concerne la participation à la vie politique, il est important de se souvenir que les personnes appartenant aux principaux groupes dont nous parlons ont, dans une mesure variable, le droit de vote et celui d'être élus, depuis leur arrivée. Nous avons assisté, au cours du temps, à une augmentation du nombre d'élus locaux de toutes les minorités ethniques et, plus récemment, du nombre de parlementaires appartenant à ces ethnies bien que celui-ci demeure peu élevé. En outre, des enquêtes ont fait apparaître un fléchissement des inscriptions sur les listes électorales, surtout parmi les hommes jeunes appartenant à ces minorités, et de faibles taux de participation électorale, surtout chez les Noirs des Caraïbes.

- Enfin, les données sur les infractions pénales et les relations avec la police laissent penser que toutes les minorités ont une plus mauvaise

opinion de la police que les blancs. (Cependant, c'est chez les jeunes Noirs des Caraïbes, à l'opposé des Asiatiques âgés, que le désenchantement semble le plus net.) En outre, la British Crime Survey (Enquête sur les infractions pénales au Royaume-Uni) laisse entendre que tous les grands groupes minoritaires ont tendance à être incommensurablement plus exposés aux infractions pénales que les blancs (bien qu'elle indique que les *raisons* de ces différences manifestes entre les groupes ethniques sont fort complexes; j'y reviendrai d'ailleurs ultérieurement). Pour ce qui est des suspects et auteurs d'infractions appartenant à des minorités ethniques, les problèmes ont toujours été dus aux démêlés de la population noire avec la justice. D'ailleurs, les statistiques sur les prisons attestent constamment une représentation fortement disproportionnée de ces groupes.

Questions soulevées

S'agissant des questions et des problèmes de mesure de l'intégration, je souhaite, tout d'abord, revenir aux critères que j'ai définis plus haut et déterminer dans quelle mesure les statistiques britanniques que j'ai décrites y répondent.

- En ce qui concerne le premier critère, ce que je viens d'exposer montre à l'évidence que nous ne disposons pas de résultats complets de la gamme limitée de mesures économiques, sociales et politiques que j'ai indiquées.

- Pour ce qui est du deuxième critère (la nécessité d'une ventilation suffisante), deux grands problèmes se posent. En premier lieu, même les groupes les plus nombreux sont relativement restreints. C'est pourquoi les enquêtes ne portent pas souvent sur des échantillons suffisants à rendre des comparaisons fines possibles. Les groupes asiatiques, en particulier ont tendance à être réunis dans les enquêtes, uniquement pour que les échantillons soient assez importants. Cependant, il est évident que les différences entre ces groupes sont très importantes: les Indiens se situent à une extrémité de l'échelle sociale des défavorisés, les Pakistanais, ainsi que les Bangladais, à l'autre extrémité et les populations caraïbes quelque part entre les deux.

En second lieu, pour comprendre les différences entre les groupes ethniques, révélées par les enquêtes et d'autres données, il est souvent

impératif d'étudier d'autres variables, telles que celles qui ont trait au groupe socioéconomique, à la région, à la taille de la famille, au sexe, au niveau d'instruction, etc. Ou, très souvent, les informations sur ces variables ne sont pas disponibles. D'ailleurs, il ne serait pas possible, d'un point de vue pratique, de les obtenir sans compliquer et renchérir excessivement la collecte des données.

En outre, (comme cela apparaît déjà clairement, peut-être) pour autant que des données *soient* disponibles, elles ne portent presque que sur les groupes de noirs et d'Asiatiques, généralement.

- En ce qui concerne le troisième critère (la nécessité de pouvoir déceler des tendances), nous rencontrons le problème évident du manque de concordance et de la discontinuité, dû aux différentes catégorisations ethniques qui ont été utilisées au cours du temps. En outre, même si les grandes tendances sont néanmoins discernables dans le cas des grands groupes, on peut se demander si les données disponibles peuvent rendre compte de l'évolution de la composition des groupes ethniques minoritaires, en général, et de ceux qui suscitent les plus graves préoccupations, en particulier. C'est ce qu'indique précisément le fait que, lors du recensement de 1991, plus de 20% des personnes appartenant à des minorités ethniques ont été classées dans des catégories "*autres*" que celles spécifiées par le questionnaire établi à cette occasion. En fait, il convient de noter que nous continuons à focaliser notre attention sur les groupes originaires des Caraïbes et du sous-continent indien alors que leur proportion dans l'ensemble de la population des minorités ethniques a diminué très nettement en réalité.

En 1966, ils représentaient 86% de la population minoritaire de couleur contre 66% seulement en 1991. Nous avons très peu d'informations sur les 34% de non blancs restants (et nous ne savons presque rien des minorités "blanches").

Cependant, les statistiques britanniques sont, à mon avis, bien plus complètes et répondent bien mieux aux critères définis plus haut que toutes les autres statistiques *européennes* (je suis intéressée de savoir si vous partagez ce point de vue). Toutefois, il est évident qu'elles sont bien *moins* complètes que les statistiques américaines qui représentent une catégorie à part, dans la mesure où presque toutes les données socioéconomiques sont ventilées selon l'origine ethnique et où ces statistiques sont communiquées depuis longtemps. Cependant, les Américains ont des problèmes propres, liés à l'évolution de la

catégorisation, et rencontrent en permanence de grandes difficultés dues au caractère incomplet et non fiable des résultats de recensements, en ce qui concerne certains groupes. Cependant, ce qui me frappe le plus (et m'amène directement à poser les questions auxquelles je vous laisse le soin de répondre) est que l'on en vient, aux Etats-Unis, à invoquer les statistiques révélant des différences entre les ethnies pour *expliquer* pratiquement les inégalités sociales et économiques au sein de la population et que l'on ne procède pas inversement.

L'écueil qui apparaît est l'instauration d'une hiérarchie entre les ethnies si l'on associe un type de problème particulier à certains groupes pendant un certain temps. C'est ce qui tend à se produire surtout quand les problèmes ne semblent pas se prêter à une intervention des pouvoirs publics. En conséquence, certains groupes ethniques sont désignés, implicitement ou non, comme ceux qui réussissent (en étant peut-être aidés quelque peu au départ) alors que d'autres demeurent des groupes "à problèmes" de manière quasiment permanente. Bien entendu, ceci alimente le débat actuel sur les exclus, qui prend de l'ampleur et a déjà tendance à prendre une coloration ethnique, aux Etats-Unis en tout cas.

Cela dit, vous vous demandez peut-être ce que tout cela signifie au regard de notre aptitude à "mesurer" l'intégration? Si l'on revient à ma description des statistiques britanniques, on peut s'apercevoir clairement, à la lumière du tableau ainsi brossé, que tous les groupes minoritaires ne sont pas également défavorisés et que les plus défavorisés ne le sont pas forcément de la même manière. A certains égards, cela ne pose pas de problème. Cependant, du point de vue des mesures à prendre, une approche globale fondée sur le postulat que toutes les minorités sont défavorisées et le sont de la même manière et pour les mêmes raisons n'entraînerait pas seulement un gaspillage énorme de ressources mais serait condamnée à l'échec. Toutefois, on peut d'ores et déjà concevoir comment les distinctions nécessaires entre groupes ethniques peuvent conduire, avec le temps, à associer à certains groupes des clichés favorables et, à d'autres, des clichés défavorables.

Dans les documents de criminologie, par exemple, il se trouve même des spécialistes, se croyant "progressistes", qui spéculent sur les raisons pour lesquelles (selon eux) le nombre de personnes originaires

des Caraïbes impliquées dans les infractions pénales est disproportionné alors que les Asiatiques ne sont pas en cause. Les termes du débat révèlent, dans certains cas, un tel manque de rigueur et d'informations qu'ils prêtent à rire. Cependant, ils ont un aspect beaucoup plus sinistre. En effet, certains criminologues américains et européens entreprennent actuellement de déterminer, au niveau international, pourquoi (selon eux) certaines minorités **sont** tout simplement plus disposées à commettre des infractions que d'autres tout en souffrant apparemment de désavantages aussi grands. Il y a donc une opposition entre deux tendances contradictoires et un équilibre difficile à trouver.

D'une part, nous pouvons convenir que nous devons, en principe, disposer de mesures de plus en plus fines en recourant à une gamme très large d'indicateurs de l'intégration, ceci pour quatre grandes raisons:

- Premièrement, nous avons besoin de ces statistiques pour évaluer dans quelle mesure et sous quels rapports spécifiques, différents groupes ne sont pas encore "intégrés" au cœur de la société. ("Intégré" signifie, à mon sens, pleinement en mesure de participer à tous les aspects de la vie nationale et de bénéficier de cette participation sur les plans individuel et collectif, sans pour autant renoncer à son identité et à sa culture ethniques.)
- Deuxièmement, il s'agit de s'efforcer de déterminer les raisons de l'importance et de la forme de l'exclusion.
- Troisièmement, il est nécessaire de disposer des informations mentionnées aux deux points précédents pour définir des politiques en faveur de l'intégration.
- Quatrièmement, ces informations doivent être fournies pendant un certain temps afin de permettre la vérification scientifique de l'efficacité de ces politiques.

D'autre part, un certain nombre de questions se posent, auxquelles je n'ai aucune réponse toute prête à fournir, mais que je formule simplement aux fins du débat. Elles sont de trois types très différents:

- Premièrement, est-il réaliste d'espérer obtenir des statistiques répondant aux critères susmentionnés? Dans la négative, que peut-on

espérer de mieux? A quels indicateurs devrait-on avoir recours en priorité et pour quels groupes? Comment peut-on concilier la nécessité de la continuité et le besoin de tenir compte du changement? Avant tout, comme

a) il est probablement excessif d'espérer obtenir des données fiables et complètes et que

b) les statistiques ne s'expliquent jamais *d'elles-mêmes*, de quels autres moyens et de quelles méthodes de recherche avons nous besoin - et comment les combiner?

- Deuxièmement, il peut y avoir de graves dangers à vouloir effectuer des comparaisons au niveau international car des écueils existent au niveau national, les progrès permettant de les surmonter ne peuvent être, en fait, qu'irréguliers et le type de données nécessaires, ainsi que les conditions de leur collecte peuvent, en tout cas être légitimement fort différents d'un pays à l'autre.

- Troisièmement, (il s'agit là de la question subsidiaire) est-il possible de manquer son propre objectif? Autrement dit, est-il possible d'établir, de publier, d'utiliser et de comparer ces statistiques régulièrement sans courir le risque qu'elles servent à des fins contraires à l'intégration au lieu de plaider en sa faveur?

Marian Fitzge

STATISTIQUES INTERNATIONALES SUR LA MIGRATION

Introduction

Comparabilité...

Eurostat a lancé son programme sur les statistiques internationales relatives à la migration en 1988. Une étude avait été initialement conduite pour Eurostat par M Poulain, de l'université de Louvain, sur les systèmes existants dans les Etats membres de l'Union européenne pour la collecte de données relatives aux flux de la migration internationale et sur la possibilité d'harmoniser ces statistiques. L'étude avait mis en évidence la grande diversité qui existait ?et existe toujours ? entre les différents pays en matière de méthodologie de collecte, de définitions et de caractéristiques. Ses conclusions présentaient un ensemble de tableaux pouvant être utilisés comme point de départ pour la collecte de données.

Ces données couvrent, principalement, le flux de migrants et le stock de population immigrée. Au niveau de l'Union, elles ne portent pratiquement pas sur la situation des migrants, et, à l'heure actuelle, ne donnent aucune indication concernant directement leur intégration. Puisque le présent rapport entend décrire les systèmes existants à Eurostat, il se focalisera sur nos données de flux et de stock. La présentation orale abordera cependant quelques idées concernant les intentions, voire les projets d'Eurostat, en vue d'améliorer la situation des données sur l'intégration des migrants.

La collecte de données actuelle, fondée sur un ensemble révisé des tables acceptées par l'ensemble des Etat membres, a commencé en 1991. Il avait été demandé à l'Union européenne, à l'époque composée de douze membres, et aux sept pays de l'AELE de transmettre à Eurostat des données depuis 1985 (informations détaillées) et depuis 1960 (pour des données plus agrégées). Le traitement pratique de cette masse d'informations douça l'enthousiasme initial et l'optimisme ambiant: la situation s'avérait plus compliquée que prévu. Le programme de travail fut alors modifié en fonction de ces constatations, et on décida de travailler selon deux axes parallèles:

? une approche méthodologique, et notamment l'amélioration de la qualité des données et de leur comparabilité;

? la collecte des informations existantes.

Les flux

Les mouvements migratoires peuvent être mesurés selon deux points de vue différents: le lieu de départ ou le lieu d'arrivée. En théorie, les chiffres communiqués par les pays d'immigration devraient être identiques aux chiffres communiqués par les pays d'émigration. Toutefois, en pratique, les différences peuvent être de taille lorsqu'on compare ces deux chiffres. Quelle en est la raison? Plusieurs facteurs peuvent contribuer à expliquer ce phénomène:

? tout d'abord, notamment pour la migration internationale, les procédures d'obtention d'un permis de séjour diffèrent d'un pays à l'autre. Dans certains pays, pour l'obtenir, le demandeur doit se faire enregistrer. Par exemple, un(e) immigrant(e) en provenance d'Afrique (non résident(e) de l'Union européenne) obtient un permis de séjour après enregistrement en Belgique, au Danemark, en Allemagne (à la condition d'avoir résidé dans ce pays comme propriétaire-occupant, locataire ou sous-locataire), en Espagne, en Italie, au Luxembourg et aux Pays-Bas (à la condition d'y avoir au préalable résidé au moins six mois).

Le traitement réservé aux différents groupes de nationalité peut varier. Par exemple, pour être enregistrée aux Pays-Bas, une personne néerlandaise revenant dans ce pays devra au préalable y résider un mois au moins, ce délai étant porté à six mois minimum si elle n'a pas la nationalité néerlandaise.

? Deuxièmement, les différents systèmes utilisés pour la collecte de données engendreront également des disparités. Certains pays utilisent des enregistrements alors que d'autres font appel à des sondages par échantillons. L'un comme l'autre de ces deux systèmes présentent des avantages et des inconvénients: pour les sondages, l'échantillonnage peut poser des problèmes; pour les registres, seules les personnes répondant à certains critères définis d'enregistrement seront recensées, et l'opération sera plus efficace pour les entrées que pour les sorties. Il n'est pas évident de comparer des chiffres obtenus par ces deux méthodes et, bien entendu, la comparaison ne va pas sans soulever des difficultés.

? Troisièmement, tous les groupes de migrants ne figurent pas dans les statistiques; par exemple, les demandeurs d'asile sont parfois exclus, parfois inclus dans les statistiques d'immigration et d'émigration. Il semblerait que seul le Portugal inclue tous les demandeurs d'asile dans ses statistiques sur l'immigration (celles sur l'émigration ne comportent que les ressortissants portugais). Pour les autres pays, on ne connaît pas la part de demandeurs d'asile figurant dans les statistiques. Par ailleurs, les réfugiés invités ou déplacés sont comptés comme immigrants dans la presque totalité des pays de l'Union européenne mais ne peuvent, à quelques exceptions près, être identifiés comme tels.

? Quatrièmement, il faudrait mentionner la disponibilité des données. La France, par exemple, ne communique aucun chiffre d'émigration internationale, et ses chiffres relatifs à l'immigration internationale ne concernent que les non-ressortissants. Par ailleurs, les données de l'Espagne ne réussissent à identifier qu'une petite partie des flux d'émigration (ressortissants). Bien entendu, des évolutions récentes de situation telles que la libre circulation des ressortissants européens au sein de l'Union ont également eu pour conséquence de limiter l'importance de certaines sources de données concernant ces groupes de population, telles que les permis de séjour ou de travail, et, dans ce cas précis, la différence entre migration internationale et intérieure est en passe de s'effacer.

Stocks

La définition de la population étrangère sur le territoire d'un pays peut changer en fonction de la finalité. Par exemple, du point de vue de l'intégration, des informations sur la population née à l'étranger sont quelquefois plus utiles que celles sur les ressortissants étrangers: les attitudes ou actes discriminatoires ne s'arrêtent pas aux changements de nationalité. Par contre, si l'on considère le droit de participer à une élection et d'autres points d'ordre légal, la nationalité sera primordiale. Pour certaines choses, les meilleures informations ne sont ni la nationalité ni le pays de naissance. Les pays disposant d'un bon registre de la population se sont dotés de systèmes de classement prenant en compte le pays d'origine des parents.

Comme pour les flux, on se heurte à des difficultés dans la collecte des données des statistiques relatives aux stocks de

population.

? La notion de stock de migrants varie d'un pays à l'autre; pour certains, elle recouvre les personnes nées à l'étranger, pour d'autres la population ou les groupes ethniques non ressortissants du pays, etc.

? Non seulement il existe des différences entre pays dans les systèmes de collecte utilisés, mais il pourrait également exister des sources différentes de données au sein d'un seul et même pays (le recensement et les études ou registres administratifs, par exemple). Le recensement est une source importante pour beaucoup de pays. Il présente cependant un inconvénient: les données ainsi recueillies ne sont pas annuelles, et les estimations entre deux recensements sont difficiles à calculer, notamment pour des petits groupes de population comme celui des non-ressortissants d'un âge donné provenant d'un pays spécifique.

... et harmonisation

1. Recommandations des Nations Unies sur les statistiques de la migration internationale

Au cours des réunions annuelles d'Eurostat avec les Etats membres (Groupe de travail sur les statistiques de la migration), pendant lesquelles est présenté et examiné le futur programme d'Eurostat sur les statistiques de la migration internationale, beaucoup de pays de l'Union et de l'AELE, mais aussi plusieurs pays d'Europe centrale et orientale, se sont déclarés insatisfaits des recommandations existantes des Nations Unies sur les statistiques de la migration internationale, élaborées en 1976, époque où le paysage politique international était complètement différent de celui d'aujourd'hui. Les pays avaient été fortement encouragés à faire usage de ces recommandations. Malheureusement, fort peu d'entre eux les appliquent complètement. Ces recommandations, aboutissement d'un consensus entre tous les pays membres des Nations Unies, étaient trop complexes, et les systèmes de collecte des différents pays ne pouvaient pas s'y conformer. Il va sans dire que les recommandations de 1976 sont maintenant obsolètes. Eurostat a été priée de remédier à cette situation.

Au début de 1994, Eurostat a entamé une coopération très étroite avec le Département statistique des Nations Unies à New York pour la révision de ces recommandations. On a adopté, au cours d'une première réunion entre ces deux organisations, le programme pour les quelques années suivantes, avec comme première étape le lancement de l'étude spéciale d'Eurostat sur les statistiques relatives à la migration internationale. Cette étude comprenait un questionnaire détaillé sur la mise en œuvre des recommandations existantes des Nations Unies relatives aux statistiques de la migration internationale. Eurostat a traité les réponses et présenté les résultats au cours de différentes réunions. Un rapport sera finalisé en 1995.

