



Libérer le potentiel des réfugiés et des demandeurs d'asile : les approches interculturelles de l'intégration

Rapport final

Séminaire du réseau international des Cités interculturelles

29-30 octobre 2015, Neuchâtel, Suisse

Crise ? Quelle crise ?

L'Europe est confrontée à son plus grand afflux de réfugiés et de demandeurs d'asile depuis la seconde guerre mondiale. On estime à 1,2 million le nombre de demandes d'asile qui seront enregistrées dans l'Espace économique européen et en Suisse avant fin 2015¹. Des chiffres impressionnants dans l'absolu, mais qui ne représentent que 0,19 % de la population totale. Au Liban² et en Jordanie³, les demandeurs d'asile et les réfugiés représentent actuellement 12,5 % et 25 % de la population⁴. Aucun de ces deux Etats n'est partie à la Convention de 1951 sur les réfugiés. Ils ont néanmoins fait preuve d'un remarquable sens de l'anticipation en prenant à bras le corps la question des réfugiés et en démontrant une hospitalité bien supérieure à nombre de pays européens.

On entend souvent parler de **crise des réfugiés** à propos de la situation actuelle en Europe. Cette expression traduit l'incapacité des institutions européennes et des Etats à s'entendre sur la réponse collective à apporter au désastre humanitaire à grande échelle qui se joue actuellement. Mais cette prétendue « crise des réfugiés » masque en fait une **crise institutionnelle**. L'afflux massif des réfugiés a mis en lumière l'existence d'une tension entre les principes fondamentaux attachés à l'idée même de l'Europe et les politiques concrètes mises en œuvre sur le terrain. La tendance actuelle au repli nationaliste et à l'exclusion ethnique est aggravée par une économie empêtrée dans la récession et par la récente vague d'attentats terroristes qui a frappé en Europe et ailleurs.

A l'exception notable de l'Allemagne et de la Suède, la plupart des Etats européens, sans parler des institutions européennes, ont réagi avec une lenteur extrême. Le désastre humanitaire a touché au cours des dernières années des pays tels que l'Afghanistan, la Somalie, le Yémen, l'Erythrée et, de manière plus spectaculaire encore depuis mars 2011, la Syrie. En choisissant de publier, en septembre 2015, des images d'un enfant syrien mort noyé, lavé par les flots sur une plage de la station balnéaire turque de Bodrum, les médias ont créé une onde de choc qui a secoué l'opinion publique du monde entier.

La réaction des gouvernements a été bien plus lente et nombre des mesures introduites jusqu'ici ne porteront leurs fruits que dans plusieurs années. A contrario, l'intensité et la diversité des initiatives locales laissent admiratifs. Ce n'est un secret pour personne : dans les régimes démocratiques, l'élaboration de politiques publiques est généralement minutieuse et longue. Le rythme du changement et la capacité d'adaptation au monde réel varient cependant en fonction du degré de gouvernance impliqué. La signature d'un accord international prend plus de temps que la mise en place d'une action concertée à l'échelle locale. La société civile est encore plus réactive. A travers toute l'Europe, des citoyens de tous âges, milieux sociaux et origines ont exprimé leur soutien et lancé de nombreux projets visant à aider les réfugiés à se sentir bien accueillis et à s'adapter à leur nouvel environnement.

C'est au niveau local que l'écart entre l'empathie de l'opinion publique et l'absence d'obligations juridiques contraignantes est le plus marqué et frappant. Les villes jouent par conséquent un rôle crucial dans la gestion de l'afflux des réfugiés. Elles sont aux avant-postes du changement, car c'est vers les centres urbains que la plupart des réfugiés convergent en espérant trouver un sentiment de communauté, de la sécurité et une autonomie financière. Les villes ne disposent que de quelques jours pour réagir et trouver des solutions concrètes pour venir en aide aux personnes en détresse sans déclencher l'animosité de la population locale.

Le séminaire « Libérer le potentiel des réfugiés et des demandeurs d'asile : les approches interculturelles de l'intégration » s'est tenu à Neuchâtel les 29 et 30 octobre 2015 dans le cadre du programme « Cités interculturelles ». Il avait pour objectif d'explorer les approches politiques adoptées par les villes du réseau ainsi que les initiatives proposées par diverses organisations pour faciliter l'élaboration de stratégies locales appropriées en vue de l'intégration économique et sociale des réfugiés.

