

# Expansion ou disparition des dispositifs pour l'intégration des étrangers en Europe ?

Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, plusieurs États européens ont introduit des dispositifs d'intégration spécifiques pour les immigrés primo-arrivants. Comment expliquer l'introduction de dispositifs aussi similaires, et quelles formes ont-ils pris en Allemagne et aux Pays-Bas, où des évaluations ont conduit à l'abolition du programme d'intégration financé par l'État ? D'autres États européens vont-ils également adopter de nouvelles stratégies visant à attirer des immigrants plus qualifiés ?

Multiculturalisme, "politique des Gastarbeiter" et républicanisme – tels ont été les noms emblématiques de trois modèles d'intégration qui, jusque dans les années quatre-vingt-dix, ont pu servir aux fins de comparaison des politiques d'intégration et de leurs résultats aux Pays-Bas, en France et en Allemagne. Chaque modèle représentait alors un mode tout à fait spécifique de l'intégration des immigrés. Au-delà de ces considérations générales, il y a longtemps que les contenus et modalités concrètes des politiques d'intégration de ces trois pays se sont rapprochés. En effet, diverses études publiées ces dernières années ont montré qu'afin d'appréhender les réalités de l'intégration des immigrés en France, aux Pays-Bas et en Allemagne, y compris les réussites obtenues et les échecs essuyés, des analyses beaucoup plus fines que celles rendues possibles par ces modèles sont nécessaires<sup>(1)</sup>. La politique publique de l'accueil des primo-arrivants, qui est devenue un élément phare de la politique de l'intégration en France mais aussi ailleurs en Europe, est un exemple récent d'une croissante comparabilité des politiques d'intégration. Cette politique de l'accueil part du principe que l'État intervient sur le processus d'intégration des immigrés primo-arrivants pour prévenir d'éventuels futurs problèmes d'intégration.

Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, plusieurs États européens<sup>(2)</sup> ont développé des programmes, voire des contrats d'intégration pour les primo-arrivants. Assez comparables, ces contrats se composent d'un cours de langue et d'un cours de connaissance de la société d'accueil, et prévoient souvent un suivi personnalisé du primo-arrivant. Cela peut surprendre dans la mesure où les politiques d'intégration antérieures de ces pays portaient la marque de leurs traditions nationales spécifiques. Pour essayer de comprendre cette évolution, il convient de rechercher les causes à la fois dans la similitude des pro-

Par **Ines Michalowski**, doctorante au Centre de sociologie des organisations (CSO, CNRS/Sciences Po) et à l'université de Münster (Allemagne). Traduit de l'allemand par Fritz Wittek-Kaïm.

1)- Anita Böcker *et al.* (2004), "Succès et échecs des politiques d'intégration. Réévaluer les modèles allemand et néerlandais", *in* : Michel Péliissier/Arthur Paecht (éds.), *Les modèles d'intégration en questions*, Actes du colloque de la Sonacotra, Iris/PUF, Paris, pp. 25-46 ; Ruud Koopmans (2005), *Tradeoffs Between Equality and Difference – The Failure of Dutch Multiculturalism in Cross-National Perspective*. Paper for the conference "Immigrant Political Incorporation", Radcliffe Institute for Advanced Study, Harvard University April 22-23, 2005.

2)- Des programmes d'intégration ou contrats d'intégration spécifiques pour primo-arrivants existent en Suède, Finlande, au Danemark, aux Pays-Bas, en Allemagne, Belgique flamande, Autriche, France et en Norvège. Le Luxembourg et la Suisse réfléchissent à leur introduction.

blèmes de départ (des migrants, des pays d'accueil, des politiques d'intégration), et dans la communication faite par le gouvernement néerlandais sur leur programme d'intégration), sur toile de fond des avancées de l'harmonisation européenne.

### *Un rapprochement croissant des politiques d'intégration en Europe*

Ainsi, dans beaucoup de pays européens, le prétendu "échec de l'intégration des immigrés" a occupé une place importante sur l'agenda politique. Le sentiment de plus en plus répandu d'un échec de l'intégration a conduit à amalgamer des faits distincts, tels que la ségrégation ethnique dans les villes et la concentration d'enfants et la réussite scolaire médiocre de la "deuxième génération", l'absence d'une connaissance suffisante de la langue du pays d'accueil, même après un séjour prolongé, des différences religieuses et culturelles, ainsi que les taux élevés de chômage et de dépendance des prestations sociales<sup>3)</sup>. Beaucoup de pays européens ont cherché la cause principale

de cette crise généralisée de l'intégration dans les erreurs ou omissions des politiques d'intégration des décennies précédentes.