Tous les pays de la Commission économique européenne (CEE) ont été invités à participer à l'étude spéciale sur les statistiques de la migration internationale et leurs réponses ont été intégrées aux travaux d'Eurostat. La deuxième phase englobait certains pays sélectionnés en Asie, en Afrique et en Amérique, ainsi que les autres commissions régionales des Nations Unies.

Après ces démarches préliminaires, un nouveau cycle de discussion a été entamé en 1995, prévoyant également des réunions avec des experts internationaux et des discussions avec certains pays ou groupes de pays. Les résultats de la réunion d'experts au niveau mondial qui s'est déroulée à New York du 10 au 14 juillet 1995 seront utilisés pour finaliser les travaux sur un projet de nouvel ensemble de recommandations. Ces dernières feront, à leur tour, l'objet d'une présentation au cours de plusieurs réunions, y compris celle du groupe de travail de 1996 d'Eurostat et de la CEE sur les statistiques relatives aux migrations, et seront ensuite révisées avant d'être approuvées par la Commission des Nations Unies pour les statistiques lors de sa réunion de février 1997.

Les décisions de la Commission des statistiques serviront de base à une publication ultérieure.

2. Statistiques relatives aux demandeurs d'asile et réfugiés

La question des demandeurs d'asile et des réfugiés fait l'objet d'un suivi tout particulier. Les définitions statistiques diffèrent d'un pays à l'autre et ne sont pas comparables. Il n'existe pas de liens clairs entre les statistiques sur les demandeurs d'asile et les statistiques sur la migration internationale. Ceci s'applique également aux statistiques

relatives aux réfugiés. Ces questions ne sont absolument pas traitées dans les recommandations des Nations Unies actuellement en vigueur: au moment où ces dernières avaient été élaborées, le problème des demandeurs d'asile n'était pas aussi criant qu'il l'est actuellement.

Eurostat a entamé des travaux sur les recommandations relatives aux statistiques concernant les demandeurs d'asile et les réfugiés. A l'heure actuelle, rien ne permet de dire si ces recommandations seront liées ou non à celles sur les statistiques relatives à la migration internationale, et il reste à savoir si elles auront une envergure internationale ou européenne. Un projet de rapport a été élaboré, puis discuté avec certains pays en mai dernier lors d'un atelier conjoint de l'UNCHR/Eurostat à Genève. Un rapport révisé a fait l'objet de discussions lors de la réunion du Groupe d'experts sur les statistiques relatives à la migration internationale qui s'est tenue à New York.

Le NIDI (Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute) a élaboré, pour le compte d'Eurostat, une étude sur les statistiques relatives aux demandeurs d'asile et réfugiés dans les quinze Etats membres de l'Union européenne et les quatre pays adhérents de l'AELE. Cette étude analyse la relation entre les statistiques relatives aux demandeurs d'asile et réfugiés et la définition d'un demandeur d'asile ou d'un réfugié et, dans ses conclusions, elle relève, notamment, que les différences en matière de recensement de ces groupes sont telles d'un pays à l'autre qu'il n'est pas conseillé d'élaborer des tableaux comparatifs.

Une collecte de données meilleure et plus rapide...

Le deuxième volet des travaux d'Eurostat concerne la collecte de données existantes. Il y a là matière à amélioration, étant donné les contraintes liées aux sources de données existantes. Un ensemble de programmes ayant pour objectif d'améliorer la qualité des données et leur pertinence temporelle va être financé dans les pays de l'UE et de l'AELE. Ces programmes ont pour objectif d'améliorer les sources de données existantes, d'en utiliser de nouvelles, d'analyser les différences entre les chiffres communiqués par les pays d'immigration et ceux indiqués par les pays d'émigration et d'étudier des problèmes spécifiques (tels que les liens entre les stocks et les flux, le regroupement familial et la formation de la famille, etc.); ils sont pilotés

principalement par les instituts nationaux de la statistique des différents pays.

... et plus complètes...

Parmi les autres secteurs d'intérêt, Eurostat concentrera une partie de ses efforts sur l'intégration des migrants et la migration clandestine. L'intégration a été longuement étudiée; l'étape suivante consiste maintenant à définir une série d'indicateurs qui pourraient être testés dans un certain nombre de pays afin de s'assurer de la fiabilité des résultats obtenus par ce moyen. Au cours de la présentation, nous aborderons certains points relatifs aux travaux d'Eurostat liés à la mesure d'indicateurs d'intégration. Pour ce qui est de l'intégration, il est inutile d'expliquer pourquoi il faut travailler davantage sur la migration clandestine. Il s'agit là d'une question très sensible, et qui intéresse plusieurs pays, notamment ceux de l'Europe méridionale. Encore une fois, il faut faire preuve de prudence, ce phénomène étant très difficile à quantifier. Le Service des statistiques danois va, dans un programme en coopération avec Eurostat et l'IGC, collecter des informations sur le nombre estimé de clandestins dans les pays membres, et évaluer, dans toute la mesure du possible, les méthodes d'estimation.

... mais avant tout...

La collecte de données est l'épine dorsale des activités d'Eurostat. Les données sur la migration internationale sont collectées dans les quinze pays membres de l'Union européenne et les quatre pays adhérents de l'AELE. Eurostat adresse chaque année un questionnaire à leurs instituts de la statistique. En 1993, ce questionnaire et celui de la Commission économique pour l'Europe (CEE) ont été réunis et, depuis 1994, Eurostat, la CEE et UNSTAT envoient un questionnaire conjoint. On travaille actuellement à alléger la charge des Etats membres en matière de rapports en regroupant les questionnaires contenant des questions identiques.

Comme le savent déjà ceux d'entre vous qui connaissent nos publications sur la démographie, la couverture de nos statistiques n'est pas suffisante pour remplir leur objectif, du point de vue spatial comme temporel. Après la clôture d'une année de référence donnée, une fois écoulé un laps de temps raisonnable, nous n'avons que 50 % environ des chiffres qu'il nous aurait fallu en théorie pour bâtir une matrice de migration, et la situation est encore pire si l'on souhaite une

répartition par sexe, âge, région, etc. Toutefois, Eurostat n'a accès qu'à des données collectées par les Etats membres et si ceux-ci n'ont rien, Eurostat non plus. Du point de vue de la recherche comparée, il vaudrait mieux améliorer la situation des données dans des pays où elles sont inexistantes ou peu fiables plutôt que d'améliorer l'information dans des pays où la situation est déjà correcte. Si l'importance politique actuelle des questions de migration se maintient ou s'accroît, il sera crucial de disposer de meilleures données pour apporter une aide au processus de prise de décision politique.

Les données reçues par Eurostat sont des statistiques officielles. Toutes les informations sont stockées dans la Banque de données sociales d'Eurostat, qui n'est pas encore accessible au public. Actuellement, avec l'aide de chercheurs de l'University College de Londres, nous travaillons à rendre la documentation sur les données relatives à la migration aussi claire et complète que possible pour répondre aux besoins des utilisateurs extérieurs. Une fois cette tâche achevée (début 1996), nous en ouvrirons l'accès au public.

... ce dont nous disposons...

Les informations réunies dans la base de données concernent à la fois les stocks et les flux migratoires:

- ? émigration et immigration selon différentes caractéristiques;
- ? demandeurs d'asile et réfugiés;
- ? acquisition de nationalité;
- ? population par nationalité et autres caractéristiques.

Les trois grilles ci-dessous couvrent la situation des migrants, mais, comme on peut le voir en annexe I, le nombre de variables utilisées est très limité. La pertinence temporelle des données n'est pas satisfaisante, pas plus que la couverture par pays:

- ? population active d'un point de vue économique par nationalité;
- ? employés par nationalité;
- ? étudiants de l'enseignement supérieur par nationalité et autres caractéristiques.

Une liste des tableaux figure à l'annexe I.

Ces statistiques couvrent, en principe, les années depuis 1985. Il existe des séries agrégées historiques depuis 1960 et des données sur les employés étrangers depuis 1983.

Pour aller plus loin...

Depuis le début de 1993, Eurostat poursuit très activement un programme de publications dans le domaine des statistiques relatives aux migrations. Les premiers ouvrages se présentaient sous la forme de petites brochures d'informations donnant les grands points d'information sur un sujet spécifique (*Statistics in focus*, connues auparavant sous le titre de *Rapid reports*). Quatre de ces brochures ont déjà été publiées, sur la population non ressortissante, les femmes migrantes, les flux et les demandeurs d'asile, et une cinquième, sur la naturalisation, est en cours d'élaboration.

Les résultats de l'étude réalisée par le NIDI pour le compte d'Eurostat sur les demandeurs d'asile et les réfugiés ont fait l'objet d'une publication en deux volumes, le premier traitant des pays de l'UE (sorti au début de 1994) et le second des pays de l'AELE (sorti fin 1994).

Enfin, un annuaire des statistiques relatives à la migration a été publié fin 1994. Une nouvelle édition, quelque peu différente de la précédente, sortira avant la fin 1995.

ANNEXE I

Publications d'Eurostat

Statistics in Focus (Rapid Reports) «Population and Social Conditions»:

- 1993 ? 6 *Population by citizenship in the EC ? 1.1.1991*
- 1993 ? 8 *Female population by citizenship in the EC ? 1.1.1991*
- 1993 ? 12 *International Migration Flows in selected EC countries ? 1991*
- 1994 ? 1 *Asylum-seekers in the EU: Better data needed*
- 1994 ? 7 *Non-nationals form over four percent of total population in the European Union ? 1.1.1992*
- 1995 ? 3 *International Migration in the EU Member States ? 1992*
- 1995 ? ? *Acquisition of citizenship 1980 ? 1993*

Other publications:

Migration statistics ? 1994

Asylum-seekers and refugees, a statistical report, Volume 1: EC Member States, 1994

Asylum-seekers and refugees, a statistical report, Volume 1: EFTA countries, 1994

Demographic Statistics 1995

Labour Force Survey ? Results 1993

Education across the European Union ? Statistics and Indicators

Causes of international migration ? Proceedings of a workshop, Luxemburg, 14-16 December 1994

Proposals for the harmonisation of European Community statistics on international migration, 1990

Proposals for the harmonisation of EFTA statistics on international migration, 1991

Thana Chrissanthaki & Lars Os
Euro:

J DAGEVOS (MISSING)

LA LOI NÉERLANDAISE RELATIVE À L'ÉGALITÉ DES CHANCES DES IMMIGRÉS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

La Loi néerlandaise relative à l'égalité des chances des immigrés sur le marché du travail (WBEAA)

1. Introduction

Le présent document traite des origines de la Loi sur l'égalité des chances. Il contient des détails juridiques sur la loi et son application, ainsi qu'une analyse des raisons pour lesquelles les employeurs - entre autres - estiment que l'application actuelle de cette loi n'est pas satisfaisante. Il indique enfin des moyens susceptibles de favoriser les efforts accomplis pour parvenir à l'égalité des chances des immigrés sur le marché du travail.

Depuis le 1er juillet 1994, la Loi néerlandaise relative à l'égalité des chances des immigrés sur le marché du travail (WBEAA⁶) fait obligation aux employeurs⁷ néerlandais de notifier chaque année à la Chambre de commerce le nombre de représentants de minorités ethniques qu'ils ont employés, et de faire état des efforts qu'ils ont accomplis en ce sens. Cette loi est destinée à accroître le nombre d'immigrés travaillant dans les entreprises et dans les services publics, afin que ce nombre soit en rapport avec celui des immigrés se trouvant sur le marché du travail dans une région⁸ donnée. Il est important de remarquer que la loi ne fixe aucun quota.

La loi est en vigueur depuis plus d'un an; toutefois, bien peu d'employeurs la respectent.

Sur les 30 000 employeurs que comptent les Pays-Bas, 3 000 seulement (soit 10%) l'ont appliquée. Bien que toutes les entreprises soient censées avoir adressé leur rapport à la Chambre de commerce

⁶ Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen.

⁷ (qui emploient plus de 35 personnes)

⁸ La loi vise surtout les personnes qui sont nées ou ont un parent né à Aruba ou aux Antilles néerlandaises, en Ethiopie, dans l'ex-Yougoslavie, en Irak, en Iran, au Maroc, en Somalie, au Suriname, en Turquie et au Viet Nam.

au 1er juin 1995, seuls 737 employeurs l'avaient fait. Etant donné qu'à cette date, à peine quatre ministères sur treize avaient adressé leur rapport, la Chambre basse a indiqué que les ministères devaient donner le bon exemple au secteur privé et s'acquitter de leur obligation avant le 1er août. Tous les ministères ont fini par s'exécuter⁹.

La loi fera l'objet d'une évaluation à la mi-1996. Il est probable qu'aucune sanction ne sera appliquée avant cette date aux entreprises qui ne se seront pas acquittées de leur obligation.

2. Origines de la loi

Il y a aux Pays-Bas un large consensus politique sur l'idée qu'il faudrait prendre des mesures concrètes pour parvenir à une plus juste répartition du travail entre les personnes présentes sur ce marché. Ce consensus s'explique par le fait que comme dans beaucoup d'autres pays européens, le taux de chômage parmi les minorités ethniques est nettement supérieur au taux moyen. Ce thème fait donc partie des priorités politiques.

En 1986, le Comité consultatif néerlandais pour la recherche sur les minorités ethniques (ACOM¹⁰, organisme public) a conseillé au gouvernement de garantir l'égalité des chances par un texte de loi. Trois ans plus tard, le Conseil scientifique pour les politiques publiques (WRR¹¹) a préconisé le vote d'une loi concernant l'égalité des chances sur le marché du travail. Le WRR s'est inspiré de l'expérience du Canada, où une loi sur l'égalité devant l'emploi est en vigueur depuis 1986. Cette loi fait obligation aux employeurs d'établir chaque année un

⁹ Les employeurs du secteur privé et les collectivités locales ont obtenu un délai supplémentaire jusqu'au 1er septembre 1995 pour transmettre leur rapport. Au début de septembre, 25% seulement de nos collectivités locales s'étaient acquittées de leur obligation. Sur les douze provinces, deux seulement avaient adressé un rapport à la Chambre de commerce.

¹⁰ Adviescommissie Onderzoek Minderheden

¹¹ Wetenschappelijke Raad Regeringsbeleid

plan et une stratégie pour parvenir à cette égalité. Les employeurs canadiens sont également tenus de dresser un rapport annuel des progrès qu'ils ont accomplis dans ce domaine. De plus, la loi instaure le principe du *respect du contrat*, en vertu duquel seules les entreprises capables de prouver qu'elles ont fait de sérieux efforts pour recruter des représentants de minorités ethniques peuvent prétendre à des marchés publics.

Le WRR a préconisé l'adoption d'une loi similaire aux Pays-Bas, ainsi que l'introduction du principe de respect du contrat. Le gouvernement néerlandais a indiqué qu'une loi sur l'égalité des chances était envisageable, mais il a rejeté le principe de respect du contrat.

En 1990, la conjoncture était très favorable à l'instauration d'une loi sur l'égalité des chances. Toutefois, il a fallu attendre quatre années de plus pour que cette loi soit effectivement mise en place.

Ce retard peut être imputé aux syndicats et aux employeurs, qui ont réussi à reporter le vote d'une loi en la matière en concluant un *accord collectif* selon lequel l'égalité des chances pour les immigrés devait se concrétiser à la fin de 1994. Dans ce but, les parties s'engageaient à créer 60 000 emplois supplémentaires pour les minorités ethniques avant cette échéance. Les employeurs étaient tout particulièrement opposés à un texte de loi; quant aux syndicats, ils craignaient que l'adoption de mesures juridiques ne porte préjudice au système de consultation entre le gouvernement, les syndicats et les employeurs. Le fait est que ce système est absolument typique des relations socio-économiques des Pays-Bas.

Quelques années plus tard, bien peu avait été fait pour mettre en oeuvre l'accord conclu entre les partenaires sociaux. Certaines enquêtes avaient très clairement montré que la majorité des employeurs ne connaissaient même pas l'existence de l'accord dit des 60 000 emplois. Le nombre d'immigrés ayant été recrutés dans le cadre de cet accord n'était pas de 60 000 mais de quelques centaines à peine. La médiocrité de ces résultats a ramené sur la scène politique la question d'une loi garantissant l'égalité des chances.

Après des débats difficiles, et malgré une forte opposition des organisations d'employeurs, le parlement néerlandais a finalement adopté en 1994 la Loi relative à l'égalité des chances des immigrés sur le marché du travail. Le Centre néerlandais pour les immigrés (NCB)

s'est félicité de cette mesure, qu'il réclamait depuis fort longtemps. L'application décevante de l'accord sur les 60 000 emplois avait souligné la nécessité de mesures juridiques en faveur de l'égalité des chances. Le NCB avait donc soutenu le projet de loi dans les débats publics comme auprès de ses contacts au gouvernement et au parlement.

3. Aperçu de la loi

Comme nous l'avons déjà indiqué dans l'introduction, la loi ne prévoit aucun système de quotas. Elle fait obligation aux employeurs de dresser un rapport public sur l'égalité des chances des immigrés dans leur entreprise, et de se doter d'une politique interne visant à mettre un terme aux inégalités par le biais d'un plan d'action.

Dans son rapport public, l'employeur doit indiquer le nombre total d'employés travaillant dans son entreprise et la proportion de travailleurs issus de minorités ethniques. Ces chiffres doivent s'accompagner d'une explication. L'employeur doit en outre indiquer par quels moyens il entend instaurer l'égalité des chances l'année suivante.

Le rapport doit être tenu à la disposition du public à la Chambre de commerce, après avoir été vérifié par un inspecteur. Tout employeur qui n'adresse pas, avant le 1er juin, un rapport concernant l'année précédente à la Chambre de commerce commet un délit économique. Il peut alors être poursuivi et condamné à une très lourde amende, voire à une peine d'emprisonnement¹².

Le législateur voulait faire en sorte que l'obligation de publier ces données ne s'avère pas insuffisante en soi pour encourager les employeurs à prendre les mesures nécessaires. La WBEAA oblige donc l'employeur à établir un plan d'action dans lequel il indique:

1. son estimation de la participation qualitative et quantitative

¹² La peine maximale étant de *f* 25 000 et de 1 an d'emprisonnement.

Si les employeurs portent délibérément de fausses indications dans leur rapport, l'amende maximale est de *f* 100 000 et la peine d'emprisonnement de 6 ans. Pour une personne morale, l'amende peut atteindre au maximum *f* 1 000 000.

des immigrants dans son entreprise;

2. l'objectif concret qu'il s'est fixé pour parvenir à donner aux immigrants les mêmes chances qu'aux autres personnes dans son entreprise;

3. les mesures concrètes qu'il juge essentielles et qu'il entend prendre pour atteindre son objectif.

Le comité d'entreprise a le droit de participer à l'élaboration du plan d'action. Il peut également prendre des initiatives en la matière.