Le postulat de départ du séminaire, lui-même basé sur le concept de « l'atout diversité » défendu par les Cités interculturelles, est que toute personne, d'où qu'elle vienne et quel que soit son parcours, a quelque chose à offrir à la société dans laquelle elle a choisi de vivre. Ce postulat s'applique aux réfugiés, terme générique utilisé dans le présent rapport pour désigner les demandeurs d'asile, les migrants bénéficiaires d'une protection temporaire et les réfugiés reconnus. Les présentations et les discussions ont porté sur les outils et les méthodes pratiques utilisés pour identifier et déceler les compétences des réfugiés. Les moyens d'intégrer les réfugiés dans des entreprises, des organismes et des activités sociales où leurs compétences pourraient être mises à profit ont également été abordés.

1 Les réfugiés et migrants

L'une des questions soulevées pendant le séminaire portait sur les politiques d'intégration : les villes doivent-elles adopter des politiques spécifiques pour les réfugiés ou doivent-elles traiter ces derniers comme s'il s'agissait de migrants volontaires ? D'un côté, les réfugiés, au même titre que les migrants et que les populations autochtones, sont des êtres humains qui aspirent comme tout le monde à une vie normale. D'un autre côté, ils sont déracinés et n'ont ni logement ni protection diplomatique. Ils doivent se reconstruire après des expériences souvent traumatisantes, rebâtir un réseau social de toutes pièces et acquérir les ressources personnelles, professionnelles ou culturelles nécessaires pour se sentir à l'aise dans leur nouvel environnement. Il s'agit d'un processus extrêmement complexe dont la réussite ou l'échec dépend de nombreux facteurs, parmi lesquels la volonté et la capacité de la société qui les accueille à inclure ces primo-arrivants dans tous les aspects de la vie en communauté.