Les Pays-Bas, en particulier, ont assisté à un retrait rapide de la politique multiculturaliste qu'ils avaient pratiquée pendant des décennies. La peur croissante d'attentats terroristes islamistes, le revirement du débat public sur l'intégration provoqué par Pim Fortuyn, plus tard son assassinat, et enfin le meurtre du cinéaste Theo van Gogh par un intégriste islamiste marquent les étapes d'un processus conduisant à la fin du multiculturalisme néerlandais. En décembre 2002 déjà, le Parlement néerlandais créa la "Commission Blok", nommée d'après son président Stef Blok, afin d'établir les causes de l'échec perçu de la politique d'intégration néerlandaise. Son rapport peut être comparé à celui, très critique, de la Cour des comptes française sur "L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration." En Allemagne la "Commission Süssmuth", instaurée pour refonder la politique d'immigration et ainsi nommée d'après sa présidente, constata en 2001 que l'Allemagne ne disposait pas d'une politique d'ensemble et systématique en matière d'intégration. La commission releva que les résultats obtenus sur base de solutions *ad hoc*, pragmatiques, étaient de nature plutôt limités, efficaces seulement dans le court terme<sup>4)</sup>.

À ce constat d'une "crise de l'intégration" et d'un "échec des politiques d'intégration en vigueur" s'est ajouté celui d'une crise d'une autre ampleur, à savoir celle de l'État providence : après des décennies d'expansion, les prestations des États providence nationaux, en France

*Les programmes d'intégration  
pour primo-arrivants, destinés  
à améliorer leurs qualifications  
et leur accès au marché du travail,  
font partie intégrante de la réforme  
des États providence.*

3)- Hans Mahnig (2001), "Die Debatte um die Eingliederung von Migranten oder: was ist das Ziel von 'Integrationspolitik' in liberalen Demokratien?", Swiss Political Science Review, 7, pp. 124-130.

4)- Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid ("Commissie Blok"), Tweede Kamer, 2003-2004, 28689, nr.9 ; Cour des Comptes, "L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration", novembre 2004; Unabhängige Kommission Zuwanderung ("Süssmuth-Kommission"), "Zuwanderung gestalten, Integration fördern", juillet 2001.



comme en Allemagne et aux Pays-Bas ont atteint leur limite pendant les années quatre-vingt-dix. Dans de nombreux domaines, en particulier celui des prestations pour les chômeurs de longue durée, des réformes visent à réduire le nombre de personnes éligibles pour des prestations sociales. De ce point de vue, les programmes d'intégration pour primo-arrivants, destinés à améliorer leurs qualifications et leur accès au marché du travail, font partie intégrante de la réforme des États providence<sup>5)</sup>.

5)- Michael Bommers (2003), "The shrinking inclusive capacity of the national welfare state. International migration and the deregulation of identity formation", in : *Comparative Social Research*, n° 22, pp. 43-67.

### *Une harmonisation graduelle des mesures d'intégration en Europe*

Il s'ensuit que ces pays ont été confrontés à des problèmes similaires dans les domaines de l'intégration, de leurs politiques d'intégration et du devenir de l'État providence. Le premier pays européen à développer une réponse à ces interrogations fut les Pays-Bas qui adoptèrent, en septembre 1998, un programme d'intégration intégral et obligatoire pour primo-arrivants, lequel rencontra d'emblée le vif intérêt des voisins européens. Des brochures d'information en langue anglaise furent imprimées, des délégations étrangères reçues, une vaste base de données sur la politique d'intégration néerlandaise fut mise en ligne, des fonctionnaires du ministère de la Justice néerlandais présentèrent le "modèle néerlandais d'intégration" dans des conférences internationales. L'Allemagne lança par exemple des études sur le programme néerlandais. Par la suite, ce modèle a été repris, tant en Allemagne par la "Commission Süssmuth" (2001) qu'en France par le Haut Conseil à l'intégration (2003). Les deux rapports préconisent de s'inspirer de ce modèle pour procéder à des adaptations des politiques d'intégration dans leurs pays respectifs<sup>6)</sup> ; les gouvernements de la Flandre et du Danemark ont également suivi l'évolution aux Pays-Bas avec beaucoup d'attention.