Le législateur considère que l'établissement d'un plan d'action est une affaire interne à l'entreprise. La WBEAA ne fixe donc pas d'échéance pour l'achèvement du plan; elle ne fait pas non plus obligation aux employeurs de publier ce plan¹³. En effet, les détails les plus importants de celui-ci figurent déjà dans le rapport annuel. De plus, les employeurs pourraient renoncer à formuler des objectifs clairs et ambitieux dans leur plan d'action s'ils devaient le publier, par crainte d'attaques venant de l'extérieur.

4. Aides à l'application de la WBEAA

Une quantité considérable de documents d'information ont été constitués après l'adoption de la WBEAA. Le Ministère des Affaires sociales, qui est responsable de l'application de cette loi, a publié plusieurs brochures d'information. Un manuel a également été établi, en coopération avec le NCB, à l'intention des employeurs. Il comporte des modèles dont l'employeur peut s'inspirer pour composer son rapport annuel et son plan d'action.

Plusieurs autres institutions ont aussi établi des modèles et des directives à l'usage des employeurs.

Par ailleurs, le Bureau de l'emploi offre des services particuliers aux employeurs souhaitant recruter davantage d'immigrants. Ses *conseillers en gestion du personnel immigré* les aident gratuitement à élaborer un plan d'action et à trouver des subventions.

¹³ Toutefois, le Bureau régional de l'emploi peut demander à en prendre connaissance.

5. Objections à la WBEAA

Les quatre grandes objections qui sont opposées à la WBEAA sont les suivantes: la protection des données enregistrées et des informations confidentielles, les complications et les frais administratifs, l'efficacité de la loi et la crainte d'un blâme public.

1. L'argument le plus important est celui de l'enregistrement des immigrés. L'enregistrement de personnes selon leur ethnie est un sujet extrêmement sensible aux Pays-Bas depuis la seconde guerre mondiale.

Toutefois, cet argument n'a apparemment pas été utilisé par les immigrés ou leurs organisations. Au demeurant, on peut faire valoir qu'il est facile, pour les employeurs, de se retrancher derrière la confidentialité des données pour contourner la loi.

La loi a été rédigée avec beaucoup de soin et offre des garanties suffisantes contre une utilisation abusive des informations concernant les origines des employés. De plus, il existe bien d'autres lois aux Pays-Bas qui sont considérablement plus dangereuses que la WBEAA pour la protection des informations confidentielles; or ces lois ne rencontrent pas une telle opposition. L'Office néerlandais de l'enregistrement, qui est responsable de la protection des données confidentielles, a conclu en 1995 dans un rapport explicatif que les mesures et les normes de protection de ces données, établies depuis déjà un certain temps, sont bien appliquées. Le NCB estime pour sa part qu'il est possible de vaincre une grande partie des réticences à l'égard de l'enregistrement si cette pratique est minutieusement mise en place dans les entreprises. Des consultations doivent avoir lieu à tous les niveaux. Les problèmes peuvent être évités si la raison d'être et les effets de la loi sont suffisamment expliqués. Les réactions que le NCB a obtenues à cet égard de la part des entreprises sont positives. On peut donc en conclure qu'une démarche prudente peut produire les résultats escomptés. Les réticences disparaîtront sans doute au fil des années, lorsque l'enregistrement deviendra une formalité de routine et interviendra au moment où l'employé prendra ses fonctions. Ce que souhaite le NCB, c'est qu'il devienne évident que les entreprises employant un personnel mixte obtiennent de meilleurs résultats.

2. Les employeurs craignent aussi les complications et les frais administratifs. Nous pouvons répondre à cela que l'employeur n'aura qu'à établir un simple rapport annuel et un plan d'action. Au demeurant, l'accord des 60 000 emplois mentionné plus haut, qui est toujours en vigueur, oblige aussi l'employeur à enregistrer les immigrants travaillant dans son entreprise et occasionne exactement les mêmes frais. En revanche, étant donné tous les services particuliers qui sont proposés aux employeurs (notamment les manuels mentionnés plus haut) et les conseils dont ils peuvent bénéficier en matière de gestion des minorités, il est probable qu'un usage judicieux de ces services permettrait de limiter considérablement les frais et les complications administratifs.

3. On prétend parfois que la WBEAA ne créera aucun emploi pour les immigrants. Le NCB n'est pas de cet avis; et quoi qu'il en soit, l'accord facultatif des 60 000 emplois n'en a guère créé lui-même.

La WBEAA présente l'avantage d'attribuer les responsabilités à qui de droit, c'est-à-dire aux employeurs. Il faut d'ailleurs noter qu'un assez grand nombre d'employeurs avaient déjà pris des mesures positives et concluantes en la matière avant l'entrée en vigueur de cette loi. Il existe incontestablement des employeurs qui sont en mesure de lutter contre les inégalités socioéconomiques.

4. Les employeurs redoutent par dessus tout d'être blâmés en public pour n'avoir pas respecté les prescriptions de la loi. Le NCB préfère la coopération à l'affrontement; il souhaiterait publier une liste des dix entreprises les mieux notées dans ce domaine plutôt que faire de la contre-publicité à une entreprise qui ne fait aucun effort en faveur de l'égalité des chances.

6. Comparaison entre la Loi canadienne sur l'égalité devant l'emploi et la WBEAA

On ne peut pas dire que l'application de la WBEAA soit un succès, en dépit de tous les efforts qui ont été faits pour qu'elle réussisse. Pourquoi la Loi canadienne sur l'égalité devant l'emploi fonctionne-t-elle et pas la WBEAA? Au Canada en effet, l'enregistrement des employés immigrants est une pratique largement répandue.

Tout d'abord, il semble que les employeurs canadiens

soient profondément sensibilisés aux avantages de l'égalité des immigrés devant l'emploi. De plus, le principe du respect du contrat est appliqué conjointement à l'obligation d'enregistrement. Il faut aussi souligner que le Canada dispose d'une très forte structure institutionnelle pour faire respecter l'égalité devant l'emploi, les mesures positives prises dans ce domaine et en particulier la loi en question. Le Ministère du Travail et de l'Immigration et la Commission canadienne des droits de l'homme jouent un rôle actif et déterminant à cet égard.

C'est pourquoi le NCB propose d'établir, dans chaque branche d'activités, des centres chargés des tâches suivantes:

- surveiller l'application de la WBEAA;
- fournir des renseignements sur cette loi;
- rassembler les rapports annuels et en faire un rapport annuel centralisé;
- entreprendre un examen plus détaillé lorsqu'un rapport annuel le justifie;
- au besoin, ouvrir un débat avec les entreprises;
- traduire les réactions face à cette loi;
- porter les succès de cette loi à l'attention du public.

7. Conclusion

Le gouvernement, le parlement, les syndicats et les employeurs s'entendent tous sur l'objectif de la WBEAA, qui vise à donner aux immigrés des chances égales devant l'emploi.

Or si l'enregistrement, les études et la planification à long terme sont des activités quotidiennes dans de nombreuses entreprises (inventaires, études de marché, élaboration de stratégies pour vendre de nouveaux produits, par exemple), il semble en revanche impossible à ces mêmes entreprises de tenir un compte relativement simple de leur propre personnel et de dresser à l'intention de la Chambre de commerce un rapport concernant quelques faits élémentaires.

Le NCB estime qu'il est du devoir des institutions gouvernementales responsables de l'application de la WBEAA de faire

en sorte que cette loi soit respectée. Nous pensons donc qu'il faut prendre des mesures juridiques à l'encontre des employeurs réticents, et qu'il faut prendre les dispositions nécessaires pour que cette loi soit mieux comprise et mieux appliquée.

Toutefois, le Ministère des Affaires sociales ne veut rien entreprendre avant que la loi ne fasse l'objet d'une évaluation en 1996.

Aucune mesure juridique n'est prise à l'encontre des employeurs qui n'enregistrent pas leurs employés immigrés. Le Ministère estime que ce n'est pas à lui de réagir, mais aux organisations de minorités. Etant donné qu'il attend l'évaluation de la loi en 1996, le Ministère n'a pas l'intention de contribuer à établir les centres évoqués plus haut.

Le climat politique des Pays-Bas n'est pas très favorable aux immigrés en ce moment; le NCB a du mal à attirer l'attention du public sur une amélioration de l'application de la loi et à hisser ce thème au rang des priorités politiques. L'égalité des chances est un élément vital si l'on veut améliorer la situation des immigrés et les intégrer davantage dans notre société. Aussi le NCB s'efforce-t-il sans relâche de promouvoir une loi qui garantisse de manière efficace l'égalité des chances des immigrés sur le marché du travail.

La WBEAA devrait être examinée dans un proche avenir, lors du débat parlementaire sur le budget du Ministère des Affaires sociales. Le NCB espère qu'il aura réussi entre-temps à attirer suffisamment l'intérêt du public et l'attention des hommes politiques. Il faut espérer que le parlement se décidera alors à faire respecter la loi.

Bibliographie

- A. Kuijer et M.N. Stulemeijer, Dossier, Evenredige Arbeidsdeelname van allochtonen, 1995;
- Introduction de I. Akel, directeur du Centre néerlandais pour les Immigrés, séminaire sur la WBEAA, Rotterdam, 2 décembre 1994;
- Marc van der Loo, De Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen, thèse, 26 juin 1995;
- Registratiekamer, Registratie op etniciteit en privacywaarborgen, Verslag van een oriënterend onderzoek na een jaar WBEAA, 18 juillet 1995;
- Divers journaux et revues: Staatscourant, Algemeen Dagblad, Binnenlands Bestuur, NRC-Handelsblad, Communicatie, Babylon Achtergrond, Volkskrant, Parool, Utrechts Nieuwsblad.

Karin Alfer

INSTITUT NATIONAL D'ETUDES DEMOGRAPHIQUES DES OUTILS ADEQUATE POUR MESURER L'ASSIMILATION/L'INTEGRATION: EXPERIENCE FRANCAIS

Des outils adéquats pour mesurer l'assimilation/l'intégration:
l'expérience françaises

La France a connu, avec les années 1980 une exaspération croissante sur les questions d'immigration, exaspération amplifiée par l'inaptitude de l'appareil statistique français à mesurer correctement le phénomène migratoire. La méprise persistante sur la signification de la catégorie "population étrangère" donnait un caractère d'urgence à la refonte profonde des notions utilisées. Il devenait nécessaire de répondre autrement que par "la langue de bois habituelle" à la question du "Combien?". Sans essayer de coller au plus près avec le sens commun, ce qui n'aurait guère de sens et serait proprement impossible, L'INED a développé une réflexion méthodologique qui l'a amené à avancer dans deux directions pour mieux dénombrer. Par ailleurs, il a œuvré, face à l'insuffisance des données sur les conditions de vie des populations immigrées et de leurs descendants, pour la construction d'un outil de collecte spécifique. Nous insisterons ici sur les questions de méthodes et de sources, les résultats étant fortement conditionnés par la pertinence de ces dernières¹⁴.

Remise en cause des catégories

Des catégories mieux adaptées aux exigences méthodologiques

La perception que l'on a des populations qui se forment à la suite d'une immigration tient à des facteurs éminemment subjectifs, où l'apparence physique occupe une grande place et amène à grossir l'importance des populations les plus visibles; les phénomènes de concentration jouent dans le même sens. La nationalité réelle des individus intervient peu.

La réflexion méthodologique a priori sur la détermination du champ et donc des catégories utiles invalide aussi le recours à la

¹⁴ Ce papier s'inspire largement d'une communication qui sera présentée au colloque national de démographie les 25, 26 et 27 octobre prochains.

nationalité. A l'évidence, quand il s'agit d'étudier le processus d'assimilation de ces populations, on ne peut se contenter d'observer les étrangers en oubliant ceux qui ont intégré la nation en devenant français.

Le recours aux catégories ethniques de type anglo-saxon ne peut aider à découper le champ d'observation. Il souffre, a priori, des mêmes défauts que le critère de nationalité: la revendication d'une appartenance ethnique varie au fil du temps et des générations. En ne gardant en observation que ceux qui s'identifient à un groupe ethnique, on risque d'introduire un biais d'observation massif. En outre, dans le contexte français, on peut douter du succès d'une variable reposant sur l'auto-identification à un groupe ethnique. En définitive, ce type de catégorie ne saurait être traité autrement que comme une variable secondaire, au même titre que la nationalité.

Reconsidérer autrement les statistiques existantes

Rien dans les informations collectées sur les bulletins de recensement ne permet d'accorder la prééminence qui est généralement la sienne à la nationalité. Les habitudes d'exploitation des données de recensement ne sont donc pas conditionnées par l'outil lui-même. Cette source extrêmement précieuse peut faire l'objet d'autres utilisations. A l'INED, nous avons fait ressortir, sur la base des trois derniers recensements (1975, 1982 et 1990) non plus la catégorie des étrangers, mais celle des immigrés obtenue en additionnant étrangers nés à l'étranger et Français par acquisition nés à l'étranger, mais celle des immigrés obtenue en additionnant étrangers nés à l'étranger et Français par acquisition nés à l'étranger (soit une combinaison du pays de naissance et de la nationalité actuelle ou antérieure)¹⁵. C'est ce que nous avons appelé l'apport migratoire direct. Par ailleurs, le recensement donne d'autres éléments d'appréciation de la population apportée par l'immigration corrigeant la vision que donne l'examen de la seule population étrangère: il en va ainsi des populations vivant dans un ménage à chef immigré représentant en 1990 un peu plus de 6 millions de personnes (à comparer aux 3.4 millions d'étrangers ou encore aux 4 millions d'immigrés). Cette notion, qui rend compte imparfaitement de

¹⁵ M Tribalat "Cent ans d'immigration. Etrangers d'hier, Français d'aujourd'hui" cahier 131, INED/PUF Paris 1991

l'ensemble des populations d'origine étrangère, est mieux adaptée lorsqu'on considère des âges jeunes, les enfants n'étant pas encore émancipés. Elle semble particulièrement adaptée pour donner des indications locales sur "la coloration ethnique": ce travail fait au niveau des départements amène à des proportions de jeunes vivant dans un ménage à chef immigré bien supérieures à ce que donne la proportion d'enfants étrangers: 38.2% par exemple en Seine Saint-Denis contre 19%. Une amélioration sensible du champ pourrait être obtenue en étendant cette notion aux personnes vivant dans un ménage dont le conjoint du chef de ménage est immigré¹⁶.

A côté de ces catégories d'un usage relativement immédiat, nous avons développé les concepts d'apport démographique indirect et de population d'origine étrangère dont l'évaluation requiert une vue claire du processus migratoire (suivant quels mécanismes les populations apportées par l'immigration étrangère s'intègrent par la nationalité à la population française?) et un long travail de reconstitution et d'estimation de séries temporelles. Le bilan, au premier janvier 1986, d'un siècle d'immigration a permis de chiffrer des deux ensembles: l'apport indirect est estimé à un peu plus de 6 millions, soit 10 millions si l'on y ajoute direct: le nombre de personnes nées en France d'origine étrangère (dont au moins un parent ou grand-parent a immigré au cours des cent dernières années) est lui-même évalué à 10 millions.

Construire des outils appropriés

S'il est possible, à partir des données de recensement, de mieux répondre à la question du "combien"?, il ne faut guère en attendre beaucoup plus. Cette source permet, au mieux, de dresser un tableau instantané de la situation des immigrés en France, mais n'offre aucune vision dynamique de leurs comportements. Si, l'introduction probable de l'année d'entrée en l'exigence temporelle. Cependant, elle permet de mettre en évidence les effets de structure liés à la durée de séjour, mais surtout à l'âge à l'entrée en France et de perfectionner la constitution d'échantillons d'immigrés pour une enquête post-censitaire. Plus généralement, les enquêtes nationales entreprises à l'INSEE n'intègrent pas les variables indispensables à l'analyse du phénomène migratoire. La construction d'un outil d'observation

¹⁶ M Tribalat "Les immigrés au recensement de 1990 et les populations liées à leur installation en France". Population 6 1993

spécifique et s'affranchissant du critère de nationalité s'imposait donc.

L'INED vient de réaliser, avec le concours de l'INSEE, une grande enquête nationale (Mobilité géographique et insertion sociale, MGIS) auprès des immigrés et de leurs enfants permettant d'analyser l'évolution de leurs conditions de vie et, plus généralement, le processus d'assimilation¹⁷. Il s'agit là d'une expérience entièrement nouvelle dont la réalisation pratique (1992-93) a nécessité des apports financiers extérieurs (OMI, FAS, Ministère de la Coopération, DPM, Secrétariat général à l'intégration).

Elle se distingue des sources habituelles à plusieurs égards. Elle porte sur des immigrés c'est à dire des personnes de nationalité étrangère à leur arrivée en France (près de 9000 personnes enquêtées) et la génération suivante, celle des personnes d'origine étrangère nées en France (près de 2000). A des fins de comparaisons, un échantillon représentatif de la population française s'ajoute aux deux précédents (près de 2000). Pour des raisons financières, nous avons été amenée à sélectionner quelques groupes qui rassemblent près de 60% de la population immigrée âgée de 20-59 ans, tranche d'âge enquêtée¹⁸ (Algérie, Espagne, Portugal, Maroc, Turquie, Afrique noire et Sud-Est Asiatique). Pour les jeunes nés en France, la même hypothèse et les contraintes liées à la méthode d'échantillonnage nous ont obligée à limiter la tranche d'âge à 20-29 ans et les pays de naissance des parents à l'Algérie, l'Espagne, et le Portugal. Cette hypothèse imposait le recours à des échantillons individuels d'immigrés et de jeunes nés en France, qui a rendu la collecte plus difficile et plus coûteuse. Afin d'avoir un outil "total", nous avons adjoint un troisième échantillon dit "témoin" représentatif de la population de la France âgée de 20-59 ans. Il s'agit d'un échantillon de logements avec procédure aléatoire de désignation de l'enquête dans le ménage solution satisfaisante et moins coûteuse.

¹⁷ Les premiers résultats de l'enquête MGIS ont donné lieu à la publication d'un ouvrage aux Editions La Découverte (Faire France, M. Tribalat) de deux bulletins de la revue Population et Société de l'INED et de deux INSEE Première.

¹⁸ Pour le courant espagnol les enquêtes avaient 25-59 ans et pour ceux de Sud-Est asiatique et d'Afrique noire 20-39 ans

Cette enquête se distingue également par sa méthode de sondage (aléatoire et non par quotas).

Enfin, elle ne livre pas une photographie de la situation actuelle, dont on pourrait craindre qu'elle soit rapidement périmée, mais une analyse dynamique avec la profondeur temporelle nécessaire.

Une enquête rétrospective

L'enquête est rétrospective et beaucoup de soin a été apporté à l'obtention de l'année d'entrée en France.

En optant pour une enquête rétrospective, nous devons nécessairement privilégier les informations factuelles. Le coeur des questionnaires réside dans les historiques: histoires migratoire, familiale, professionnelle et résidentielle. A ces historiques, on doit ajouter des informations sur la nationalité et ses modalités de changement, la fécondité et la contraception, les langues maternelles et d'usage, les pratiques sociales etc....