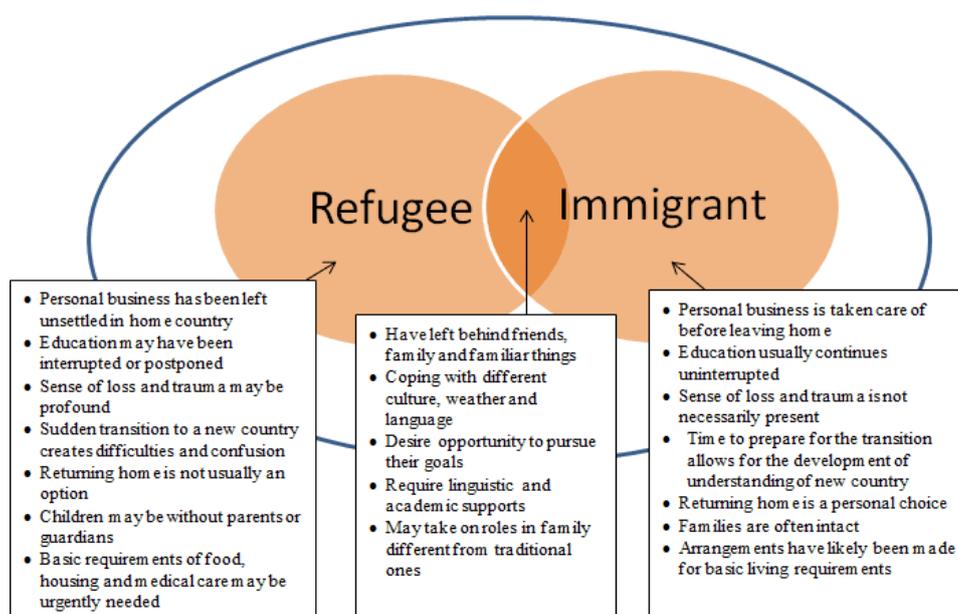


Figure 1 : Caractéristiques des réfugiés et des immigrants⁵

A leur arrivée dans un nouveau pays, la plupart des réfugiés ne disposent que d'un maigre capital économique et social. Ils ont généralement perdu tout ce qu'ils possédaient ou l'ont vendu pour payer un passeur. Très souvent, ce sont des personnes traumatisées par ce qu'elles ont vécu avant leur départ et/ou pendant leur fuite vers plus de sécurité. Certains migrants finissent par atteindre un pays dont ils n'ont jamais entendu parler. Ce sont alors les barrières de la langue et de la culture ainsi que la discrimination qui les attendent. Les réfugiés arrivent la plupart du temps dans des pays où très peu est fait par le gouvernement pour qu'ils s'y sentent à l'aise. Ils y sont généralement traités comme de simples résidents temporaires de passage avant leur retour chez eux dès que la situation se sera améliorée dans leur pays. On subvient en général à leurs besoins de première nécessité : sécurité, gîte, soins de santé, nourriture. Leurs besoins sociaux, comme la possibilité de communiquer avec les autres, de bâtir de nouvelles amitiés et de se sentir intégrés à un groupe sont rarement satisfaits ailleurs qu'au sein de leur propre communauté ethnique. Au cours des semaines ou des mois suivant leur arrivée, une fracture se crée inévitablement entre la société d'accueil, qui subvient aux besoins matériels, et la communauté ethnique, pourvoyeuse de lien social. Si elle perdure, cette situation mène à la dépendance des réfugiés envers la société pour leur bien-être matériel et envers leur communauté ethnique pour leur bien-être social. Les politiques multiculturelles d'intégration et de ségrégation spatiale tendent à favoriser de tels scénarios. Si la communauté ethnique est suffisamment importante, les réfugiés peuvent atteindre à terme un certain degré d'indépendance économique, notamment s'ils parviennent à subvenir eux-mêmes à certains besoins spécifiques de leur communauté. Les premiers exemples qui viennent à l'esprit sont les magasins d'alimentation, les clubs communautaires et les coiffeurs. L'enjeu est donc de jeter un pont entre la société d'accueil et la communauté ethnique, de sorte que les réfugiés puissent interagir rapidement et positivement avec le reste de la population et deviennent des membres à part entière d'une société multiculturelle. Cet enjeu constituait le thème central du séminaire. Les présentations et les discussions, auxquelles de nombreuses organisations internationales, entreprises privées et ONG ont apporté leur contribution, portaient sur l'intégration professionnelle et sociale des réfugiés dans les villes européennes du réseau des Cités interculturelles.

2 Ouvrir la ville d'accueil aux réfugiés

Le paradigme de la politique d'intégration interculturelle s'appuie sur le constat que, bien gérée, la diversité culturelle offre plus d'avantages à la société d'accueil qu'elle ne crée de problèmes. Les migrants comme les réfugiés sont considérés comme une ressource pour le développement économique, social et culturel local et non pas simplement comme des groupes vulnérables ayant besoin d'aide et de services. Une cité interculturelle élabore des politiques en partant du principe qu'un groupe culturel ne prospère qu'au contact d'autres groupes culturels, et non en s'isolant. Elle cherche à développer l'interaction interculturelle pour, par son biais, instaurer un climat de confiance et renforcer le tissu communautaire urbain dans son ensemble⁶. En d'autres termes, une cité interculturelle s'efforce de substituer au sentiment distinct d'exclusion le sentiment partagé d'unité. Stimuler des interactions positives entre tous les membres de la société est au cœur de l'élaboration des politiques interculturelles.

L'intégration des migrants est souvent considérée comme un processus qui démarre à l'arrivée du (de la) migrant(e) à destination. En pratique, cependant, le processus commence bien avant le départ, quand des perspectives commencent à se dessiner et que différentes options sont étudiées. Dans le cas des réfugiés, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) travaille en collaboration étroite avec les pays d'accueil et coordonne des programmes de réinstallation qui considèrent l'intégration comme un **continuum**, amorcé longtemps avant l'arrivée des réfugiés dans le pays d'accueil⁷. L'OIM fournit une assistance avant le départ et collabore avec les gouvernements, les ONG et le secteur privé dans les pays d'accueil pour que les réfugiés se sentent attendus, en sécurité et en confiance avant même leur départ, pour les préparer aux défis qui les attendent et les aider à avoir des attentes réalistes. Le réseau européen de réinstallation (*European Resettlement Network*) fonctionne de manière identique⁸. En Europe, les réfugiés qui ont bénéficié d'une telle aide restent minoritaires, les 28 Etats membres de l'UE n'ayant jamais réinstallé plus de 7 400 réfugiés par an entre 2008 et 2014⁹. La plupart des réfugiés arrivent en Europe sans la moindre préparation mais armés de deux atouts extraordinaires : une capacité de résilience exceptionnelle face à l'adversité et un désir farouche de démarrer une nouvelle vie. L'enjeu consiste alors à

canaliser leur énergie par la mise en place de politiques d'intégration qui leur permettent de se solidariser avec leur société d'accueil et qui leur apporte les compétences nécessaires pour mener une vie normale et s'assurer un salaire décent.