6)- Ines Michalowski (2004), "Integration Programmes for Newcomers – a Dutch model for Europe?", in : *IMIS Beiträge* 24, pp. 163-176.

En revanche, les programmes correspondants n'ont pas été mis en chantier au même rythme dans ces deux pays. Alors que la France travaille depuis octobre 2002 à une réorientation fondamentale de sa politique d'intégration, notamment avec la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration, l'Allemagne n'a pu adopter son programme que tardivement, du fait de quatre années de négociations ardues, tant au sein du gouvernement fédéral (coalition rouge-verte) qu'entre celui-ci et la deuxième Chambre (*Bundesrat*), où les *Länder* gouvernés par la droite chrétienne-démocrate détenaient la majorité. À l'issue de ces tractations, une nouvelle loi portant sur les politiques d'immigration, d'asile et d'intégration ("*Zuwanderungsgesetz*"), est entrée en vigueur en janvier 2005. Ainsi, on en arrive à une situation où l'Allemagne n'introduit son programme qu'à un moment où la France procède à une refonte de ses politiques d'intégration de 1999, et où les Pays-Bas préparent la suppression du programme lancé il y a 7 ans.

Il n'en reste pas moins qu'un processus informel d'harmonisation graduelle des mesures visant à promouvoir l'intégration s'étend en Europe. Par la suite, celui-ci a été développé et davantage formalisé au travers de la "méthode ouverte de coordination". Dans ce cadre, la Commission européenne coordonne un réseau européen de hauts fonctionnaires, responsables de l'intégration. En novembre 2004, ce réseau des *National Contact Points on Integration* a publié un *Handbook on Integration*, qui traite, entre autres, des cours de langue et d'intégration pour primo-arrivants et s'efforce de les diffuser en Europe au titre de la *best practice*. Bien que le Conseil de l'Union européenne ait souligné à plusieurs reprises que l'intégration restera une compétence des États membres – ce qui est d'ailleurs également prévu dans le projet de constitution européenne –, l'on observe depuis quelques années une uniformisation progressive des politiques d'intégration en Europe. Comme on le verra plus bas, c'est en particulier la définition de critères d'intégration, destinés à réguler l'octroi de titres de séjour, qui a suscité l'intérêt de plusieurs États membres.

### *Les programmes d'accueil en Allemagne et aux Pays-Bas*

Dans la plupart des cas, les programmes d'accueil pour primo-arrivants se composent d'un cours de langue, d'un cours sur la connaissance de la société d'accueil ainsi que d'un suivi personnalisé, l'objectif étant d'aider les primo-arrivants à mener une vie (économiquement) indépendante dans la société d'accueil. La qualification et le suivi du nouvel arrivant pendant les premiers mois suivant l'entrée sur le territoire sont censés jeter les bases de la réussite d'une intégration ultérieure. Parmi les caractéristiques de ces programmes et cours, la promotion de l'intégration est prise en charge par l'État lui-même, dont l'engagement s'est soldé par une redistribution des tâches des associations et des autres acteurs non-gouvernementaux de l'intégration, voire par la définition par l'État d'objectifs d'intégration plus contraignants.

En 1998, après l'échec de plusieurs tentatives de créer un ensemble cohérent de mesures d'intégration régulées par l'État, les Pays-Bas adoptèrent une loi relative à l'intégration initiale de primo-arrivants ("*wet inburgering nieuwkomers : WIN*"). Celle-ci vise les primo-arrivants pouvant prétendre à un séjour prolongé aux Pays-Bas, en l'occurrence les bénéficiaires du regroupement familial, mais aussi des ressortissants néerlandais nés en dehors des Pays-Bas (notamment aux Antilles ou au Suriname) et qui entrent pour la première fois aux Pays-Bas. L'année d'après, une aide à l'intégration comparable fut proposée aux immigrants qui, après un séjour prolongé aux Pays-Bas, avaient encore besoin de rattrapage en matière d'intégration. Pour les primo-arrivants, la loi de 1998 prévoyait d'abord un cours de langue d'un peu moins de 600 heures

(plus tard entre 400 et 800 heures), un cours intitulé “orientation dans la société d'accueil” (*“maatschappij oriëntatie”*) d'environ 30 heures, des mesures d'orientation professionnelle, et enfin un suivi personnalisé du primo-arrivant. Les cours de langue et d'orientation dans la société d'accueil se terminaient par un examen, sans que pour autant le résultat (bon ou mauvais) de celui-ci ait des conséquences pour le primo-arrivant. Un primo-arrivant disposant d'une connaissance suffisante du néerlandais pouvait être dispensé de la participation au programme. En revanche, un primo-arrivant qui ne respectait pas l'obligation de participer au programme s'exposait à des sanctions financières.