La qualité de l'information sur la date d'entrée est capitale car elle marque le point de départ ou de rupture des histoires individuelles. Elle permet de déduire l'âge à l'entrée d'une importance non moins décisive, Pour un phénomène donné, on peut définir ainsi trois "points générationnels": les migrants adultes (entrés après 15 ans), les migrants enfants (entrés avant 16 ans) et les personnes nées en France de parents immigrés.

Les tests réalisés nous ont fait opter pour un questionnement itératif permettant de repérer la première fois où le migrant est arrivé en France pour un séjour de plus d'un an.

Mise en cause des analyses habituelles du phénomène migratoire

Les considérations méthodologiques qui servent à définir le champ d'observation valent aussi pour mener l'analyse et ne doivent pas être abandonnées à cette étape. Pour cela, il faut remettre en question les techniques de mesure habituelles¹⁹ et revenir aux fondements de

¹⁹ ef. M. Tribalat, 1988 op. cité

l'analyse démographique²⁰ Si l'événement d'entrée en observation est si important, c'est parce qu'il détermine l'instant zéro de l'échelle de temps à prendre en compte. Or l'approche dynamique est à la fois la plus instructive et la moins pernicieuse. Lorsqu'on s'intéresse à l'assimilation des populations immigrées²¹, elle est indispensable.

Nécessité d'une approche dynamique

On doit se méfier des conclusions définitives tirées d'information instantanées et des hiérarchisations par pays d'origine qui pourraient en découler en termes de degré d'assimilation plus ou moins grand, voire en termes d'aptitude ou de volonté de degré d'assimilation plus ou moins grand, voire en termes d'aptitude ou de volonté différentes entre courants migratoires. C'est pourquoi il faut privilégier l'approche dynamique. L'assimilation est un processus qui se déroule sur un temps plus ou moins long en fonction du pays d'origine, mais aussi des caractéristiques, elles-mêmes aussi des caractéristiques, elles-mêmes changeantes, des migrants d'un même courant migratoire. Les cultures et traditions pèsent différemment suivant l'origine et sont plus ou moins proches des pratiques du pays d'accueil. L'origine sociale et le degré d'instruction jouent eux-mêmes sur les conditions d'assimilation en France. Tour invite donc à placer le temps au coeur de la mesure de l'assimilation.

Pour l'étude du processus d'assimilation, deux notions de temps peuvent être retenues: la durée de séjour (combinée ou non avec un autre élément temporel) et la succession des générations.

Cependant, la durée de séjour comme support temporel au processus d'assimilation rencontre vite ses limites. En effet, la plupart des événements que l'on étudie ne comprennent qu'une seule occurrence et la mise en évidence de l'effet de durée de séjour (au sens de l'évolution des comportements au fil de ces durées) est alors très ardue: comment mesurer par exemple l'effet de la durée de séjour sur les comportements d'acquisition de la nationalité française puisqu'il

²⁰ L. Henry "D'un problème fondamental de l'analyse démographique", Population n° 1 1959

²¹ Pour une définition de ce que nous entendons par assimilation, se rapport final d'enquête ou à "Faire France" op. cité

s'agit d'un événement qui n'arrive qu'une fois dans la vie d'un immigré. Toute mesure transversale, pour un même pays d'origine, rend compte d'effets de période et plus généralement de structure plus que de l'effet du temps lui-même. Elle pourra même conduire à des contresens complets si l'on n'y prend garde. S'agissant des événements à occurrence multiple, il est souvent nécessaire de tenir compte du rang, ce qui nous place dans la situation précédente. En outre, si l'on prend l'exemple de la fécondité la référence à une double échelle temporelle (année de naissance et année d'entrée) suffit bien souvent à épuiser les ressources d'un échantillon.

En réalité la succession des générations s'avère d'un usage plus fructueux dans l'analyse du processus d'assimilation.

Hypothèse a priori d'une grande hétérogénéité de "la" population immigrée

L'hétérogénéité est inhérente à toute population et n'est pas un obstacle en soi à l'analyse. Ce sont les modifications dans le temps de la composition des facteurs de cette hétérogénéité qui introduit des biais. L'étude de comportements en fonction de la durée de séjour de l'ensemble de la population immigrée a un sens pourvu que ses composantes hétérogènes pèsent d'un poids égal à chaque durée. C'est rarement le cas dans les analyses transversales puisque les courants migratoires, dont on doit supposer a priori l'hétérogénéité, se sont succédés dans le temps: nous aurons, par exemple aux durées de séjour les plus élevées les migrants d'Espagne et d'Algérie et ceux d'Afrique noire aux durées les plus faibles. L'analyse longitudinale réduit ces effets de structure puisque la prise en compte d'une cohorte d'entrée fixe, au moins dans le cadre d'une enquête rétrospective, la composition de la population en observation. Ils interviennent seulement lorsqu'on compare, à des durées égales différentes cohortes: à dix ans de séjour par exemple, les migrants arrivés dans les années cinquante ne sont pas les mêmes que ceux arrivés dans les années soixante-dix: on retombe ainsi sur les effets de structure précédents. Par ailleurs, les sorties d'observation introduisent un facteur d'hétérogénéité supplémentaire.

Certains facteurs d'hétérogénéité entre courants migratoires sont purement mécaniques: il en va ainsi de l'âge à l'entrée en France. Suivant la période d'activité du courant migratoire, la structure par âge à l'arrivée de la population qui en résulte à une date

donnée sera plus ou moins jeune: en 1992, la proportion de migrants venus avant l'âge de 16 ans passe ainsi de plus de 50% chez les personnes nées en Espagne à environ 20% chez celles nées au Maroc, chez les 20-59 ans. Or, il n'est pas équivalent d'être à 5 ans par exemple ou à 35 ans. L'analyse de l'enquête a montré les différences importantes entre migrants enfants et migrants adultes. La scolarisation est un domaine où les contrastes sont les plus forts: non scolarisation élevée chez les migrants adultes d'Algérie par exemple (41% des hommes) et scolarisation presque totale des migrants enfants (3%), dont au moins une partie s'est effectuée en France.

A l'intérieur d'un même courant, interviennent d'autres facteurs d'hétérogénéité "immigré", "d'origine étrangère, mais le plus souvent "étranger" seulement, comme variables secondaires tiennent bien sûr au système statistique français et à la faiblesse des investigations quantitatives ciblées sur ces populations. Cela a généralement amené à croiser que les modèles explicatifs des comportements de la population française dans son ensemble avaient valeur universelle et s'appliquaient forcément aux populations immigrées ou la question secondaire de savoir si, une fois neutralisé l'effet de variables dont on suppose qu'elles déterminent le phénomène étudié, des différences subsistent entre étrangers et Français, et lesquelles. Ce type d'interrogation suppose implicitement que le modèle explicatif de la situation globale en France s'applique soit à l'ensemble des immigrés (ou des étrangers), soit à chacune de ses composantes nationales²². Il est vrai que les effectifs d'étrangers des enquêtes nationales sont généralement insuffisants pour permettre des analyses indépendantes par nationalité. L'enquête MGIS offre l'opportunité de tester ces modèles par origine précise, cette dernière catégorie délimitant non plus une variable du modèle mais son champ d'application. Elle permet donc de comparer les modèles explicatifs de certains phénomènes suivant l'origine nationale (ya-t-il unicité ou non) et, dans certains cas, de les mettre en parallèle avec ceux qui valent pour la population française de souche. Par cette démarche, nous reconstruisons ainsi les limites du raisonnement "toutes choses égales par ailleurs", une même appellation pour contenir une réalité sociologique variable: c'est le

²² Citons les travaux d'E Maurin (Economie et Statistiques, n° 242, 1991) sur les données d'enquête emploi, ceux de JP Caille et LA Vallet sur les enquêtes de la DEP (Education et formation, 1995, N° 40).

cas de la catégorie sociale appliquée comme moyen systématique de résolution des différences. Nous sommes également à même de prendre la mesure de situations inédites qui ne trouvent pas d'équivalent dans la population française et sur lesquelles, ce type de raisonnement ne trouve pas de prise.

Les comparaisons internationales

La nécessité de mener des analyses comparatives en Europe renforce l'idée qu'il faut accorder un soin tout particulier à l'élaboration de données adéquates. Les publications traitant de la situation en Europe se réfèrent trop exclusivement au critère de nationalité, au'il s'agisse des publications régulières d'Eurostat ou de l'OCDE. Nous ne pouvons nous contenter de l'addition des seules populations étrangères. Si de nombreux observateurs sont devenus conscients du problème, ils s'en tirent encore trop souvent par des précautions liminaires qui n'ont pas d'effet sur la manière de traiter le phénomène migratoire. Les écarts en matière de législation sur la nationalité aboutissent à des erreurs d'appréciation importantes.

Les codes de la nationalité en Europe sont très différents à la fois dans leur contenu et dans la manière plus ou moins restrictive dont ils sont appliqués²³. Beaucoup évoluent vers l'introduction, sous une forme ou sous une autre, du droit du sol. C'est déjà le cas d'une dizaine de pays avec:

- le droit du sol intégral en Irlande;
- un droit du sol avec condition de résidence en Grande Bretagne;
- un système d'option, de déclaration, ou de manifestation de volonté des enfants nés en Belgique, Italie, France, Luxembourg, Pays-Bas et Portugal;
- un double droit du sol intégral en Autriche, Espagne et France, avec droit de résidence pour la Belgique et les Pays-Bas;

²³ Rapport SOPEMI, OCDE, 1995

A cette liste de pays, il faut ajouter ceux qui ont une politique de naturalisation très incitative qui intègre ainsi dans la nationalité du pays d'accueil beaucoup d'immigrés; c'est généralement le cas des pays nordiques.

L'Allemagne fait à la fois figure de pays très concerné par cette question et très en retard.

Pour donner une idée des biais introduits par le recours à la population étrangère pour refléter l'importance de l'immigration étrangère, on citera le cas de la France et de l'Allemagne du début des années 1990: si le nombre d'Italiens en Allemagne est deux fois plus élevé que celui observé en France, il suffit de réintroduire les migrants italiens devenus français pour arriver à un chiffre équivalent: 253 000 italiens, 523 000 immigrés d'Italie (et même près de 700 000 si l'on compte l'ensemble des personnes vivant dans un ménage à chef venu d'Italie). De la même façon, le nombre d'immigrés d'Espagne en France (413 000, contre 216 000 Espagnols seulement) est bien plus éloigné de celui résidant en Allemagne qu'il n'y paraît (135 000).

Par ailleurs, en Suède, le nombre de personnes nées à l'étranger est double de celui des étrangers: 430 000 étrangers, 869 000 immigrés et même 1,2 M, si on y ajoute la seconde génération, soit 13% de la population contre 4% d'étrangers²⁴. Aux Pays-Bas, plus de la moitié des personnes nées à l'étranger sont de nationalité néerlandaise et, dans les grandes villes des Pays-Bas (Amsterdam, Rotterdam, la Haye et Utrecht), plus de la moitié des jeunes de moins de 16 ans appartiendraient à ce qu'on appelle la seconde génération²⁵.

Michèle Trib

²⁴ SOPEMI, op cit

²⁵ SOPEMI, op cit

L'ETAT DES LIEUX SUR L'EVALUATION DES ACTIONS D'INTEGRATION EN FRANCE

- A. Des sites pilote pour l'intégration au volet intégration des contrats des ville: évaluation quantitative et qualitative des actions d'intégration en faveur des populations d'origine étrangère
- B. Comment faire l'évaluation des actions d'intégration en France?
- C. L'évaluation des dispositifs publics et de l'action associative: de la production de connaissance et production de changement

Depuis 1977, l'Agence pour le Développement des Relations Interculturelles a pour mission de "favoriser, par tous les moyens appropriés, l'intégration des populations immigrées en France et le développement harmonieux des relations entre les communautés françaises et étrangères".

Cette mission passe par la capitalisation et l'étude des politiques d'intégration, des dispositifs publiques et des actions locales menées en faveur de l'intégration. La diffusion des résultats de ces études se fait sous forme de publications, séminaires, programmes de formation auprès des acteurs de l'intégration: agents de l'Etat et des collectivités territoriales, élus, travailleurs sociaux, cadres associatifs etc. En 1995, elle a réalisé une étude nationale sur l'accueil des étrangers dans les services publics et sur les "femmes relais". Son champ d'intervention se situe la croisée des actions de terrain et de la réflexion universitaire.

L'ADRI a développé un savoir-faire sur la collecte des données issues du terrain et sur la publication des répertoires d'expériences. Elle édite régulièrement des bilans de connaissances, des bibliographies thématiques pour accompagner cette prise en compte des réalités de l'intégration en France et pour appuyer une réflexion sur les conditions de transfert des expériences locales d'un contexte géographique ou sectoriel à l'autre. Elle ambitionne de coordonner un réseau de partenaires européens chargés de l'expertise des actions d'intégration.

Par ailleurs, l'ADRI organise des espaces de rencontre et d'expression

des pratiques institutionnelles et sociales dans le champ de l'intégration, la politique de la ville, la lutte contre l'exclusion etc. En janvier 1995, les Ateliers de l'intégration Locale ont donné la parole aux acteurs de la région Nord-Pas de Calais et d'autres régions françaises et européennes afin qu'ils échangent leurs points de vue sur leurs expériences, leurs pratiques, leurs perspectives et leurs problèmes. En mai 1995, l'ADRI renouvelle ces rencontres nationales à Strasbourg avec une dimension européenne plus prononcée.

A. Des sites pilotes pour l'intégration au volet intégration des contrats de ville: évaluation quantitative et qualitative des actions d'intégration en faveur des populations d'origine étrangère

Depuis le début des années 1990, la politique d'intégration a fait une avancée considérable en France, malgré le débat conflictuel sur l'immigration, les résultats électoraux du Front National et la poussée du racisme et de la xénophobie. Les actions menées localement en faveur de l'intégration des populations étrangères ou issues de l'immigration s'inscrivent dans une politique d'intégration nationale qui établit des programmes d'intervention et contribuent à la mise en place de dispositifs nationaux, régionaux ou locaux.

Cette avancée s'explique par la capitalisation des savoir-faire du FAS depuis les années 1970 (Zecca, 1993), la souplesse de ses interventions et la bonne connaissance que les 10 délégations du FAS ont pu acquérir des réseaux locaux depuis la décentralisation du FAS en 1984. L'intégration est devenue une priorité gouvernementale avec la création d'un ministère de l'intégration sous la tutelle du Ministère des Affaires Sociales. Le Haut Conseil à l'Intégration créé en 1990 souligne également le volontarisme de l'Etat sur cet enjeu.

Depuis 1990, une accélération de la politique d'intégration dans certains quartiers a permis la mise en oeuvre de tous les projets qui favorisent l'intégration et d'initier de nouvelles approches. Le comité de pilotage présidé par Hubert Prévot, secrétaire général à l'intégration, associe le FAS, la DIV, les collectivités territoriales et des associations. Ensemble, ces instances ont défini un programme de 60 sites pilotes pour l'intégration qui a été évalué en 1994.

"La réussite de la politique de la ville passe par l'intégration des

populations immigrées. Les actions qui concourent à cette intégration doivent constituer un aspect important de la négociation des contrats de ville"(DPM N°93/30, nov 1993). En 1994, dans le cadre de la politique de la ville, 165 contrats de ville sur 214 ont signé un volet "intégration". "Les collectivités territoriales, (longtemps réticentes sur la question des actions d'intégration,) ont désormais un rôle déterminant en la matière compte tenu de leurs compétences et des politiques qu'elles mettent en oeuvre. A cette politique contribuent également les services déconcentrés de l'Etat dont les interventions s'adressent sans discrimination à tous les publics". Cette majorité de villes qui s'engagent avec l'Etat et le FAS à mener des actions en faveur des populations immigrées montre que l'intégration est désormais un axe prioritaire de l'action de l'Etat. Avec plus de 110 millions francs engagés dans le cadre de ces contrats, le FAS ajoute le financement des actions non contractuelles pour plus de 180 millions de francs. Actuellement plus de 4700 associations oeuvrant pour l'intégration des populations étrangères sont financées par le FAS. On comprend alors pourquoi la grande diversité des actions que ces associations développent reste difficile à appréhender.

Comment isoler les actions concourant à l'intégration des immigrés dans un programme global d'actions concernant tous les habitants? Pour identifier ces actions d'intégration, les contrats de ville ont définis quatre axes prioritaires pour 1995:

- Le désenclavement des foyers des travailleurs migrants et l'insertion sociale des résidents,
- La formation linguistique de base et l'insertion sociale des femmes immigrées,
- L'accueil dans les services publics des étrangers,
- L'insertion socio-professionnelle des jeunes d'origine étrangère.

L'évaluation des actions d'intégration dans le cadre des contrats de ville est en cours. On dispose actuellement d'un certain nombre d'études nationales et de bilans qui ont donné lieu à des évaluations quantitatives. Ces études portent sur les points suivants:

- Les 15 Plans départementaux d'accueil des familles

rejoignantes, (DPM, 28 février 1994).

- Les actions " petite enfance" dans le cadre de la politique de la ville qui développent notamment des points accueil familles.
- Les réseaux "solidarité école", lancés en 1992 sur 77 sites et reconduits en 1993 sur 80 sites au bénéfice d'environ 2000 adolescents (Circulaire DPM/FAS n°94/233 juillet 1994).
- Les actions "prévention-été", pour éviter la dégradation des liens sociaux entre générations et réduire l'exposition aux risques de marginalité des jeunes.
- Les quinze réseaux de parrainage économique des jeunes d'origine étrangère, mis en place en 1993 dans cinq régions pour accompagner les jeunes âgés de 16-25 ans, et qui devraient concerner 3000 jeunes.
- L'accueil des étrangers dans les services publics,
- Relais pour femmes ?
- Les bilans des actions menées par les Délégations du FAS

B. Comment faire l'évaluation des actions d'intégration en France?

"L'évaluation des actions d'intégration nécessite une approche par groupes cibles et par objectifs spécifiques qui soit convenablement délimités des populations étudiées" (Lebon, 1994, p21). Or, l'appareil statistique ne se prête pas en France à la prise en compte d'indicateurs relatifs à l'origine immigrée, à l'appartenance ethnique ou religieuse de groupes spécifiques, ce que Michèle Tribalat analyse avec pertinence dans son rapport qui a fait l'objet, faut-il le rappeler à un auditoire européen, d'un débat passionnant ces derniers mois en France. Aussi, les interventions publiques d'intégration doivent plus souvent se contenter de diagnostics partiels, monographiques ou sectoriels, de la situation socio-économique des populations étrangères produits par les cabinets d'étude qui ne sont pas associés à

l'élaboration et au déroulement de dispositifs.

Cette situation est cependant en train de changer, grâce à la mise en place d'une géographie prioritaire de l'intégration orchestrée par la DPM. Le FAS par l'intermédiaire de ses délégations régionales tente d'établir des véritables tableaux de bord des populations étrangères et issues de l'immigration par sites.