L'expérience prouve que plus le processus d'intégration démarre tôt, plus il s'avère efficace. Lorsqu'ils arrivent dans un nouveau pays, la plupart des réfugiés traversent une sorte de « lune de miel ». Pour eux, c'est une nouvelle vie qui commence, passionnante et pleine d'espoir. Ils se montrent habituellement optimistes et idéalistes vis-à-vis de leur nouvel environnement, de leur nouveau pays, de leurs nouvelles opportunités¹⁰. Mais l'enthousiasme des premiers jours peut vite retomber face à l'incertitude de leur statut juridique et aux conséquences négatives qu'elle peut avoir sur leur quotidien. Sans réponse sur leurs demandes d'asile, perdues parfois des années durant dans les limbes administratives, les réfugiés se démobilisent, perdent confiance, se résignent et leur intégration devient de plus en plus problématique. Il est par conséquent crucial d'identifier leurs compétences au plus tôt et de prendre des mesures concrètes pour leur permettre de se mêler aux autres. A défaut, ils courent le risque de perdre leurs compétences et leur motivation et de finir déconnectés d'un point de vue économique et social de leur environnement d'accueil. Des initiatives d'accueil adaptées peuvent améliorer grandement leur estime d'eux-mêmes et les aider à nourrir des sentiments positifs à l'égard des sociétés adoptives.

Services d'accueil

Lorsque le nombre de réfugiés arrivant en Europe a explosé au cours de l'été 2015, trois mots simples, « **Bienvenue aux réfugiés** », devinrent un cri de ralliement pour des citoyens exaspérés par la passivité relative de leurs gouvernements. Des milliers de bénévoles et de militants d'ONG de toute l'Europe sont venus en renfort, à Berlin comme dans d'autres lieux stratégiques pour délivrer une aide de base aux nouveaux venus. Le chaos des premiers jours a peu à peu laissé la place à l'action concertée. Le quartier de Berlin-Neuköln et la ville norvégienne de Stavanger ont ouvert des bureaux pour recenser et coordonner les actions des bénévoles. L'association SINGA, en France, s'est appuyée sur les technologies web pour lancer le portail CALM (« Comme à la maison »), qui a permis de mettre en contact des réfugiés en quête de logement avec plus de 1 000 particuliers¹¹. Le maire de la commune d'Amadora au Portugal a créé « Cités d'arrivée », un réseau de partage permettant d'échanger enseignements et expériences sur la manière dont les villes gèrent les nouveaux flux de migration tout en améliorant l'intégration des groupes d'immigrés installés sur le territoire depuis plusieurs années¹². Tous ces exemples nous montrent que l'accès à des informations adéquates est la clé du succès durant les phases initiales du processus d'intégration.

Accès à l'information

Pour les personnes fuyant leur pays, l'accès aux informations est en effet une question de survie et un outil indispensable pour évaluer les risques et les opportunités. Les téléphones portables sont un peu les couteaux suisses de la migration moderne. Les réfugiés dépensent souvent le peu d'argent qu'ils possèdent pour se connecter aux réseaux sociaux via internet plutôt que pour se nourrir ou acheter des produits de première nécessité. Internet est un formidable moyen d'informer les réfugiés, notamment ceux des jeunes générations qui l'utilisent spontanément, sur leur nouvel environnement. L'ONG SINGA exploite le potentiel des technologies web pour mobiliser les gens et diffuser le plus largement possible des informations portant sur la réalité quotidienne et les besoins des réfugiés en France. Elle a récemment lancé le projet WAYA, dans le but de fournir aux réfugiés un accès facile et autonome à des informations intelligibles sur les moyens de surmonter les difficultés rencontrées en France dans leur quotidien¹³. Le bureau autrichien du HCR travaille sur un projet similaire, Asylum Support Map, qui devrait à terme faciliter le rapprochement entre réfugiés et services d'aide¹⁴. On trouve d'autres exemples de systèmes d'information basés sur des technologies internet en Allemagne¹⁵ et en Autriche¹⁶. La municipalité de Milan, une des villes du réseau italien des Cités interculturelles, a mis en ligne un portail très pratique recensant les cours d'italien ouverts aux migrants¹⁷. Un des aspects remarquables des projets montés par l'ONG SINGA et le HCR est qu'ils mettent l'accent non seulement sur les besoins des réfugiés, mais aussi sur ce qu'ils ont à offrir. Cette approche fait écho à celle employée par la plateforme « Arriving in Berlin », un projet collectif lancé par un groupe de réfugiés pour répertorier les ressources utiles aux primo-arrivants, disponible en versions anglaise, arabe et farsi¹⁸.