Le programme du cours d'orientation dans la société d'accueil prévoyait deux parties, une première, intitulée *“need to know”*, comportant des informations sur la vie quotidienne dans le pays d'accueil, et une deuxième, intitulée *“nice to know”*, qui traitait de “normes et valeurs néerlandaises”. Cette organisation des contenus, proposée par le ministère de l'Éducation, a provoqué un débat aux Pays-Bas, opposant des parlementaires qui souhaitaient qu'une place plus importante soit donnée aux normes et valeurs à d'autres qui souhaitaient approfondir le débat sur la question de savoir en quoi précisément consistent ces “normes et valeurs néerlandaises”. En fin de parcours, un compromis a été trouvé de sorte que la partie *“need to know”* traite aussi de quelques formes de politesse répandues. La définition des objectifs du cours de langue posa moins de difficultés : les bénéficiaires étaient censés atteindre un niveau appelé “Cito 2” ou “Cito 3”, ce qui dans le cas du niveau 3, plus exigeant, correspond à peu près aux niveaux B1 ou B2 du Cadre européen commun de référence pour les langues<sup>(7)</sup>. Aux Pays-Bas, les deux niveaux en question ont été décrits comme garantissant la possibilité d'agir de manière autonome dans les domaines social (niveau 2) ou professionnel (niveau 3).

7)- Conseil de l'Europe (2000), “Cadre européen commun de référence pour les langues”, Didier, Paris. (N.d.T.)

### *Cours de formation civique et apprentissage de la langue*

Les autorités communales auront été l'acteur principal de la mise en œuvre de la loi de 1998. L'État leur octroyait des moyens financiers, mais elles les utilisaient sous leur propre responsabilité, notamment pour l'achat de prestations de cours de langue ou d'orientation dans la société d'accueil. Le ministère de la Justice, responsable de l'intégration, était chargé d'assurer la conception du programme, de vérifier l'utilisation conforme des moyens financiers et de promouvoir l'harmonisation des pratiques communales. Avec l'adoption, prévue pour l'été 2006, de la nouvelle loi relative à l'accueil des primo-arrivants, qui prévoit la suppression du programme étatique d'intégration, les communes vont cependant perdre leur rôle de coordonnateur. Les changements résultant de cette loi, ainsi que de celle sur l'intégration initiale

des candidats à l'immigration dès avant l'entrée sur le territoire ("*wet inburgering buitenland*"), seront discutés ultérieurement.

Depuis l'adoption, en janvier 2005, de la nouvelle loi relative à l'immigration, l'Allemagne propose également un programme national d'intégration pour primo-arrivants. De manière comparable à la situation aux Pays-Bas, cette loi s'adresse d'abord à des personnes entrant pour la première fois sur le territoire allemand et qui peuvent prétendre à un séjour prolongé en Allemagne. Il s'agit des bénéficiaires du regroupement familial et des "*Spätaussiedler*", à savoir des Allemands ethniques

dont les familles ont vécu depuis plusieurs générations en Russie ou dans d'autres pays d'Europe orientale. Sous réserve de la disponibilité de places, des immigrants vivant déjà depuis plus longtemps en Allemagne peuvent en bénéficier pour mettre leur connaissance de l'Allemand à niveau.

L'architecture du programme allemand s'inspire manifestement du modèle néerlandais, présenté plus haut. Le programme prévoit deux cours consécutifs de langue allemande, à raison de 300 heures chacun, ainsi

qu'un cours de formation civique de 30 heures, qui propose une information sur l'ordre constitutionnel, l'histoire et la culture de l'Allemagne. Afin de pouvoir prétendre à un titre de séjour de longue durée, les immigrants doivent prouver qu'ils ont atteint les objectifs de l'ensemble de ces cours. Selon le décret d'application ministériel, les candidats devront faire la preuve d'avoir atteint le niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues. Vu le nombre limité d'heures de cours, la barre est placée haut. Le même décret prévoit que des bénéficiaires qui échoueraient à ces cours, ou qui se soustrairaient à l'obligation d'y participer, s'exposent à un refus du titre de séjour de longue durée. À ces sanctions en matière de droit de séjour peuvent s'ajouter des sanctions financières à l'encontre de bénéficiaires récalcitrants. Enfin, tous les bénéficiaires du programme devront contribuer au financement de leur cours, à raison d'un euro par heure de cours, ce qui fait une facture totale d'environ 630 euros.