Les observations de l'intégration comme ceux de Montpellier ou de Strasbourg et les "centres ressources" comme celui de Roubaix ont été créés à la fin des années 1980 pour appuyer cette mission. Ils sont investis du rôle de production de connaissances régionales, voire très locales, et de diffusion de celles-ci auprès des acteurs de l'intégration afin de mieux orienter leur intervention. Ils sont également chargés de la capitalisation et de l'évaluation des expériences d'intégration en direction des populations immigrées. Enfin, ils constituent des espaces de rencontre et des lieux de formation des acteurs de l'intégration qui ont sans cesse besoin de renouveler leurs méthodologies et d'innover.

La difficulté d'établir un ensemble cohérent d'indicateurs d'évaluation des actions d'intégration provient également du fait que l'intégration renvoie à un processus pluridimensionnel d'adaptions successives des populations étrangères à la société française. Or, la variété des trajectoires migratoires, familiales, les capacités sociales et culturelles des individus et des groupes qui composent ces populations étrangères, fait de ce processus une réalité complexe et évolutive dans le temps.

Dès lors, toute tentative d'évaluation se trouve confrontée à la difficulté de concevoir une définition opérationnelle de l'intégration, par exemple, à partir de la conception qu'en donne le Haut Conseil à l'intégration. Cet effort nécessite de ce fait que le débat sur les conceptions divergentes de l'Intégration puisse être en partie levé. En effet, ces deux conceptions de l'intégration constitue en France deux pôles vers lesquels les politiques publiques oscillent de manière alternative (Lebon, 1994, p 25).

D'un côté, une version de l'intégration s'apparente à l'assimilation. Elle vise le brassage des populations et la réduction progressive des particularités culturelles liées à l'origine des populations étrangères. Par proximité avec les groupes sociaux français, les

populations d'origine étrangère parviennent à une similitude avec les comportements culturels et sociaux des populations nationales. L'autre conception de l'intégration se rapproche davantage de la notion d'insertion: il s'agit d'éviter les dysfonctionnements sociaux liés à la présence des populations étrangères tout en s'efforçant de préserver les particularités culturelles de ces mêmes populations. Ici, l'action publique vise plutôt le maintien de la cohésion sociale que l'assimilation (Lebon, 1994, p25).

En fonction de l'état de la société française, notamment la radicalisation du débat sur l'immigration dans l'opinion publique, la politique d'intégration se rapproche d'un des deux pôles et s'assigne des objectifs qui rentrent en ligne de compte lorsqu'il s'agit de mesurer l'impact local ou national des actions d'intégration pour les populations étrangères et leur environnement. Ces différentes dimensions des résultats brouillent la lisibilité des actions que la puissance publique met en oeuvre. Sans parler de la nécessité d'évaluer cette intégration grâce à des références comparatives, fondées sur les performances d'autres groupes sociaux.

L'intégration ne se mesure pas nous dit Sayad (Hommes et Migrations, 1994). Ce processus doit être mis en relation avec les transformations structurelles à l'oeuvre dans la société française, afin d'en comprendre les capacités d'accueil et d'intégration pour les populations exogènes. Avec la crise économique et le développement de poches d'exclusion sociale, l'intégration qui fut longtemps réservée aux populations d'origine étrangère est devenue une préoccupation collective dans la société française qui voit sa cohésion sociale et son identité nationale menacées par un nombre croissant de groupes sociaux précarisés.

Dans ces conditions, les groupes cibles de la politique d'intégration perdent de leur spécificité pour devenir un sous-groupe du volet "insertion" des politiques de la ville et de la lutte contre l'exclusion. Si cette réalité permet de manière salutaire d'éliminer les effets stigmatisants des populations immigrées appréhendées uniquement comme cibles, elle risque à terme de faire oublier que l'intégration des populations immigrées recouvre des caractéristiques sociales, économique et culturelles particulières et non réductibles à celles de l'exclusion en générale. L'intervention publique doit, par exemple, continuer à porter une attention redoublée sur les problèmes de

discrimination spécifique des populations d'origine étrangère dans leur accès à l'emploi et au logement si elle ne veut pas à l'avenir voir se développer en France une ethnicisation des rapports sociaux et la constitution de véritables ghettos ethniques comme aux Etats-Unis.

L'intégration interroge par conséquent la capacité de l'intervention de l'Etat, des collectivités territoriales, du travail social et de l'action associative à accompagner et favoriser autant que possible ce processus d'adaptation des populations d'origine étrangère à la société française. On comprend alors pourquoi l'état des lieux des actions d'intégration en France, objet d'enjeu imminemment politique pour les promoteurs engagés sans ces actions, peut facilement être utilisé comme un moyen de légitimer leurs inventions, de leur savoir et de leurs résultats au regard des objectifs initiaux affichés.

Avec la tradition française de forte centralisation, certaines évaluations favorisent la promotion d'acteurs régionaux et locaux auprès de l'Etat qui illustre ici une grande difficulté de se localiser et faire remonter vers les administrations centrales les réalités du terrain. Les bénéficiaires des subventions opèrent des tentatives de détournement de l'objet de l'évaluation par souci de maintenir leur budget; ou bien en fin de contrat d'objectifs, pour reconduire leur action. Cette situation tend à renouveler l'affirmation des handicaps pouvant justifier l'intervention sur ces populations plutôt que l'élaboration de stratégie innovante.

L'Etat n'est pas lui-même indemne dans cette tentation de valoriser des actions pilotes rapidement répertoriées et perçues comme emblématiques de son action au détriment d'une réflexion sur la capitalisation et les conditions de reproduction ou de transfert des expériences d'intégration.

C. L'évaluation des dispositifs publics et de l'action associative: de la production de connaissance et production de changement

L'évaluation donne lieu à deux types d'approche des actions d'intégration qui sont complémentaires mais rarement croisées.

- Une approche sectorielle des problèmes d'insertion des populations immigrées, par secteurs - logement, santé,

formation etc. - ou par publics - petite enfance, femmes, personnes âgées - Elle permet de cerner dans les détails et quantitativement les actions d'intégration et d'en suivre les étapes dans son déroulement.

- Une approche transversale, en termes de systèmes locaux, régionaux ou nationaux d'intervention qui prend en compte divers dispositifs partenaires précisant la répartition des responsabilités entre l'Etat et ses administrations, les collectivités territoriales, les services spécialisés et les associations selon les orientations définies dans les conventions signées entre ces partenaires. Le bilan des 60 sites pilotes de l'intégration du FAS relève de cette démarche qui est plus stimulante quand elle englobe une analyse poussée des étapes successives: les missions d'enquête préalables à l'identification des sites pilotes, les modalités d'élaboration des objectifs d'intervention par site, la mise en route et le fonctionnement des équipes, les stratégies des acteurs, la capitalisation et la typologie des actions (expérimentales, structurantes, "phares", effets de levier) (FAS, p 14) et l'impact que le programme a pu avoir sur la vie associative.

Mais ce balayage transversal des actions par domaine d'intervention favorise la compréhension globale que les acteurs peuvent avoir de leur action et des procédures. S'il est croisé avec une évaluation sectorielle, il apporte alors des informations détaillées sur les dimensions concrètes et pratiques des actions menées localement. Cette combinaison souhaitable des deux approches s'articulent dans un exercice difficile.

L'évaluation est jusqu'ici envisagée dans sa dimension de production de connaissances qui apporte un regard qualitatif sur les actions d'intégration en cours. Or, la mise en place de méthodologies et de dispositifs d'évaluation performants doit également amener les acteurs de l'intégration à nourrir leur réflexion dans une dimension prospective de leur intervention, pour les aider à formuler des indicateurs de situation et d'étapes du processus dont ils assurent le pilotage. Pour être opérationnelle, l'évaluation doit ainsi approfondir la connaissance du processus dans sa temporalité. Elle permet alors de réajuster les critères d'intervention publique et facilite la prise en compte de ses

"débouchés" en termes d'actions à venir, d'adéquation des financements futurs aux besoins repérés, d'impact local, etc.

En cela, l'évaluation devient productrice de changement de l'action publique, source d'innovation et outil d'expérimentation. En favorisant la conception de tableau de bord de l'intervention publique, elle apporte aux divers acteurs de l'intégration un instrument d'auto-formation et d'auto-qualification qui leur permet de se situer dans leur travail, en relation avec les autres partenaires et les populations bénéficiaires.

Comment dépasser les perceptions globalisantes et sommaires des populations étrangères? Le but assigné par les actions d'intégration est bien de corriger l'effet stigmatisant de l'immigration. Mais en retour, elles produisent de la stigmatisation par leur caractère spécifique. Cette situation explique les réticences des élus à afficher clairement des objectifs d'intégration qui électoralement leur coûtent très cher. Les travailleurs sociaux se sentent dévalorisés lorsqu'ils travaillent pour les populations étrangères.

En général, les interventions touchant les populations étrangères ont des effets positifs sur l'ensemble des sites. C'est ce que conclut l'évaluation du volet intégration des contrats de ville en 1995. Elles stimulent des partenariats locaux entre institutions qui n'ont pas l'habitude de travailler ensemble; elles renforcent la vie associative; elles participent à la valorisation du territoire. "Le risque mis en avant de développement de programmes d'actions spécifiques stigmatisant, isolant les immigrés des autres habitants ne se vérifie pas "(FAS, 1995, P 29).

Comment impliquer les élus dans des actions d'intégration? L'action publique d'intégration doit se renforcer en un travail de sensibilisation, d'explicitation, de formation des équipes locales à la problématique et aux enjeux de l'intégration. Ce travail de clarification participera certainement à terme de modifier l'état de l'opinion sur l'immigration.

Références:

ADRI, Action culturelle et intégration, Bilan des connaissances mai 1994

ADRI, Chahla Beski, Les femmes relais, mars 1994

ADRI, Martine Fournier, L'accueil des étrangers dans les services publics, mars 1994

Danielle Boyzon Fradet, ENS Fontenay, CREDIF, Un dispositif d'accueil original pour les enfants rejoignant de la ZEP de Montpellier, rapport d'évaluation et de perspectives, janvier 1994

DPM, les pratiques et méthodes des réseaux solidarité Ecole à travers quelques actions remarquables, 1995

Espinasse M-T, Contrats de ville et intégration des immigrés, bilan 1994 de l'application de l'accord cadre Ministère des Affaires Sociales de la Santé et de la Ville, dec 1994.

FAS, Petite enfance et politique de la ville, Mulhouse 14-15 mai 1993, Ed Syros, 1993.

FAS, Bilan et perspectives du programme 60 sites pilotes pour l'intégration, 1990-1993, juillet 1994

FAS, Sylvie Brun, Dispositif d'évaluation des actions santé, bilan quantitatif 1992-1993, oct 1994,

FAS, Contrats de ville: bilan d'étape dec 1994.

Lebon A., DPM, Situation de l'immigration et présence étrangère en France, 1993 - 1994, Doc Française, 1994

Lebon A., Les indicateurs d'intégration: où en est-on France?, fev mars 1994, Université de Montréal, pp 21-43

Zecca Marine, Politiques publiques et capitalisation des savoir-faire de l'intégration, Secrétariat Général à l'intégration, mars 1993.

Marie Poir

Andy Teague (missing)

Quatre enquêtes nationales sur les minorités ethniques De la discrimination à la diversité

Nous allons retracer les trente années de recherche à l'actif d'un organisme²⁶ qui n'est certes pas le seul à avoir étudié la situation sociale et économique des minorités ethniques, mais dont la fidélité à un thème central, par le biais d'une série d'enquêtes, permet d'illustrer certains des changements d'attitudes et de mentalité intervenus à l'égard des relations interraciales en Grande-Bretagne. Dans la deuxième partie de cet exposé, j'aborderai plus précisément l'enquête actuelle ? la quatrième de la série ? pour décrire quelles sont les différentes informations pertinentes, à nos yeux, dans le cadre d'une société multiculturelle.

Les années 60: la discrimination

Dans les années 60, le débat sur les minorités ethniques portait sur la question de la discrimination raciale («*the colour bar*»). La première «Race Relations Act» (loi sur les relations interraciales) de 1965 s'inspirait de la législation américaine sur les droits civils et interdisait toute ségrégation dans l'accès aux lieux publics, par exemple les restaurants. Mais la discrimination dans des secteurs finalement plus importants, comme l'emploi et le logement, restait non seulement licite, mais déclarée: il n'était pas rare de voir des pancartes portant l'inscription «interdit aux Noirs».

La première enquête²⁷ du PEP s'intéressait directement à la question de la discrimination. On interrogea un échantillon de 1 000 personnes issues de minorités ethniques, réparties dans six villes

²⁶ Les deux premières enquêtes mentionnées ont été réalisées par le PEP (Political and Economic Planning), qui est devenu le PSI (Policy Studies Institute) en 1978, à la suite d'une fusion. La première et la troisième enquêtes sont le fruit d'une collaboration avec Research Services Ltd, la deuxième et la quatrième avec Social and Community Planning Research.

²⁷ W.W. Daniel, *Racial Discrimination in England*, Penguin, 1968.

différentes, sur leur expérience et leur perception de la discrimination. Des entretiens furent également réalisés avec des employeurs, des propriétaires, des banques et d'autres organisations susceptibles d'actes discriminatoires. Et, surtout, on élaborait des tests objectifs d'évaluation de l'ampleur de la discrimination; ainsi, les mesurages n'étaient pas uniquement fonction d'opinions subjectives.

Par exemple, on envoya quarante personnes de race blanche, quarante personnes «de couleur» et quarante Hongrois se présenter aux quarante mêmes emplois subalternes. Dix entreprises refusèrent les trois candidats (peut-être le poste était-il déjà pourvu). Les trente autres, en revanche, répondirent de manière somme toute encourageante à tous les candidats blancs, à dix-sept des Hongrois, et à seulement trois des immigrés de couleur.

Cette enquête fut l'un des facteurs qui menèrent à l'élaboration du deuxième «Race Relations Act» de 1967, qui interdisait tout acte de discrimination directe dans les secteurs de l'emploi, du logement, etc.

Les conclusions de l'enquête faisaient apparaître que, très souvent, les victimes de la discrimination n'étaient pas absolument sûres ? ou ne se doutaient pas ? qu'elles avaient subi un acte discriminatoire. Les auteurs de l'acte en question n'étaient d'ailleurs pas, eux-mêmes, nécessairement conscients de leur geste. Les tests objectifs de mesure de la discrimination conçus pour la première enquête furent étoffés et répétés un certain nombre de fois au cours des vingt années qui suivirent. Il en est ressorti que la discrimination persistait en dépit de son illégalité²⁸.

Les années 70: les «pénalisations»

Au cours des dernières années, nous nous sommes quelque peu désintéressés des mesures directes de la discrimination. Nous savons que la discrimination existe, bien qu'il soit difficile de la mettre en évidence concrètement. Notre effort s'est porté sur l'identification des secteurs de la vie économique et sociale où les minorités ethniques sont pénalisées.

²⁸ C. Brown and P. Gay, *Racial Discrimination 17 Years After the Act*, Policy Studies Institute, 1985.

La deuxième enquête²⁹ du PEP couvrait un champ d'investigation beaucoup plus large. Elle comprenait d'autres tests de mesure de la discrimination et l'analyse des politiques de recrutement et d'affectation pratiquées par les employeurs et les services municipaux chargés du logement. Mais l'essentiel de l'étude concernait une enquête sur un échantillon aléatoire de 3 000 personnes issues de groupes minoritaires, avec un échantillon témoin de Blancs. La détermination des pénalisations se fondait sur l'analyse des différences existant entre les groupes ? en matière d'emploi, de logement, etc. ? et de la précarité des conditions de vie des minorités par rapport à celles des Blancs. Par exemple, un cinquième des ménages blancs vivaient dans des logements dépourvus de salle de bain, d'eau chaude courante ou de toilettes individuelles. Ce chiffre grimait à un tiers pour la plupart des groupes minoritaires, et à plus de la moitié pour les Pakistanais et les Bangladais.

Dans cette perspective, la pénalisation (le handicap) est défini(e) comme résultat. On peut rendre compte des différences en adoptant plusieurs clés interprétatives: les caractéristiques et les comportements du groupe minoritaire, ou les attitudes et les comportements du groupe majoritaire; le fonctionnement du marché et d'autres processus de production et de distribution des ressources économiques. Si nous voulons réduire les inégalités, nous nous devons d'approfondir chacun de ces phénomènes (dont la discrimination directe n'est qu'un des aspects).

Cette enquête a, elle aussi, été l'un des facteurs à l'origine du troisième «Race Relations Act», qui a inscrit dans une acception beaucoup plus large la définition et l'identification des formes directes et indirectes de discrimination.

Les années 80: le dualisme

Restait encore à rechercher une explication globale aux expériences des minorités ethniques. Elle s'incarna dans la notion d'«exclusion»: on peut dire, schématiquement, que les non-Blancs se voyaient refuser l'accès aux privilèges sociaux et économiques, au

²⁹ D. Smith, *Racial Disadvantage in Britain*, Penguin, 1977.

même titre que les femmes, la classe ouvrière et les handicapés. Ainsi, c'est par rapport à la majorité blanche que l'on se mit à définir les minorités ethniques. Cette démarche était d'ailleurs en accord avec une solidarité politique qui s'exprimait sous le vocable commun «Noir».

La troisième enquête³⁰ du PSI visait essentiellement à comparer les expériences des groupes majoritaires et minoritaires, en prenant un large échantillon de 5000 personnes issues des minorités. Sa conception était proche de celle de la quatrième enquête, qui fera l'objet d'une présentation plus détaillée dans la prochaine partie de l'exposé. A certains égards, elle montrait une amélioration des conditions de vie de l'ensemble des groupes, noirs et blancs confondus. Par exemple, la proportion des ménages privés du confort minimum était tombée à seulement 5 % pour les Blancs, à 5 % pour les Antillais et à 7 % pour les Asiatiques (alors que les chiffres de 1974 ? cités plus haut ? étaient beaucoup plus élevés). Mais à d'autres égards, les pénalisations restaient aussi importantes que dix ou vingt ans auparavant. Le chômage, par exemple, touchait 13 % des Blancs, 25 % des Antillais et 29 % des Pakistanais et des Bangladais. L'écart s'était même creusé depuis 1974.

Nombreux étaient les membres des groupes minoritaires qui vivaient depuis toujours, ou depuis des décennies, en Grande-Bretagne. Il était donc évident que le problème ne se réduisait pas à une difficulté d'adaptation consécutive à la période d'immigration.