Soutien à l'apprentissage de la langue

Si l'accès à des informations pratiques via internet est très utile pour les primo-arrivants, l'accès aux « vrais gens » – que l'on peut définir comme la capacité de quelqu'un à entrer en contact avec des personnes étrangères à sa communauté ethnique ou à la communauté de réfugiés dans son ensemble – est indispensable à l'intégration interculturelle. La langue est indiscutablement la première compétence que les réfugiés ont besoin d'acquérir pour y parvenir. Pour les réfugiés peu ou non scolarisés avant leur arrivée, des cours informels et des groupes de discussion entre réfugiés sur des sujets et dans des environnements qui leur sont familiers donnent parfois de meilleurs résultats que les méthodes d'apprentissage traditionnelles professeur/élève. Ils permettent aux participants de se découvrir des intérêts communs et de se lier d'amitié. A Malte, les réfugiés se réunissent pour parler des fleurs et des plantes de leurs différents pays. A Loures, près de Lisbonne, le Centre portugais pour réfugiés enseigne le portugais et apprend à reprendre confiance à travers des ateliers théâtre¹⁹. Jusqu'à présent, 2 000 demandeurs d'asile de 30 municipalités y ont participé. A Lausanne, en Suisse, le Bureau lausannois pour les immigrés propose des cours de français sur la plage au bord du Lac Léman pendant les mois d'été. Ces cours sont ouverts à tous, sans inscription préalable ni considération d'origine ou de statut social²⁰. La langue n'est par conséquent pas une fin en soi mais plutôt un moyen de communiquer avec les autres au-delà de son propre groupe et de gagner en autonomie, pour aller faire ses courses, obtenir des informations, consulter un médecin et lire par exemple.

Intégration sociale par le sport

Le sport est un autre vecteur d'intégration sociale qui a porté ses fruits. Les participants sont liés par un ensemble de règles précises qui sert de système de référence commun en l'absence d'une langue partagée. L'équipe somalienne de « bandy » constituée à Borlänge, en Suède, fournit un excellent exemple d'intégration sociale réussie par le sport. Le bandy est une forme de hockey sur glace joué sur grand terrain, très populaire dans les pays nordiques. L'équipe somalienne a été mise sur pied par un entrepreneur de Borlänge, une ville de 41 000 habitants qui compte désormais 3 000 Somaliens. Cet entrepreneur cherchait un moyen de faire naître des relations plus authentiques entre les Somaliens et les Suédois²¹. Il a enregistré l'équipe auprès de la Fédération internationale de bandy avec l'accord préalable du gouvernement et du Comité olympique de Somalie²². L'équipe de Somalie de bandy a participé au championnat du monde de 2014 organisé par la Russie. Il s'agissait de la toute première participation d'une équipe somalienne à un championnat du monde, tous sports collectifs confondus. Paradoxalement, la Somalie était officiellement représentée par des jeunes gens ayant fui leur pays pour trouver asile ailleurs. Indépendamment de ses résultats au championnat du monde, le simple fait que l'équipe de Somalie ait participé a bénéficié d'une couverture médiatique mondiale et instillé un sentiment de fierté non seulement parmi les joueurs de bandy mais aussi dans la communauté somalienne et la population de Borlänge²³. La manière dont les réfugiés somaliens et la population locale se perçoivent mutuellement s'est considérablement améliorée. Les joueurs de bandy ont appris le suédois en très peu de temps et leurs résultats scolaires ont progressé en conséquence. Certains joueurs ont été recrutés par des entreprises locales. Cette expérience unique illustre en quoi des objectifs ambitieux et la perspective de récompenses peuvent motiver les réfugiés et les aider non seulement à retrouver confiance en eux mais à gagner la reconnaissance de la société. Elle prouve également que l'intégration sociale constitue souvent une porte d'entrée vers le marché du travail local.