À la différence des Pays-Bas, l'organisation et la mise place des cours relèvent (comme en France) de la responsabilité du gouvernement national, pour la simple raison que lors des négociations sur la "*Zuwanderungsgesetz*" les *Länder* et communes avaient explicitement exigés que la mise en œuvre et, partant, le financement des cours d'intégration soient de la responsabilité du gouvernement fédéral. Par conséquent, la planification et la mise en œuvre des cours d'intégration ont été confiées à l'Office fédéral pour la migration et les réfugiés ("*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF*") à Nuremberg.

En Allemagne, le décret d'application ministériel prévoit que des bénéficiaires

qui échoueraient aux cours de langue, ou qui se soustrairaient à l'obligation d'y participer, s'exposent à un refus du titre de séjour de longue durée.

Celui-ci accrédite les prestataires de cours sur tout le territoire fédéral, définit les contenus des cours et pilote, à travers 24 agences régionales, leur mise en œuvre sur le terrain.

En résumé, on peut constater que le programme allemand (tout comme – dans une moindre mesure cependant – le contrat d'accueil et d'intégration français) accuse des ressemblances assez marquées avec son précurseur néerlandais. L'objectif vise à améliorer l'intégration – en premier lieu l'intégration économique – des immigrants par des mesures de qualification débutant rapidement après leur entrée sur le territoire. Les spécificités nationales en matière d'accueil se situent plutôt au niveau de la mise en œuvre concrète des programmes : groupes cibles, durées, contenus, responsabilités, financement. C'est pourquoi les résultats de l'évaluation réalisée de ce programme aux Pays-Bas ne sauraient être transposés tels quels. En revanche, ils peuvent fournir quelques indications quant aux perspectives d'évolution future des programmes d'intégration en Europe.

### *L'efficacité des programmes*

L'Allemagne, qui a démarré son programme il y a tout juste un an, n'a jusqu'alors publié qu'une première série de données statistiques sur le nombre de bénéficiaires ; en revanche, les Pays-Bas ont déjà procédé à une évaluation de leur programme, évaluation dont les résultats donnent à penser que les possibilités d'agir sur les processus d'intégration au travers de programmes étatiques sont plutôt limitées.

Ainsi, l'évaluation néerlandaise de 2001<sup>(8)</sup> a montré que la majorité des bénéficiaires n'a pas atteint le niveau d'intégration souhaité par les instances politiques. 40 % seulement des bénéficiaires ont atteint l'objectif 2 ou plus, alors que 60 % n'ont pas dépassé le niveau 1, voire 0<sup>(9)</sup>. Cet échec s'expliquerait surtout par la définition d'objectifs trop ambitieux, au regard tant du pourcentage élevé de bénéficiaires pas ou peu scolarisés que d'une dotation insuffisante en moyens et heures de cours. Aussi l'évaluation montre-t-elle un nombre relativement élevé d'abandons du programme. Sur ce dernier point, il convient toutefois de noter une certaine confusion au niveau des chiffres cités par les deux études : il est parfois question de 13 %, parfois de 20 %<sup>(10)</sup>. La plupart des abandons, absences répétées ou prolongées sont dus au fait que le bénéficiaire en question avait trouvé un emploi, était tombé malade, avait déménagé ou ne trouvait pas de solution pour la garde des enfants. Ensuite, il ressort de l'évaluation du programme néerlandais que le passage aux étapes ultérieures du parcours d'intégration, en particulier l'accès au marché du travail, tout en étant un objectif central du programme, était l'exception plutôt que la règle : bien que 50 % des bénéficiaires aient été orientés vers des étapes ultérieures, celles-ci consistaient à 80 % en un autre cours de langue, souvent auprès du même

8)- Regioplan (M. Brink, B. Does, A. Odé, E. Tromp) (2002), "Verscheidenheid in Integratie: Evaluatie van de effectiviteit van de WIN", Eindrapport, Amsterdam.

9)- Ainsi, 60 % des participants n'ont pas réussi à atteindre dans le cadre des heures de cours prévues un niveau de langue jugé suffisant pour une orientation dans la vie quotidienne.