Les années 90: la diversité

Dans cette période, c'est sur l'«intégration» que s'est orienté le débat. L'intégration ? mot clé du titre de ce séminaire ? semble impliquer que toutes les personnes doivent être traitées d'une manière absolument identique et que les différences entre les groupes ethniques ne devraient pas être perceptibles. Mais certaines questions soulevées lors de la troisième enquête ont contribué à jeter le doute sur cet objectif. La très grande majorité des Antillais et des Asiatiques interrogés rejetaient l'idée de rester à l'écart des Blancs. Néanmoins, ils affirmaient, dans leur très grande majorité, qu'ils devaient «tenter de préserver le plus possible leur mode de vie et leur culture». L'accent

³⁰ C. Brown, *Black and White Britain*, Heinemann, 1984.

s'est donc déplacé de l'«intégration» au «multiculturalisme». En raison de la diversité des origines et des modes de vie des différents groupes, qui se traduit dans la langue, la religion, la tenue vestimentaire, etc., on insiste aujourd'hui moins sur le dénominateur commun constitué par la non-appartenance au groupe des Blancs, et davantage sur la pluralité des besoins des différentes communautés.

La quatrième enquête nationale sur les minorités ethniques est en cours. Nous avons interrogé 5250 personnes originaires des Caraïbes, de l'Asie méridionale et de Chine. La tâche était ardue: il fallait d'abord définir un échantillon des membres des minorités (seulement 6 % de la population de la Grande Bretagne) par la technique du «dénombrement ciblé»³¹, puis les faire interroger par une personne issue de leur groupe ethnique, d'ailleurs souvent dans leur langue d'origine. L'enquête a collecté des informations portant sur un éventail de questions beaucoup plus large que celui des études précédentes, et concernant notamment:

- ? les structures familiales;
- ? l'éducation;
- ? l'emploi;
- ? les revenus et le niveau de vie;
- ? la santé physique et mentale;
- ? le logement;
- ? le quartier de résidence;
- ? les relations entre les groupes, y compris le harcèlement sexuel;
- ? l'identité, la religion et la langue.

Les données sont en cours d'analyse, et les résultats ne seront pas publiés avant l'année prochaine. Je ne puis vous communiquer nos conclusions dans le détail, mais tenterai de vous donner un aperçu d'un certain nombre de thèmes récurrents dans toute l'étude.

Dans les années 60, à l'époque de la première enquête, on

³¹ C. Brown and J. Ritchie, *Focused Enumeration: the development of a method of sampling ethnic minority groups*, PSI/SCPR, 1981.

estimait en général que ces questions étaient bien trop sensibles pour faire l'objet d'une analyse utilisant les techniques des sciences sociales. Actuellement, comme l'étude précédente l'a montré, on peut trouver un très grand nombre de données sur les minorités ethniques dans le recensement³², dans l'enquête sur la population active³³ et dans de nombreuses autres sources. Notre enquête a vocation à aborder des thèmes qui n'ont pas été étudiés ailleurs ? comme la santé, le harcèlement sexuel ou les variations de la perception de l'identité ethnique. Mais sa mission consiste aussi à mettre en rapport les informations sur une grande variété de sujets, pour montrer dans quelle mesure il existe ou non un modèle commun.

Le point commun, s'il existe, c'est qu'à bien des égards les minorités sont tout aussi différentes les unes des autres qu'elles le sont de la majorité blanche. Voici quelques exemples:

? la différence évidente entre les Asiatiques du Sud et les personnes originaires des Caraïbes est que les langues et les religions des premiers sont distinctes de celles de la communauté blanche. La plupart des Noirs de Grande-Bretagne ont été élevés dans la langue anglaise et dans la religion chrétienne, bien qu'ils conservent leur propre identité culturelle³⁴;

? certaines minorités, comme les Chinois et les Indiens, semblent obtenir des résultats supérieurs à toute attente lors des concours d'entrée à l'université, alors que d'autres, comme les Antillais et les Pakistanais, ont des résultats inférieurs aux prévisions³⁵;

³² Par exemple Ballard and V. Karla, *The Ethnic Dimensions of the 1991 Census: a preliminary Report*, University of Manchester, 1994; D. Owen, *Ethnic Minorities in Great Britain: housing and family characteristics*, University of Warwick, 1993

³³ T. Jones, *Britain's Ethnic Minorities*, Policy Studies Institute, 1993.

³⁴ T. Modood, S. Beishon and S. Virdee, *Changing Ethnic Identities*, Policy Studies Institute, 1994.

³⁵ T. Modood and M. Shiner, *Ethnic Minorities in Higher Education: why are there differential rates of entry?*, Policy Studies Institute, 1994.

? parmi les Antillais, le nombre de mariages reste faible, avec une grande proportion de mères célibataires. En revanche, le mariage et la solidité des liens conjugaux sont plus fréquents chez les Asiatiques du Sud que chez les Britanniques blancs. Les familles pakistanaises et bangladaises (contrairement aux Indiens et aux Afro-asiatiques) connaissent un taux de natalité supérieur à la moyenne actuelle³⁶;

? les femmes antillaises sont proportionnellement plus nombreuses que les Blanches à exercer un emploi rémunéré, alors que les Pakistanaises et les Bangladaises connaissent le plus faible taux d'insertion dans la vie active³⁷;

? le chômage touche davantage l'ensemble des groupes minoritaires que les Blancs, mais avec des taux particulièrement élevés chez les jeunes Noirs et les Pakistanais et les Bangladais d'âge mûr³⁸;

? les données dont nous disposons à ce jour indiquent que les revenus des familles indiennes et afro-asiatiques sont équivalents ? et parfois supérieurs ? à ceux des ménages blancs. En revanche, les Antillais sont plus pauvres que la moyenne, et les familles pakistanaises et bangladaises sont très exposées à la pauvreté³⁹.

A propos de la «diversité», il convient de faire remarquer qu'elle présente de bons et de mauvais côtés. Positive quant à la pluralité des cultures et des perspectives que les minorités apportent à notre société de plus en plus cosmopolite, la diversité est négative quant aux conditions d'inégalité inacceptables que connaissent certains groupes en matière d'emploi, de niveau de vie, de logement, etc. L'égalité, c'est l'égalité d'accès aux droits et aux ressources; ce n'est pas le nivellement et l'uniformisation.

Il est ainsi très difficile d'expliquer les différences de

³⁶ Owen, voir note 7.

³⁷ Jones, voir note 8.

³⁸ Jones, voir note 8.

³⁹ Joseph Rowntree Foundation, *Inquiry into Income and Wealth*, DFR, 1994.

réussite scolaire et économique entre les groupes minoritaires. Les explications doivent prendre en compte les cultures minoritaires, l'exclusion raciale et les grandes mutations structurelles. Pour pouvoir élaborer des politiques efficaces, il faut d'abord comprendre les interactions entre ces trois facteurs.

Policy Studies Institute, Londres

Richard Berth

COMMENT COMPRENDRE L'INTÉGRATION PAR LA RECHERCHE ACTIVE

Introduction

A titre d'introduction à la présente communication, je souhaiterais donner un bref aperçu des fondements théoriques de la manière dont je conçois la notion d'intégration. J'emprunte au sociologue suédois Jose Alberto Diaz la définition suivante de l'intégration:

Nous définissons et décrivons l'intégration en fonction de la participation complexe de l'immigrant à des domaines plus ou moins organisés et institutionnalisés des systèmes sociaux, économiques, occupationnels, domiciliaires et communicationnels de l'action sociale dans la société hôte (...) La pleine intégration dans la société hôte, par exemple, suppose une similitude complète entre les immigrants et les populations autochtones au niveau de leur participation à la distribution des ressources telle que régie par la société (Diaz 1995, p. 202 de l'anglais).

Cette définition est influencée par Bernard (1973) et Esser (1981) ainsi que par les spécialistes scandinaves tels que Ålund et Schierup (1987, 1991, 1993), qui estiment que l'intégration représente:

(...) l'adaptation des immigrants aux institutions, aux normes et à la culture de la «société majoritaire» dans la mesure nécessaire pour que les membres du groupe puissent fonctionner dans la société, tout en gardant intacte leur propre identité ethnique (Ålund et Schierup 1991, p. 14)

Un élément central des études sur l'intégration a jusqu'ici consisté à définir un ensemble de facteurs qui expliquent une évolution progressive, régressive ou stable dans le processus d'intégration des immigrants dans la société hôte. Dans ce contexte, il est important de se demander si la motivation individuelle, le milieu social ou économique ou encore l'aptitude linguistique viennent en tête de ces facteurs? Ou si ce sont au contraire les diverses conditions présentes dans le nouvel environnement qui viennent en tête des facteurs d'une

intégration réussie?

Diaz répond par l'affirmative à ces deux questions. Une approche multidimensionnelle est indispensable si nous voulons comprendre la complexité de la question. Il définit plusieurs dimensions clés de l'intégration des immigrants: l'intégration structurelle et politique au niveau du système, l'intégration sociale, domiciliaire et communicationnelle au niveau interactionnel de la société, et enfin l'intégration personnelle au niveau de l'individu. Toutes ces dimensions doivent être prises en considération. Diaz met essentiellement l'accent sur les rapports entre les facteurs individuels et contextuels. Influencé par Esser (1980), il a mis au point un modèle pour illustrer ce phénomène (ibid, p. 206):

«L'intégration», aussi bien pour les réfugiés que pour les travailleurs migrants, constitue depuis longtemps l'un des principaux objectifs de la politique d'immigration de la Norvège. La définition de ce qu'il convenait d'entendre par intégration dans les années 70 et au début des années 80 était fondée sur les notions de «ségrégation» et «d'assimilation». Toutefois, la situation a évolué au cours de la dernière décennie de telle sorte qu'aujourd'hui, la notion d'intégration dans la politique d'immigration de la Norvège repose essentiellement sur les objectifs d'égalité et de participation.

Cette évolution traduit les problèmes qui se sont posés lorsque l'on a essayé de concrétiser cette notion d'intégration. Lorsque se posent de tels problèmes de définition et lorsque des difficultés interviennent lorsqu'il s'agit de concrétiser une notion, des problèmes ne manqueront pas de surgir aussi au niveau de la mise en œuvre. En raison de leur caractère très général, les objectifs peuvent être atteints en ayant un contenu très différent. Que signifie l'idée de travailler sur la base d'un objectif d'intégration? De quels indicateurs disposons-nous pour nous assurer que les objectifs ont été atteints?

Etudes empiriques fondées sur une conception multiméthodologique

Il s'agit là de ce qui a servi en partie de toile de fond à deux projets de recherche effectués par l'établissement de recherche SINTEF-IFIM au cours de la période 1991-1995 (le client pour ces projets était le conseil norvégien de la recherche, le programme pour les migrations internationales et les relations ethniques). Il est utile d'étudier les deux projets en parallèle car ils se complètent au niveau aussi bien des thèmes que de la méthodologie. Le premier projet s'attache plus particulièrement à l'accueil des réfugiés dans les communautés locales (Projet I). Ce projet, qui a été exécuté dans vingt-huit municipalités norvégiennes, se fonde sur la recherche active; il avait pour objectif de définir les mesures propres à contribuer à une intégration plus rapide des réfugiés dans les municipalités. Le groupe cible se composait d'employés des administrations locales qui travaillent avec des réfugiés pendant leurs premières années en Norvège. Le second projet portait sur la participation et l'intégration des réfugiés en tant qu'individus dans la société (Projet II); il avait pour objectif d'étudier les rapports entre les objectifs de la politique d'immigration, les mesures adoptées et les résultats obtenus. Comment

s'opérait la mise en œuvre des nouvelles mesures? Quel en a été l'effet et dans quelle mesure ont-elles contribué à accroître l'indépendance, la participation à la société et au marché du travail? Il est important d'adopter une approche aussi ambitieuse, mais cela soulève de nombreuses difficultés méthodologiques pour le chercheur. Qu'est-il en fait possible de mesurer et quels sont les contextes dans lesquels s'insèrent les observations? Dans les deux projets, nous nous sommes attachés à évaluer le processus d'intégration et à définir dans quelle mesure les objectifs d'égalité et de participation des réfugiés ont été atteints après quelques années en Norvège. Les questions méthodologiques restent toutefois les mêmes, qu'il s'agisse de réfugiés ou d'une population d'immigrants plus établie.

Nous avons choisi d'associer des méthodes quantitatives et des méthodes qualitatives dans les deux projets. Les méthodes qualitatives ont joué un rôle particulièrement important pour obtenir une vue d'ensemble des indicateurs tels que le travail, l'éducation, l'engagement politique et l'association structurelle. Il s'agit là de certains des indicateurs que l'on retrouve dans la recherche sur l'intégration et l'égalité. Nous avons toutefois dû étudier ces questions de façon plus approfondie. D'une part, nous avons dû nous demander dans quelle mesure ces indicateurs objectifs conviennent à l'étude des processus sociaux, et il nous a aussi fallu étudier les conditions qui contribuent à parvenir ou non à l'égalité et à l'intégration.

Afin de répondre à ces dernières questions, nous avons utilisé diverses formes d'approche qualitative. Dans le projet relatif à la communauté locale (Projet I), nous avons étudié la mise en œuvre de la politique relative aux réfugiés au niveau local, ce qui nous a permis de comprendre comment les divers acteurs (autorités locales, politiciens, cadres, population locale et réfugiés) interprètent et appliquent la politique arrêtée en matière de réfugiés et d'immigration. Dans le projet d'intégration (Projet II), nous avons enchaîné en procédant à des interviews qualitatifs plus détaillés avec soixante-dix à quatre-vingts réfugiés.

Nous avons retenu cette méthodologie car nous savons trop peu de choses sur la manière dont les réfugiés eux-mêmes ressentent la situation. Pour atteindre les objectifs de notre politique d'immigration, il importe que les principaux intéressés soient entendus. Des immigrants et d'anciens réfugiés qui occupent des fonctions administratives nous ont aussi aidés à définir la liste des questions à

poser et les méthodes à appliquer pour les interviews. Nous avons eu recours à une liste de questions relativement informelle. Les personnes interrogées ont été choisies dans quatre municipalités différentes à partir d'une enquête plus vaste dans laquelle nous avons utilisé un certain nombre de critères objectifs pour mesurer l'intégration. L'étude qualitative apparaît donc comme une étude de suivi approfondie. Elle a aussi servi à corriger et à préciser les conclusions de l'enquête sur plusieurs points primordiaux.

L'un d'eux concerne les rapports avec la communauté locale et le voisinage, point sur lequel l'enquête précédente donnait à penser qu'il existait un fort isolement et une absence de contact entre immigrants et Norvégiens. Les interviews plus approfondis ont montré qu'il s'agissait là d'une question plus complexe en décrivant les aspects qualitatifs des contacts, les différents types de contact, etc.

Réussite ou échec?

Les résultats d'un projet de développement de ce type sont difficiles à évaluer. Les résultats positifs se traduiront (finalement) par des effets à long terme. Le projet a porté sur une période de trois ans, ce qui n'est pas assez pour enregistrer un changement mesurable en matière de niveau d'intégration. Il est néanmoins possible d'évaluer la réussite ou l'échec du projet si nous sommes prêts à modifier les critères de réussite (indicateurs de réussite). Cela est possible avec le projet qui nous intéresse. L'accent a été placé sur les efforts des autorités locales pour mettre en œuvre la politique d'intégration. Dans la partie de recherche active du projet, nous avons suivi les efforts d'aide aux réfugiés dans les vingt-huit municipalités étudiées. Les municipalités avaient leurs propres projets, dont l'objectif était d'appliquer de nouveaux modèles et de nouvelles méthodes pour l'aide aux réfugiés.

La plupart des municipalités ont réussi dans leurs efforts. Elles ont pu, pendant la durée du projet, prouver que les nouvelles méthodes permettaient d'améliorer leur activité d'intégration, en abaissant le taux de chômage, en améliorant les aptitudes linguistiques parmi les réfugiés, en multipliant les contacts sociaux entre réfugiés et Norvégiens, etc. Il s'agit bien évidemment là d'une manière de mesurer les résultats du projet. Toutefois, ainsi que nous l'avons déjà souligné, nous nous sommes essentiellement attachés dans ce projet à étudier

les conditions qui déterminent les résultats. Cela signifie que nous ne devrions pas seulement étudier (et mesurer) les résultats proprement dits (taux de chômage, aptitude linguistique, contacts sociaux, etc.), mais que nous devrions aussi nous efforcer d'en comprendre le pourquoi et le comment.

Pendant la période sur laquelle a porté le projet, nous avons fait l'expérience de nombreux modèles, méthodes et pratiques organisationnelles distincts. Les municipalités ont fait preuve de beaucoup d'invention aussi bien pour utiliser les possibilités locales que pour adopter de nouvelles formes de pensée. Nous avons insisté pour que toutes les solutions tiennent compte de deux considérations au moins: d'une part, les buts ou objectifs d'ensemble et, d'autre part, la situation locale, avec les limites et les possibilités qu'elle comporte. Nous observons souvent que les individus et les organisations oublient ce second aspect. Ils s'efforcent d'arriver à des solutions universelles alors que, au moins dans le domaine qui nous intéresse, il existe très peu de formules universelles pour faire quoi que ce soit. Il est bien évidemment possible d'élaborer certaines directives, mais qui doivent nécessairement être très générales. Tous les détails et toutes les solutions pratiques doivent correspondre de près à la situation locale. Autrement dit, nous devons éviter toute forme de modèle prédéfini.

Cela ne signifie toutefois pas que les considérations générales ne présentent aucun intérêt. Les conclusions auxquelles a abouti l'étude des vingt-huit municipalités laissent apparaître certaines caractéristiques générales importantes, à savoir:

? l'effort d'intégration doit être ancré dans le système politique et administratif local. Il doit exister une attitude commune sur la manière de mener à bien la politique d'intégration;

? l'effort d'intégration doit être fondé sur la collaboration entre groupes professionnels à travers les frontières administratives;

? l'effort d'intégration doit être fondé sur la participation des groupes d'immigrants eux-mêmes;

? l'effort d'intégration doit être organisé de manière à ce qu'il soit possible de choisir la souplesse et la différenciation en fonction des besoins de chaque immigrant.

Il s'agit là de certaines des considérations générales. Si la pratique doit être modifiée, ces considérations générales peuvent être «translatées», concrétisées et adaptées à la situation particulière qui règne dans la municipalité. Cette opération de «translation» est souvent difficile. L'observation des efforts menés par les vingt-huit municipalités pour améliorer leur action d'intégration a été une source d'enseignement aussi bien pour les participants que pour les chargés de recherche. Les participants ont été en mesure de choisir pour leur action de meilleures méthodes et de meilleurs modèles alors que nous, les chercheurs, avons acquis de précieuses connaissances sur l'intégration en général, et plus particulièrement sur les obstacles auxquels elle se heurte. Il est difficile d'acquérir des connaissances sur ce point lorsque l'on utilise des méthodes qui ont un caractère plus quantitatif. Ainsi que nous l'avons déjà indiqué plus haut, nous avons aussi complété ce projet au moyen de méthodes quantitatives (enquêtes) et de méthodes qualitatives plus traditionnelles (études approfondies), mais les connaissances concernant le processus de mise en œuvre ont essentiellement été obtenues au moyen du projet de recherche active.