3 Ouvrir le marché du travail local aux réfugiés

Outre la barrière linguistique, les réfugiés doivent surmonter nombre d'obstacles avant de pouvoir prétendre à un emploi. L'idée répandue selon laquelle les demandeurs d'asile ne sont autorisés à travailler, quand ils le sont, qu'après un long séjour, en est un. Dans sa dernière mouture, la directive établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (Directive 2013/33/UE du 26 juin 2013) dispose à l'article 15.1 que « [l]es Etats membres [doivent veiller] à ce que les demandeurs aient accès au marché du travail dans un délai maximal de neuf mois à compter de la date d'introduction de la demande de protection internationale lorsque aucune décision en première instance n'a été rendue par l'autorité compétente et que le retard ne peut être imputé au demandeur »²⁴. En théorie, les Etats membres

liés par la directive étaient tenus d'aligner leur législation sur ces normes avant le 20 juillet 2015. Mais en pratique les Etats européens, plus enclins actuellement à restreindre davantage l'accès des réfugiés au marché de l'emploi, en sont encore loin.

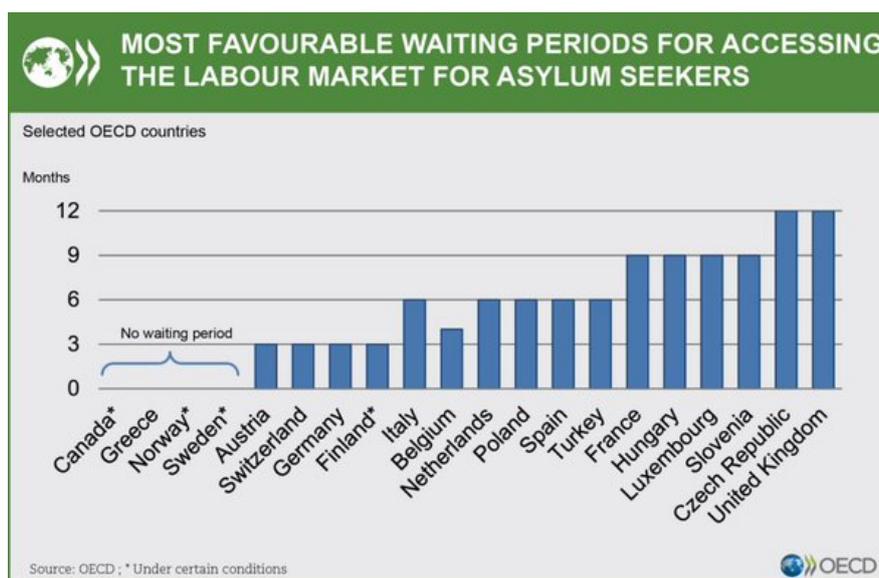


Figure 2 : Délai avant d'accéder au marché de l'emploi pour les demandeurs d'asile²⁵

Le manque de reconnaissance des compétences et des qualifications constitue un obstacle supplémentaire pour les réfugiés en quête d'emploi. L'université Kiron de Berlin, qui a récemment ouvert ses portes, propose aux réfugiés un enseignement de qualité débouchant sur des diplômes reconnus dans le monde entier²⁶. Fondée par un système de financement participatif, elle est parvenue à réunir en deux mois 537 329 €²⁷ et propose actuellement des formations de niveau licence dans cinq domaines courants confrontés à une pénurie de main d'œuvre qualifiée : informatique, ingénierie, commerce, architecture et études interculturelles. Tous ses cours sont produits par d'autres universités, diffusés en ligne et certifiés par le Système européen de transfert de crédits, ce qui garantit la reconnaissance des diplômes à l'international. Plus de 15 000 demandes d'inscription ont déjà été reçues par l'université. 450 étudiants ont pu bénéficier d'une bourse.