10)- Schönwälder, Karin/Söhn, Janina *et al.* (2005), "Sprach- und Integrationskurse für MigrantInnen : Erkenntnisse über ihre Wirkungen aus den Niederlanden, Schweden und Deutschland", AKI-Forschungsbilanz 3, Wissenschaftszentrum Berlin.

prestataire. L'équipe de *Regioplan* en conclut que moins d'un quart des nouveaux-arrivants avaient été orientés vers une agence pour l'emploi ou un autre organisme chargé de promouvoir l'emploi. Dans la même veine, un groupe de travail interministériel a constaté qu'à l'issue de ces cours d'intégration, 6 % seulement des bénéficiaires arrivaient à se faire embaucher. Il faut en conclure que la majorité des primo-arrivants est restée au chômage après avoir participé au programme.

Une évaluation du programme allemand n'étant prévue que pour juillet 2007, il n'existe pas à l'heure actuelle de données précises sur les résultats obtenus par les bénéficiaires du programme, exception faite d'un communiqué de presse du *BAMF*, daté du 23 septembre 2005, selon lequel, depuis janvier 2005 près de 70 000 primo-arrivants et plus de 100 000 immigrés résidant depuis plus longtemps en Allemagne se seraient déjà inscrits à un cours, et 2 000 d'entre eux auraient présenté l'examen de langue. Par contre, le communiqué reste silencieux quant au contenu exact de cet "examen". Aux termes de la "*Zuwanderungsgesetz*" et de son décret d'application, le candidat doit, pour réussir cet examen, avoir atteint le niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues. Or, les résultats néerlandais tendent à faire penser qu'en Allemagne aussi une grande partie des bénéficiaires aura du mal à atteindre ce niveau en 600 heures. On peut donc s'interroger si le communiqué de presse du *BAMF* veut effectivement dire que 80 % des 2 000 candidats ayant réussi l'examen (dont la moitié avec mention "bien" ou "très bien") ont effectivement obtenu le certificat pour le niveau B1.

### *Réduire les coûts de la non-intégration*

Au-delà des résultats d'évaluation, les programmes ne sont pas sans poser un certain nombre de questions, tant d'ordre qualitatif que d'ordre organisationnel. D'un côté, ils visent à renforcer le contrôle des processus d'intégration individuels et à améliorer la rentabilité des mesures destinées à les accélérer, et donc, *in fine*, de réduire les "coûts de la non-intégration"<sup>(11)</sup>. De l'autre côté, l'expérience accumulée dans le cadre des programmes d'intégration tend à montrer que la gestion de processus d'intégration individuels au travers d'un programme étatique induit une lourde prise en charge administrative de ces processus. À l'opposé d'offres et d'initiatives locales ou communales à seuil bas, organisées dans ou par des écoles, associations ou organisations religieuses, tenant compte des besoins et opportunités sur le terrain, et qui par conséquent varient souvent fortement d'une ville à l'autre, les programmes d'intégration étatiques visent à établir un standard valable sur l'ensemble du territoire. Un tel standard est censé garantir un traitement égal de tous les nouveaux arrivants en situation régulière. Ceci nécessite l'instauration d'un processus d'intégration calqué

11)- Hans-Dietrich von Loeffelholz et Dietrich Thränhardt, 1996, "Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Essen/Münster".



sur une norme commune d'apprentissage et susceptible d'être administré selon une procédure unique. À la différence d'actions ou d'offres locales, les programmes d'intégration gérés par l'État (central ou fédéral) ne se soucient qu'en deuxième lieu de leur adaptation à des besoins individuels ou à des spécificités locales. Mais, pour être efficace, un programme d'intégration doit combiner standardisation et différenciation. Or, pour l'heure, c'est la standardisation qui l'emporte.

Enfin, cette exigence de standardisation conduit à la définition de contenus d'apprentissage et d'objectifs d'intégration standardisés. Cependant, il ressort de l'évaluation néerlandaise que, pour plus de la moitié des nouveaux arrivants, le volume d'heures de cours financé était insuffisant pour atteindre un niveau linguistique leur permettant d'enchaîner la prochaine étape du parcours d'intégration. La corrélation entre le niveau linguistique atteint en fin de cours et la scolarisation antérieure des bénéficiaires était forte : presque toutes les personnes ayant réussi à atteindre, dans le temps consenti, les niveaux-cibles 2 ou 3, tels que fixés par les instances politiques, étaient hautement qualifiées. S'il est vrai que les autres bénéficiaires ont enregistré des progrès, une minorité seulement a pu acquérir des connaissances suffisantes pour accéder au marché du travail. Alors qu'un objectif important du programme d'intégration avait été de mettre les nouveaux arrivants dans la capacité de participer à la vie active et donc de subvenir à leurs besoins sans recourir à des prestations de l'État providence, il ressort de l'évaluation qu'à l'issue du programme seule une minorité de bénéficiaires a trouvé de l'emploi. Puisque la participation des primo-arrivants à des programmes d'intégration n'a pas d'incidence directe sur leur intégration au marché du travail, on peut conclure que du point de vue de l'État providence, le soutien à l'intégration d'immigrants par le biais de programmes (dont par ailleurs on attend des résultats immédiats) ne représente pas un investissement rentable à court terme.