Le responsable de ce projet a allié des fonctions d'observateur, de participant, de conseiller, de chercheur et d'évaluateur. Ce mélange des rôles est inhabituel si nous considérons le projet comme un exemple de recherche de type traditionnel, mais intervient assez souvent dans la recherche active. Les critiques adressées à la méthode de la recherche active ont porté essentiellement sur des questions d'objectivité. Cette méthode présente toutefois l'énorme avantage de permettre au chercheur d'être proche des sujets étudiés, qui dans ce cas particulier étaient aussi bien des réfugiés que des représentants des autorités locales. Par ailleurs, cette méthode est mieux adaptée au rassemblement de données propres à être informatisées. Étant donné que ces deux aspects étaient pour nous d'une grande importance, cette méthode nous a paru la plus appropriée et la plus utile.

Le projet a-t-il réussi ou échoué? À notre avis, il a réussi. Il est certes toujours possible d'améliorer les résultats mais, dans l'ensemble, nous sommes satisfaits. On nous a aussi demandé d'indiquer si nous avons surveillé le projet pendant son déroulement. Dans un sens, oui. Des représentants du gouvernement et de groupes d'intérêt plus indépendants ont suivi le projet de près et nous avons eu

un groupe spécial de référence. Par ailleurs, nous avons chaque année présenté un rapport spécial à l'instigateur du projet, le Conseil norvégien de la recherche. Toutefois, si par «surveillance» on entend une «évaluation indépendante», je dois alors dire que nous ne l'avons pas fait.

Références

Bernard, William S (1973), «Index of Integration in the American Community» paru dans *International Migration Review*, Vol. 2, p. 23-33.

Diaz, Jose Alberto (1995); «Integration: A basic Definition and Methodological Strategy» paru dans Hjernø, Jan (de): Copenhague, Conseil des ministres des Etats nordiques, TemaNord 1995:516.

Esser, Hartmut (1980): *Aspekte des Wanderungssoziologie. Assimilation und Integration von Wandrerern, Ethnischen Gruppen und Minderheiten*. Darmstadt: Luchterhand.

Ålund, Aleksandra et Carl-Ulrik Schierup (1991): *Paradoxes of Multiculturalism*. Avebury, Angleterre.

Berit B

LE PROJET NATIONAL DE STATISTIQUES SUR L'IMMIGRATION ? NORVÈGE

Introduction

Le projet est né de la constatation qu'il était nécessaire de produire des statistiques et des données concrètes plus précises et en plus grand nombre sur les flux migratoires et les conditions de vie de la population immigrée en Norvège. La plupart des données statistiques disponibles en 1992 étaient des statistiques d'état. Les données longitudinales faisaient presque totalement défaut.

Objectifs initiaux du projet

Il s'agissait de développer les compétences nécessaires, de poser les fondements permettant de produire des statistiques sur l'état et sur l'évolution des flux migratoires (émigration et immigration) et de fournir des informations sur les conditions de vie des immigrés, analogues à celles relatives à la population norvégienne en général.

Phase 1

En Norvège ? comme dans les autres pays nordiques ? la plupart des statistiques proviennent de l'exploitation des registres administratifs (statistiques de l'état civil). Statistics Norway est chargé de la quasi-totalité des statistiques démographiques officielles. Au centre de ce dispositif se trouve le Registre central de la population (CPR), créé en 1964. Le pivot du CPR est le numéro d'identification national: ce numéro unique et permanent à onze chiffres identifie chaque personne qui vit ou a vécu en Norvège depuis le 1er octobre 1964. Ce système de numéro individuel sert à l'identification dans de nombreux registres et de codes pour la mise en correspondance des registres. La loi de 1989 sur les statistiques autorise Statistics Norway à exploiter plus aisément les données des systèmes publics créés à des fins administratives. La création d'une inspection chargée de la sécurité des données répond au souci de protéger la vie privée des individus et de prévenir l'emploi abusif de ce numéro d'identification individuel.

Outre ce numéro, le registre contient le nom, l'adresse, la nationalité, la situation matrimoniale et familiale (enfants, parents, conjoint).

L'idée à la base du Projet national des statistiques sur l'immigration est d'intégrer, dans les limites fixées par l'inspection chargée de la sécurité des données, un élément relatif à l'immigration dans les registres administratifs pertinents. En établissant une liaison avec le Registre central de la population, il est possible de déterminer qui appartient à la catégorie «population immigrée».

La première question à régler était celle de la définition de «l'immigré» à des fins statistiques. Une nouvelle norme de classification des immigrés a été décidée en 1993. Elle prévoit que la catégorie «population immigrée» englobe les immigrés de la première génération n'ayant pas d'origines norvégiennes et leurs enfants (deuxième génération). Plus simplement, par «population immigrée» on entend toutes les personnes dont les deux parents sont nés à l'étranger.

La catégorie de «population immigrée» s'ajoute aux catégories antérieurement définies («ressortissants étrangers» et «nés à l'étranger»). Les trois modes de classification seront utilisés. Le choix de la catégorie «population immigrée» a été bien accueilli par les différents utilisateurs de statistiques.

Phase 2

Pour nuancer la définition de l'«immigré», on a décidé d'introduire des informations relatives aux différents statuts d'immigration. Cette entreprise sera achevée au cours de 1995. Pour ce faire, on collecte des informations auprès du Registre de contrôle de l'immigration (FREM KON) qui recense tous les ressortissants étrangers qui demandent un permis de séjour en Norvège, y compris les demandeurs d'asile et les réfugiés. Lorsqu'un permis de séjour est délivré pour une durée supérieure à six mois, le Registre central de la population en est automatiquement avisé. La liaison entre ces informations et celles relatives à la «population immigrée» permet d'obtenir des données actuelles et longitudinales sur la situation, par exemple, des groupes de réfugiés par rapport à celle des groupes de travailleurs immigrés et/ou à celle de l'ensemble de la population.

Phase 3

En abordant le chapitre de l'évaluation de «l'intégration des immigrés», on a tenu compte du fait que la politique d'immigration de la

Norvège se propose d'atteindre un statut réel d'égalité entre immigrés en situation régulière et Norvégiens. Dans la mesure du possible, les immigrés en situation régulière doivent jouir des mêmes avantages, droits et obligations que le reste de la population. L'exercice consistera donc à mesurer le degré d'égalité des statuts à un moment précis ainsi que son évolution dans le temps. Cette politique poursuit aussi un autre objectif, qui est de permettre à toutes les catégories d'immigrés de parvenir le plus rapidement possible à l'autonomie économique, dont l'une des méthodes d'évaluation est de collecter des informations sur les ressources des personnes.

Il n'existe pas de définition claire et précise de ce qu'est un réel statut d'égalité entre immigrés en situation régulière et Norvégiens. Pour des raisons essentiellement liées aux données, on a décidé de se limiter, au départ, aux éléments des conditions de vie déjà étudiés pour la population norvégienne, à savoir: la santé, l'emploi, les rapports familiaux et sociaux, le logement, l'environnement local, les loisirs, les activités culturelles, la sécurité des personnes et des biens, la participation à la vie politique et les droits. On mesure les conditions de vie en dessinant une image globale à partir de ces renseignements et des données statistiques démographiques et économiques.

Dans les pays nordiques, il est d'usage de définir les conditions de vie de la population de la manière suivante: «Les conditions de vie sont déterminées par les ressources dont disposent les individus sous l'angle des revenus, des biens, de la santé et de l'éducation.» Cette «méthode des ressources» permet d'envisager les conditions de vie non seulement comme quelque chose que l'on subit mais aussi comme des éléments susceptibles d'être influencés et modifiés par des mesures actives de la part de l'individu lui-même ou de la part des instances politiques.

Pour avoir une image complète des conditions de vie telles qu'elles sont définies plus haut, il faudra disposer de données statistiques dont la collecte prendra encore des années.

A certains égards, les conditions de vie de la population immigrée ou des groupes d'immigrés sont effectivement différentes de celles de la majorité de la population: ils subissent par exemple des tracasseries et une discrimination quotidiennes pour des motifs raciaux, religieux et ethniques et nombre d'autres désagréments. Il est reconnu

que le comportement de la population majoritaire vis-à-vis de l'immigration et des droits des immigrés joue un rôle important dans les stratégies d'adaptation et d'intégration des groupes d'immigrés. Une action a été entreprise en vue d'améliorer la collecte des données et les méthodes d'évaluation des différentes formes de discrimination ethnique et de racisme. Le comportement de la population majoritaire est évalué chaque année. En juin 1995, Statistics Norway a résumé, dans un rapport rédigé en norvégien, les données disponibles sur les flux migratoires, les effectifs et certains aspects des conditions de vie des immigrés.

Eva Haagenzen

Heinz Werner (missing)

EVALUATION DE L'INTEGRATION DES REFUGIES EN FINLANDE

Généralités

La population de la Finlande est ethniquement plus homogène que celle de la plupart des pays européens. La minorité la plus nombreuse y est celle des Finnois de langue suédoise, qui se différencie de la majorité par des caractéristiques plus linguistiques qu'ethniques. Les "anciennes" minorités ethniques du pays sont les Lapons et les Tziganes, ainsi que les Juifs et les Tatars, moins nombreux.

Par rapport à la population totale, il y a 1,2% d'immigrés, proportion la plus faible d'Europe occidentale. Cependant, la Finlande - autrefois pays d'émigration - est rapidement devenue un pays d'immigration par suite de l'afflux de réfugiés sur son sol, d'une augmentation des mariages mixtes et, surtout, de l'immigration de Finnois originaires de l'ex-Union Soviétique.

Le net accroissement du nombre d'immigrés et de réfugiés observé au début des années quatre-vingt-dix a coïncidé avec la pire récession qu'aie subie la Finlande depuis la deuxième Guerre mondiale. En 1995, le taux de chômage est de 19% pour les Finlandais et de 50% pour la population immigrée. On remarque un déclassement professionnel chez les immigrés qui ont réussi à trouver du travail. En raison de la crise économique et du chômage de masse, les partis et les principaux responsables politiques hésitent à se pencher sur les problèmes d'immigration et de réfugiés. Le Premier Ministre Paavo Lipponen s'apprête néanmoins à élaborer une politique des étrangers et des réfugiés dans le cadre de son programme de gouvernement.

Pendant les années vingt et trente, la Finlande a acquis une expérience considérable dans l'organisation de l'accueil des réfugiés. Au cours des trois décennies ayant suivi la deuxième Guerre mondiale, elle en a reçu très peu. L'accueil régulier de réfugiés n'a repris que durant les années quatre-vingts. Le quota annuel de réfugiés est de 500 pour l'instant. Le Conseil consultatif sur les questions d'immigration et de réfugiés (organe spécialisé au sein duquel sont représentés plusieurs services administratifs) a proposé que ce chiffre soit progressivement porté à 1.000. La Finlande a déjà accueilli - dans les limites du quota actuel - des Chiliens, des Vietnamiens, des Iraniens, des Irakiens, des Kurdes, des réfugiés de l'ex-Yougoslavie et d'autres groupes. Plus de 120 communes sur 455 ont ainsi reçu des réfugiés. L'accueil des réfugiés

est devenu une fonction permanente de l'Etat et des municipalités.

Le nombre annuel de demandeurs d'asile s'est nettement accru au début des années quatre-vingt-dix, ce qui a créé une situation entièrement nouvelle en ce qui concerne l'accueil des réfugiés. De nouvelles unités d'accueil ont été rapidement mises en place. L'essentiel, dans un premier temps, était d'assurer aux demandeurs d'asile un logement, un revenu minimum et des soins. Puis, la politique d'accueil a été précisée, et l'on s'est mis d'accord sur la répartition des tâches entre l'Etat, la Croix Rouge Finlandaise, les municipalités et les fédérations de municipalités.

Comme l'accueil des réfugiés et demandeurs d'asile se développait rapidement, le travail d'évaluation passait au second plan. Au milieu des années quatre-vingts, le Département de la recherche du Ministère des Affaires sociales et de la Santé a entrepris une enquête sur la situation en Finlande des réfugiés vietnamiens et cambodgiens. L'intention était de refaire une enquête de même nature à intervalles réguliers, mais l'opération a été abandonnée pendant de nombreuses années. L'Académie de Finlande, le Ministère des Affaires sociales et de la Santé, l'Agence nationale pour la protection sociale et la santé et le Ministère du Travail ont financé plusieurs études traitant de l'accueil et de la prise en charge des réfugiés, mais ce n'étaient pas les autorités qui assuraient le contrôle de l'accueil de ces derniers et l'évaluation des mesures prises à leur endroit. D'autre part, le problème de la compilation de statistiques sur les réfugiés restait non résolu à bien des égards. C'est pourquoi le Ministère des Affaires sociales et de la Santé et les fédérations de municipalités ont lancé en novembre 1992 un projet de planification en vue de créer un système d'évaluation de l'accueil des réfugiés. L'enquête - intitulée "Intégration ou isolement - La vie des réfugiés en Finlande" - a été achevée en octobre 1994.

Intégration ou isolement : enquête sur les conditions de vie des réfugiés

Cette enquête de caractère général était censée porter sur les conditions de vie et le bien-être des réfugiés en Finlande et servir de base à la politique en la matière. Elle visait aussi à évaluer le degré de réussite des mesures d'intégration prises jusqu'alors.

Elle avait pour point de départ théorique la notion

d'intégration, une distinction étant faite entre intégration structurelle et intégration interne au sein de la communauté ethnique. L'intégration structurelle se caractérise par l'égalité interethnique, en vertu de laquelle les immigrants peuvent participer à la vie économique, sociale et politique des autochtones, sans pour autant renoncer à leur spécificité culturelle et ethnique. Quant à l'intégration interne, elle est axée sur le développement et le maintien de la culture propre à la communauté ethnique et du soutien mutuel des membres de celle-ci.

On a évalué le processus d'intégration au moyen des indicateurs suivants :

emploi, revenu, conditions de logement et migration interne, connaissance de la langue maternelle et du finnois ou du suédois, niveau d'instruction, usage des médias de masse, vote, demande de la nationalité du pays d'accueil, contacts avec les Finlandais : amitiés et xénophobie vis-à-vis des réfugiés, importance de la communauté ethnique, culture et religion, organisation ethnique et volonté de se rapatrier.

Les données étaient les suivantes : statistiques sur la situation socio-économique des réfugiés, réponses obtenues à un questionnaire adressé par la poste aux agents municipaux s'occupant de réfugiés, résultats d'entrevues avec cent réfugiés (iraniens, kurdes, somaliens et vietnamiens). Les statistiques relatives à la situation socio-économique des réfugiés ont été difficiles à obtenir, car en Finlande comme dans beaucoup d'autres pays, le statut de réfugié n'est pas mentionné dans les données de recensement. On a résolu ce problème en recherchant les numéros de sécurité sociale des réfugiés dans les dossiers de l'Office central des statistiques, cette procédure ayant reçu l'aval du Commissaire à la protection des données.

Le questionnaire avait pour but de faire connaître le point de vue des travailleurs sociaux qui sont quotidiennement en contact avec des réfugiés. Il était destiné en outre, non seulement à donner une idée du degré de bien-être des réfugiés, mais aussi à permettre l'étude des différences entre petites et grandes municipalités.

Les principales données ont été celles produites par les entrevues avec cent réfugiés. Ceux-ci avaient été contactés avec l'aide des autorités responsables des affaires sociales et de l'emploi. Ils étaient des deux sexes, de plusieurs groupes d'âge, de différents milieux professionnels, issus des villes et des régions rurales, mais leur échantillon n'était pas représentatif sur le plan statistique.

Il est un important principe selon lequel on ne doit pas conduire d'étude sur une minorité sans la participation du groupe cible, et ce tant au stade des préparatifs qu'à celui de la réalisation. Pour respecter ce principe, il a été organisé, au début du projet, une rencontre avec des représentants des associations de réfugiés au cours de laquelle ont été abordées diverses questions d'ordres méthodologique et pratique. Il s'agissait de déterminer, par exemple, si lors des entrevues, le mieux serait de faire appel, soit à des assistants de recherche recrutés parmi les réfugiés, soit à un Finlandais aidé d'un interprète. Les réfugiés ont exprimé une préférence pour la seconde option (l'interprète ayant été présent durant les deux tiers des entrevues). Les représentants des associations de réfugiés ont participé aussi à l'élaboration du questionnaire.

Résultats de l'enquête

Intégration structurelle

Seuls quelques réfugiés offrent l'exemple d'une participation pleine et entière à la vie économique, sociale et politique de la société finlandaise. Parmi les personnes interrogés figuraient deux ou trois "gagnants" et quelques "perdants", mais la grande majorité essayaient de vivre le mieux possible en attendant une embellie sur le marché de l'emploi. Ce sont les jeunes arrivés en Finlande comme mineurs non accompagnés qui se trouvent dans la situation la plus désespérée.

Les résultats de l'enquête montrent que le chômage est le principal obstacle à l'intégration. En 1992, le taux de chômage des réfugiés - qui était passé en deux ans de 10% à 61% - était trois fois plus élevé que celui des autochtones. Depuis lors, la situation de l'emploi s'est encore détériorée. Presque tous les postes disponibles pour des réfugiés depuis 1990 s'inscrivent dans le cadre du système d'accueil (interprète, assistant, etc.).

A cause du chômage, les réfugiés n'ont ni contacts, ni relations de dépendance économique avec les Finlandais. En outre, le chômage a inspiré à ceux-ci une attitude plus négative vis-à-vis de ceux-là. Beaucoup de réfugiés se sentent isolés et solitaires. Le tiers de ceux qu'on a interrogés se sont plaints d'avoir déjà été en butte à la xénophobie, voire à un racisme déclaré. En revanche, la moitié ont déclaré avoir des amis finlandais.

Jusqu'à présent, les réfugiés ne se sont pas montrés très actifs dans la politique finlandaise. Plus de 80% des personnes interrogées ont l'intention de voter dès qu'elles en auront le droit. La participation passe par une bonne information sur la société où l'on se trouve. Or, beaucoup de réfugiés pensent que leurs difficultés linguistiques les empêchent de se tenir au courant des événements mondiaux et nationaux.

Intégration interne

L'intégration des réfugiés dans la société finlandaise est facilitée par le soutien qu'ils trouvent au sein de leurs communautés ethniques respectives, mais leur intégration à celles-ci est entravée par des controverses politiques et religieuses, par les événements qui se produisent dans leurs pays d'origine et par la petite taille de ces communautés en Finlande (sauf dans les grandes villes). Les groupes de réfugiés qui ont participé à l'enquête sont attachés à leurs communautés ethniques, et c'est particulièrement vrai des Vietnamiens.

A l'exception des Somaliens, la plupart des groupes de réfugiés entretiennent leur culture et pratiquent leur religion dans le cadre exclusif de la famille et de la communauté ethnique. Les réfugiés somaliens veulent, par exemple, disposer d'écoles coraniques et de cimetières musulmans subventionnés par l'Etat.

Services et stratégies pertinents

De l'avis des réfugiés et des agents qui s'occupent d'eux, les services pertinents fonctionnent relativement bien. Les réfugiés adultes veulent plus d'éducation en finlandais pour eux-mêmes et plus d'éducation dans leurs langues maternelles pour leurs enfants ; ils veulent davantage d'emplois et des communautés ethniques plus grandes ; ils veulent aussi être mieux informés sur la manière dont le grand public les perçoit, pour pouvoir surmonter les préjugés que les Finlandais entretiennent à leur égard. Les travailleurs sociaux estiment que les principaux obstacles à l'intégration sont le chômage, les

préjugés, le manque d'aptitudes à la pratique du finnois ou du suédois, ainsi que l'installation de communautés ethniques trop réduites dans des communes finlandaises trop petites.

Les réfugiés disposent cependant de leurs propres moyens de faire face, dont les principaux sont le travail (pour les rares individus qui en ont), les études, la vie de famille, de même que le souci d'assurer le bien-être et l'avenir des enfants. Chez les Somaliens, la religion joue à cet égard un rôle très important.
Mesures à prendre dans l'avenir

L'enquête sur l'intégration a permis aux réfugiés d'émettre leurs points de vue. Jusqu'à présent, le système d'accueil était trop axé sur la protection sociale et ne s'appuyait pas assez sur les ressources propres des communautés ethniques et de leurs membres. Le Ministère des Affaires sociales et de la Santé a entrepris la réalisation de projets de formation afin de trouver de nouvelles méthodes pour approfondir le travail d'intégration dans les communes. En partie à la suite d'un de ces projets, le Conseil consultatif sur les questions d'immigration et de réfugiés a créé en 1994 une section multiculturelle destinée à servir de tribune commune aux pouvoirs publics et aux organisations d'immigrés et de réfugiés.

On a discuté du point de savoir si l'enquête sur l'intégration devrait être recommencée tous les trois ans. La première était globale. La prochaine pourrait être consacrée à un thème précis, par exemple les conditions de vie des familles et des enfants. La base de données constituée aux fins de la première enquête servira aussi à l'avenir, puisque Statistics Finland (l'Office central des statistiques) compilera chaque année des statistiques sur la situation socio-économique et démographique des réfugiés et immigrés.

Elina Ekholm

RESUME ET CONCLUSIONS

UTILISATION D'INDICATEURS D'INTÉGRATION POUR LA MISE EN PLACE DES POLITIQUES D'INTÉGRATION

I. CONTEXTE ET OBJECTIF DE LA CONFERENCE

La question de la mesure de l'intégration des immigrés dans les sociétés d'accueil européennes vient compléter une série de réunions thématiques du Groupe de Spécialistes du Conseil de l'Europe traitant de l'égalité des chances pour les immigrés. Le Groupe de Spécialistes a pour mandat d'étudier le marché du travail du point de vue des immigrés, leur situation en matière de logement, leur accès aux prestations sociales et l'usage qu'ils en font, leur sécurité personnelle, leurs droits culturels et leur participation aux processus de décision dans les pays hôtes. Bien que nombre d'aspects pratiques aient été comparés au cours de ces réunions, on a estimé qu'il n'était pas possible de comparer la pertinence des mesures effectuées et qu'il manquait un outil pour comparer les expériences faites dans différents pays.

C'est à ce stade que les indicateurs d'intégration sont entrés en jeu. L'impression générale était que des indicateurs communs utilisés dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe pourraient aider à mieux suivre l'évolution de l'égalité (de l'inégalité) des chances pour les immigrés, l'espoir étant que les résultats pourraient être utiles lors de la planification des mesures politiques et/ou administratives.

Les objectifs de la réunion qui se termine étaient doubles: premièrement, sur la base des documents, exposés et observations présentés au cours des débats ont été examinés les moyens permettant de rendre mesurable l'intégration des immigrés dans les pays membres du Conseil de l'Europe grâce au recours à des indicateurs d'intégration en tant qu'instruments de mesure. Se fondant sur cette évaluation, la réunion avait pour deuxième objectif de trouver une base commune pour l'élaboration de lignes directrices applicables aux indicateurs d'intégration et aux politiques d'intégration.

II. SUGGESTIONS ET LIGNES DIRECTRICES POUR L'UTILISATION D'INDICATEURS DANS LA MESURE DE L'INTEGRATION

1. Définition des groupes cibles

Avant d'aborder la discussion des aspects de la mesure de l'intégration on se heurte déjà à de considérables difficultés s'agissant de définir les termes de base répondant aux deux questions fondamentales suivantes: quelles sont les catégories de personnes dont l'intégration doit être étudiée? et que recouvre précisément la notion d'intégration des immigrés? La réponse à ces questions n'est pas un simple exercice sémantique, mais comporte des conséquences pour l'élaboration de normes communes permettant de comparer la situation des immigrés dans différents pays.

Les exposés des délégations nationales et les exposés comparatifs ont mis en évidence des différences sensibles quant aux catégories de personnes visées par les politiques d'intégration. Bien qu'étant très large, l'acception du terme «immigré» est insuffisante quand elle exclut certaines catégories qui demeurent visées par les mesures d'intégration, telles que la seconde génération. D'autre part, certains gouvernements ne considèrent pas certaines catégories d'immigrés, par exemple les réfugiés (non reconnus officiellement), comme étant visées par les politiques d'intégration. Bien que les Etats membres aient tendance à garder leurs définitions nationales de l'"immigré" pour des raisons pratiques, il est possible de trouver un terrain d'entente en définissant les "immigrés\minorités" - de manière très pragmatique - comme des personnes venues à l'étranger et dont les parents et les grand-parents sont venues de l'étranger.

Une définition commune du terme «intégration» est encore plus difficile à établir. Bien qu'il soit en général admis, qu'"intégration" signifie l'insertion d'un individu dans le pays et la société d'accueil, les notions d'intégration utilisées par les décideurs varient d'un pays à l'autre. Ce large éventail de concepts va d'idées proches de l'assimilation à la notion de société multiculturelle. La notion la plus susceptible de faire l'objet d'un consensus semble être celle d'égalité des chances. Cette dernière comprend l'intégration comme un processus de même qu'un but politique et un état.

2. Les dimensions de l'intégration

Quelle que soit la définition de l'intégration adoptée, les participants s'accordent à penser que le phénomène de l'intégration est

multidimensionnel. On peut identifier au moins deux dimensions: l'une est individuelle (domaine privé) et l'autre sociale (domaine public). La dimension individuelle concerne la situation des immigrés sur le marché du travail, leur logement, leur niveau d'éducation, ainsi que leur dépendance des prestations sociales, alors que la «dimension sociétale» désigne l'environnement juridique et social de l'immigré. Cette dimension comprend les dispositions juridiques qui lui sont applicables ainsi que les valeurs sociales dominantes dans un pays donné, et influe considérablement sur les perspectives de "succès" de l'intégration.

Une autre manière de différencier les dimensions de l'intégration consiste par exemple à distinguer des dimensions économique, sociale, politique et interne.

Quelle que soit la classification retenue nous devons nous pencher sur deux grandes questions: la première concerne la cohérence entre la définition de l'intégration et la mesure de l'intégration, ce qui signifie que nous devons prendre une décision sans ambiguïté en ce qui concerne le champ auquel s'applique la mesure. Le deuxième aspect concerne la pertinence des dimensions individuelles de l'intégration lorsqu'il s'agit d'établir une hiérarchie des indicateurs. Il semble qu'un accord soit possible sur l'idée que certains indicateurs, tels que la situation des immigrés face à l'éducation ou face à l'emploi (y compris leur revenu etc.), peuvent être considérés comme des indicateurs clés.

Indépendamment du fait qu'il serait souhaitable d'analyser toutes les facettes de la large gamme de dimensions de l'intégration par le biais de recherches scientifiques plus poussées, il conviendrait de prendre une décision pragmatique pour identifier une série minimum, simple, d'indicateurs utilisables.

3. Typologie des indicateurs

A l'issue des travaux de la réunion nous recommandons de classer les indicateurs d'intégration dans trois catégories différentes:

a) La première catégorie d'indicateurs ? que nous pourrions appeler indicateurs d'accessibilité ? traite du cadre légal qui est celui des immigrés. Les normes en vigueur reflètent la volonté politique d'un pays et décident de la mesure dans laquelle un immigré peut accéder aux secteurs déterminants de ce pays, au marché du travail par exemple. La législation nationale définit également son statut de résident ainsi que sa protection contre toute forme de discrimination; aussi cette donnée doit-elle être intégrée parmi les éléments d'appréciation de la situation de l'immigré dans un pays déterminé. Il faut reconnaître qu'il est difficile de mesurer ce type d'indicateurs, du fait des différentes traditions juridiques en Europe et parce que le cadre juridique ne donne pas d'indications quant à la mise en oeuvre des dispositions légales. Il reste des efforts à faire pour trouver des moyens permettant d'inclure le contexte légal dans l'évaluation de l'intégration. Pour mettre en évidence ce type d'indicateurs, nous devons peut-être abandonner certaines de nos préventions contre le traitement des données.

b) La deuxième catégorie vise à décrire la situation concrète des immigrés dans leur pays d'accueil. Cette catégorie comprend les indicateurs «classiques», tels que les conditions d'emploi, niveau d'instruction, la dépendance à l'égard du logement social. Les éléments de cette évaluation sont généralement fournis par les bureaux de statistiques des pays respectifs. En examinant cette catégorie de plus près, c'est en fait la mise en pratique du cadre juridique mentionné plus haut qui est évaluée, c'est à dire la manière dont les règles juridiques relatives aux migrants sont mises en oeuvre.

c) La troisième catégorie d'indicateurs cherche à cerner les attitudes des immigrés à l'égard de leur pays

d'accueil, leurs espoirs personnels concernant leur situation ainsi que leur participation à la vie sociale et politique. Toutefois, dans la mesure où l'intégration implique et concerne également la société d'accueil, il importe d'examiner en outre les attitudes de la majorité de la population (autochtone). L'une et l'autre analyses sont fondées sur des sondages et des enquêtes, techniques qui pour être imparfaites, n'en sont pas moins indispensables.

Ce qui paraît important c'est que ces trois catégories sont nécessaires pour obtenir un tableau complet de la situation des immigrants dans un pays donné.

4. Accès à l'information statistique

L'existence de données statistiques suffisamment différenciées et comparables concernant la situation des immigrés est indispensable à la mesure de l'intégration au moyen d'indicateurs. Ces données fournissent en outre la base du débat politique sur les processus d'intégration. La réunion souligne donc la nécessité de disposer de données valides et régulièrement collectées.

Du point de vue du chercheur on ne saurait disposer de trop d'informations. Et il reste encore indiscutablement des progrès substantiels à accomplir pour répondre aux attentes, même modestes. Beaucoup d'informations sont collectées sans être mises à disposition des chercheurs -ceci devrait être changé. Mais en dépit des raisons de se plaindre qui ne manquent pas, il ne faut pas oublier que nous pouvons dès à présent formuler un bon nombre d'hypothèse quant au progrès de l'intégration des immigrés avec les données dont nous disposons. Lorsque nous demandons plus d'informations statistiques nous ne devons pas oublier que la qualité des données est plus importante que la quantité en tant que telle. Nous aimerions suggérer que des efforts devraient avant toutes choses être déployés au plan international, car lorsqu'il s'agit de comparer différents pays d'Europe il apparait clairement que nous avons encore un long chemin à parcourir avant d'obtenir des données normalisées et comparables. Une recommandation concernant les statistiques serait donc de prendre les mesures nécessaires pour progresser dans la voie de l'harmonisation des statistiques internationales et européennes en matière de migration.

5. Interprétation des données : nécessité de comparer

A elles seules, les statistiques ne sont guère utiles pour ce qui est d'évaluer l'intégration des immigrés. Encore faut-il les interpréter ; et lorsqu'on le fait, il ne faut pas perdre de vue que l'intégration des immigrés est le reflet d'un processus social, économique, politique et individuel, aussi bien que d'un statu quo lui aussi social, économique, politique et individuel. Autrement dit, il faut comparer les données soit d'une époque à l'autre (études longitudinales), afin de déterminer s'il s'est produit du changement entre les deux, soit d'une série à l'autre, la seconde série de données servant de référence. Les données relatives aux immigrés sont généralement comparées à celles qui ont trait à la

population autochtone. Cette méthode ne semble pas être toujours la meilleure, car elle peut amener à négliger à la fois certaines caractéristiques des immigrés et les caractéristiques structurelles de la société d'accueil. D'autre part, il est parfois risqué de choisir un groupe témoin présentant des traits comparables, car on n'est jamais certain d'avoir retenu les caractéristiques convenables en sélectionnant les membres de ce groupe.

S'il ne semble pas indiqué de procéder à une comparaison avec la population moyenne ou quelque autre groupe témoin, on a encore la ressource de comparer la condition des immigrés aux normes et valeurs juridiques, économiques ou sociales relatives aux conditions générales de vie et de travail qui ont cours dans le pays considéré.

Comparer plusieurs situations nationales n'est pas exempt d'embûches. Outre le problème de la comparabilité des statistiques, la prudence s'impose lorsqu'on compare entre eux des pays ayant des systèmes juridiques différents ou des traditions d'immigration différentes. Là encore, la nécessité de tenir compte des trois types d'indicateurs décrits ci-dessus apparaît à l'évidence.

6. Inclusion des groupes d'immigrés dans l'évaluation de l'intégration

Avant toute la prudence qui est de mise pour l'interprétation et l'explications des statistiques, il est devenu bien clair qu'elles ne pouvaient suffire à satisfaire tous les besoins d'information ressentis par qui évalue l'intégration des immigrés. C'est pourquoi il y a lieu de s'intéresser aux immigrés eux-mêmes pour se faire une idée complète de la situation.

Les attitudes des immigrés et celles de la société d'accueil constituent - répétons-le - une importante catégorie d'indicateurs. Pour obtenir ce genre d'information qualitative sur l'intégration, il faut recueillir les points de vue des immigrés ainsi que ceux de la population autochtone qu'ils côtoient. La plupart du temps, on devra pour cela réaliser des enquêtes d'opinion. Ce type d'instrument est très utile aussi à qui veut en apprendre davantage sur la participation des immigrés à la vie politique au sens le plus large de l'expression (cela va de l'usage des médias de masse à la participation électorale) ou à qui souhaite étudier leur vie sociale (par exemple, leurs contacts avec les autochtones dans le cadre des loisirs).

7. Influence des indicateurs sur le débat public et la politique d'intégration

L'emploi d'indicateurs pour mesurer l'intégration des immigrés est à coup sûr nécessaire aux responsables politiques en tant que base de décision, car il leur facilite la compréhension d'un phénomène très complexe. Il est cependant indéniable que cet instrument risque de contribuer à stigmatiser les immigrés ou à renforcer les stéréotypes concernant ceux-ci. On ne peut éviter un effet aussi indésirable qu'en usant d'une grande prudence dans l'emploi des indicateurs. Cela étant, il est néanmoins permis de conclure que les données pertinentes collectées et les indicateurs employés pour mesurer l'intégration peuvent aussi prouver que certaines images stéréotypées sont fausses. En outre, ils peuvent servir d'outils aux organisations d'immigrés dans l'action que celles-ci conduisent en faveur de l'égalité des chances.

8. La nécessité de recherches supplémentaires

Sur la base des 7 points sus-mentionnés, les experts présents à la Conférence suggèrent qu'une recherche comparative plus approfondie soit entreprise dans le but d'obtenir une image plus complète de l'état et du processus de l'intégration des immigrés en Europe.

LIST OF PARTICIPANTS

Chairman: **Mrs Mary COUSSEY,**

The Lodge,
Clare College,
GB - Cambridge CD2 ITL.

Mrs Elisabeth SEM CHRISTENSEN,

Directorate of Immigration,
Department of Reception and Integration,
PO Box 8108 Dep,
N-0032 Oslo.

Consultants:

Mr Manfred WERTH, Director, ISOPLAN, Martin-Luther Str. 20, D - 66125 Saarbrücken,
GERMANY

Mr Willy STEVENS, ISOPLAN, Martin-Luther Str. 20, D - 66125 Saarbrücken,
GERMANY

Ms Silke DELFS, ISOPLAN, Martin-Luther Str. 20, D - 66125 Saarbrücken, GERMANY

Project organisers:

Ms Karin ALFENAAR, Nederlands Centrum Buitenlanders, Kanaalweg 84B, NL - 3533 HG Utrecht, NETHERLANDS

Ms Berit BERG, Researcher, SINTEF IFIM, N - 7034 Trondheim, NORWAY

Mr Richard BERTHOUD, Head of Ethnic Equality and Diversity Group, Policy Studies Institute, 100 Park Village East, London GB - NW1 3SR., UNITED KINGDOM

Mr Raimondo CAGIANO de AZEVEDO, Universita "La Sapienza", Department of Statistics and Faculty of Economics, Via del Castro Laurenziano 9, I - 00161 Rome, ITALY

Mr J. DAGEVOS, Institute of Social and Economic Research (ISEO), Erasmus University, Rotterdam NL - 3000, NETHERLANDS

Ms Elina EKHOLM, Immigration Training, Helsinki Institute of Social and Welfare Studies, Ruutikatu 4 C 30, F - 02600 Espo, FINLAND

Ms Marian FITZGERALD, Home Office, Research and Planning Unit, 50 Queen's Anne's Gate, London GB - SW1H 9A, UNITED KINGDOM

Ms Eva HAAGENSEN, Head of Research and Planning, Ministry of Local Government and Labour, Postbox 8112 DEP, N-0032 Oslo, NORWAY

Mr Christoph HOFINGER, Institut für Höhere Studien, Stumpergasse 56, A - 1060 Vienna, AUSTRIA

Mr Philip MUUS, Department of Human Geography, University of Amsterdam, Institute of Social Demography, Nieuwe Prinsengracht 130, NL - 1018 VZ Amsterdam, NETHERLANDS

Mr Lars ØSTBY, EUROSTAT, Unit E1, Bâtiment "Jean Monnet", C3192, Kirchberg, L - 2920, Luxembourg, LUXEMBOURG

Mme Marie POINSOT, Agence pour le développement des relations interculturelles (ADRI), 4, rue René Villermé, F - 75011 Paris, FRANCE

Mr Günther SCHULTZE, Friedrich Ebert-Stiftung, D - 53170 Bonn, GERMANY

Mr Andy TEAGUE, Office of Population Censuses and Surveys, Segensworth Road, Titchfield, Fareham, Hants GB - PO15 5RR, UNITED KINGDOM

Mme Michèle TRIBALAT, Institut National des Etudes Démographiques - (INED), 27 rue du Commandeur, F - 75675 Paris, FRANCE

Mr Heinz WERNER, Institute for Employment Research (IAB) of the Federal Employment Services, Regensburger Strasse 104, D - 90327 Nürnberg, GERMANY