### *L'État providence et l'avenir des programmes*

À une époque où, en Europe, l'État providence est remodelé, des mesures – dont l'efficacité immédiate est limitée – sont remises en question, d'autant que leur coût est important. À l'heure actuelle, les programmes d'intégration continuent à progresser en Europe, alors que les Pays-Bas, pionniers dans ce domaine, ont déjà décidé d'abandonner leur programme après sept années d'existence. Si cette décision porte la marque d'une certaine "impatience démocratique"<sup>(12)</sup>, elle traduit aussi des décisions stratégiques plus fondamentales qui ne concernent pas seulement la promotion de l'intégration des immigrants, mais également d'autres politiques de l'État providence. Après une longue phase d'expansion de ses prestations pendant les années

12)- Rinus Penninx/Hans Vermeulen (eds.) (1994), "Het democratisch ongeduld. De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid", Amsterdam.

soixante-dix et quatre-vingt, l'État providence a, dans beaucoup de pays européens, fait l'objet d'une remise en question toujours plus pressante, particulièrement forte en Allemagne, aux Pays-Bas et en France. Les réformes de l'État providence de ces dernières années ne visent plus à l'expansion des prestations, mais bien au contraire à leur réduction et à celle du nombre de bénéficiaires. Cette évolution touche nationaux et immigrants sans distinction. Les prestations pour les uns et les autres sont de plus en plus considérées comme des investissements dans le capital humain, destinés à les intégrer dans le premier marché du travail.

Or, du point de vue de l'État providence, il existe deux possibilités de relever le niveau de qualification de la population : à défaut de prendre des mesures de qualification, il y a la possibilité de procéder à une sélection. L'expérience néerlandaise tend à accréditer la thèse que la possibilité d'avoir prise sur le processus d'intégration (linguistique) par le moyen de programmes étatiques reste limitée, étant donné qu'elle est largement sujette au niveau de qualification initial des immigrants. Du coup, elle nourrit des doutes quant à l'efficacité de l'option "qualification". Plutôt que de consacrer des moyens humains et financiers importants à la qualification au pays d'accueil, on retient de plus en plus l'option de la sélection d'immigrants qualifiés, dès avant le départ du pays d'origine. Ainsi, la loi néerlandaise sur l'intégration dans le pays d'origine qui est entrée en vigueur le 15 mars 2006 ("*wet inburgering buitenland*") prévoit de subordonner la possibilité d'une entrée légale sur le territoire, seule susceptible de déboucher sur l'octroi d'un titre de séjour long, à la réussite préalable d'un bref examen de langue de niveau "A1", examen qui devra être pris au pays d'origine, y compris et même particulièrement par les bénéficiaires potentiels de la réunification familiale. Cet examen est basé sur un vocabulaire de 500 mots environ ; il devra être passé dans les ambassades ou services consulaires des Pays-Bas au pays d'origine, par le moyen d'une communication téléphonique avec un ordinateur situé aux Pays-Bas, doté d'un logiciel de reconnaissance vocale. Depuis sa publication, ce projet du gouvernement néerlandais a fait l'objet de critiques persistantes de la part de divers groupes et organisations de la société civile et du monde politique, qui ont mis en doute la fiabilité de l'examen de langue électronique. Malgré ces critiques, la loi est entrée en vigueur et il y a fort à parier qu'elle éveillera l'intérêt des voisins européens.

### *La responsabilisation de l'immigrant individuel*

En Allemagne, la "*Zuwanderungsgesetz*" oblige dès maintenant les membres des familles des "*Spätaussiedler*" à passer un examen (renouvelable) de langue. Ce n'est qu'après avoir réussi un examen de langue au niveau A1, qu'un membre de la famille d'un "*Spätaussiedler*"

se verra octroyer l'autorisation d'entrer en Allemagne, en même temps que celui-ci. Par ailleurs, un avant-projet de loi daté de janvier 2006 et visant à la transposition dans le droit allemand de directives européennes en matière de droit de séjour et d'asile prévoit l'obligation de passer un examen de langue de niveau "A1" au pays d'origine, y compris pour les conjoints de ressortissants de pays tiers légalement installés en Allemagne. Enfin, la stratégie d'économiser les coûts de prestations sociales par le recrutement d'immigrants qualifiés est dès maintenant inscrite dans la "*Zuwanderungsgesetz*", celle-ci ne prévoyant pas, pour les immigrants hautement qualifiés dont les besoins d'intégration seraient manifestement faibles, le droit de bénéficier du programme d'intégration. De même, le décret d'application exclut tel "*étranger au sujet duquel on peut légitimement supposer qu'il s'intégrera dans la vie économique, sociale et culturelle de la République fédérale d'Allemagne sans bénéficier d'une aide de l'État*", de la participation au programme d'intégration.

Tout ceci n'est pas sans faire penser à la politique d'immigration actuellement préconisée par le gouvernement français par l'intermédiaire de son

ministre de l'Intérieur sous le slogan "*une immigration choisie, une intégration réussie*". Non seulement l'avant-projet de loi du 9 février 2006 subordonne l'octroi d'un titre de séjour – temporaire et de longue durée – à la preuve d'une "intégration républicaine", mais, de plus, il vise à favoriser l'immigration de personnes qualifiées – étudiants et personnes disposant de connaissances linguistiques. En cherchant à favoriser une immigration "plus susceptible d'intégration", c'est-à-dire plus qualifiée, des États européens misent sur l'instauration d'un lien plus fort entre leurs politiques d'immigration et d'intégration.

Au-delà de cette stratégie de sélection, les Pays-Bas ont également opté pour une stratégie (libérale) de retrait de l'État providence de la promotion de l'intégration. Dès la publication des résultats relativement décevants de l'évaluation, un groupe de travail interministériel proposa la suppression des programmes d'intégration, et leur remplacement par un dispositif prévoyant que l'immigrant soit personnellement rendu responsable de se hisser au niveau linguistique jugé nécessaire par l'État, et qu'en cas de refus celui-ci puisse lui opposer des sanctions en matière de droit de séjour. Ces recommandations ont été reprises par le deuxième gouvernement Balkenende, qui se propose de légiférer en ce sens en 2006. Tout en continuant à fixer des objectifs d'intégration (par exemple en matière de maîtrise du Néerlandais), le projet de loi supprime le programme d'intégration, organisé et financé par l'État, qui était censé aider l'immigrant à atteindre ces objectifs. Tout à fait conforme à l'esprit du

Les Pays-Bas ont également opté pour une stratégie (libérale) de retrait de l'État providence de la promotion de l'intégration.

programme de la coalition gouvernementale de 2003 (*“Meedoen, meer werk, minder regels”*) : Participer, plus de travail, moins de régulation), la nouvelle politique d'intégration mise sur la responsabilisation de l'immigrant individuel, qui se voit enjoint d'acquérir les connaissances linguistiques jugées nécessaires dès avant son départ, sans soutien financier ou organisationnel de l'État néerlandais.

Une réforme similaire s'appliquera à l'apprentissage du néerlandais aux Pays-Bas. En effet, le projet de loi propose de fixer un niveau obligatoire de maîtrise de la langue, dérivé d'un certificat officiel (*“staatsexamen NT2”*)<sup>(13)</sup>, que le nouvel arrivant doit atteindre afin de pouvoir prétendre à un titre de séjour durable. Comme au pays d'origine, il est lui-même rendu responsable du choix et du financement de ses cours ; une fois l'examen réussi, un soutien financier de l'État peut lui être octroyé de manière rétroactive. Une manière de s'en remettre aux mécanismes d'autorégulation du marché. Cependant, cette libéralisation du soutien à l'intégration n'est pas synonyme d'un retour à la politique néerlandaise d'avant 1998, car si l'État se retire du *soutien* à l'intégration, il ne fait pas pour autant ses adieux à la *politique* d'intégration, ni à son souhait de réguler l'intégration. ◀

13)- Examen d'État en Néerlandais, langue seconde (N. d. T.)



Fabienne Brion, "Une passion néerlandaise : la recherche sur la criminalité des alloctones"  
► Dossier *Incriminés, discriminés...*, n° 1241, janvier-février 2003