Concernant les qualifications non universitaires, la plupart des lois relatives au travail concernent presque exclusivement les travailleurs nationaux. Elles tiennent très peu compte des travailleurs migrants. Ne serait-ce qu'entre pays européens, l'équivalence des diplômes est déjà loin d'être aboutie, les gouvernements, syndicats et groupes de pression protégeant jalousement leurs bassins d'emploi nationaux. La situation est encore pire pour les réfugiés qui pourraient pourtant contribuer à l'économie et à la société dans laquelle ils résident mais qui, sans emploi ou sous-employés, n'ont d'autre choix que de reprendre leurs études ou une nouvelle formation à zéro²⁸. La ville d'Erlangen, en Allemagne, offre néanmoins l'exemple d'un marché de l'emploi qui s'est ouvert aux réfugiés dans des circonstances favorables.

Initiatives privées

La ville d'Erlangen, 100 000 habitants, abrite l'université d'Erlangen-Nuremberg (35 000 étudiants) et les nombreux bureaux de Siemens AG (25 000 employés). La municipalité et Siemens travaillaient depuis janvier 2015 à la mise en place de 10 stages dans l'entreprise, désormais pourvus par des demandeurs d'emploi qualifiés. Le but est que tout le monde y gagne : les demandeurs d'asile, grâce aux conseils de leurs collègues de bureau et à la possibilité de faire le point sur leurs capacités professionnelles, les employés de l'entreprise, amenés à réfléchir sur leurs préjugés à propos des réfugiés et des migrants et enfin l'entreprise elle-même, renforcée par les compétences de demandeurs d'asile qualifiés. Bien qu'il soit encore un peu tôt pour dresser le bilan, Siemens a récemment élargi ce programme à d'autres sites allemands. Le groupe offre actuellement des stages pour 100 réfugiés et a mis en place quatre formations de six mois chacune. Ces programmes destinés aux jeunes réfugiés incluent des cours d'allemand, une introduction à la culture et aux coutumes allemandes ainsi qu'un enseignement préprofessionnel²⁹.

Le programme de stages conjoint Erlangen-Siemens s'adresse à des demandeurs d'asile qualifiés, c'est-à-dire déjà diplômés et possédant une connaissance pratique de l'allemand. C'est également le cas du programme « Early Intervention » élaboré par l'Agence nationale allemande pour l'emploi et mis en œuvre dans le quartier berlinois de Neuköln³⁰. Ce programme vise à évaluer le potentiel professionnel et les besoins des demandeurs d'asile qualifiés peu de temps après leur arrivée, pour leur permettre d'entrer sur le marché du travail au plus vite. En 2015, 2 000 demandeurs d'asile se sont portés candidats. Sur les 144 retenus, 4 ont désormais un emploi. Ce chiffre ne représente qu'une goutte d'eau dans la mer comparé aux 68 000 demandeurs d'asile arrivés à Berlin en 2015³¹ mais démontre que des mesures intelligentes peuvent libérer le potentiel des demandeurs d'asile qualifiés avant que leurs compétences ne deviennent obsolètes. Le cabinet de recrutement ManpowerGroup a mené une action similaire qui a donné de bons résultats en Suède et en Hollande³².

Accompagnement vers le marché de l'emploi

L'intégration professionnelle de réfugiés peu ou non qualifiés n'est pas aussi simple. Les tailleurs afghans ou les mécaniciens somaliens qui arrivent en Europe ne peuvent en aucun cas rivaliser avec des machines à coudre industrielles ou les logiciels de diagnostic de panne utilisés dans les garages. D'un autre côté, ce sont des travailleurs habitués à résoudre des problèmes simples sans recourir aux technologies modernes et qui possèdent souvent plus de bon sens que les programmes informatiques. De telles compétences sont rarement considérées comme transférables par les entreprises locales, qui privilégient les spécialistes aux CV plus linéaires et classiques. Certaines initiatives locales ont néanmoins permis aux réfugiés de démontrer leur savoir-faire technique et social et d'acquérir des compétences adaptées aux besoins du marché local de l'emploi. Ainsi, à Genève, l'association « Genève roule » prête gratuitement des vélos pendant l'été et en loue tout au long de l'année³³. En 2014, elle a proposé plus de 250 stages et formations aux réfugiés et aux chômeurs dans des domaines aussi variés que le service à la clientèle, la gestion commerciale, la logistique, la mécanique et la maintenance des vélos. Grâce à ce type d'initiatives, de nombreux réfugiés ont pu s'habituer à discuter avec des interlocuteurs de toutes origines et de tous milieux sociaux. Ils ont progressé dans leur maîtrise de la langue et prouvé par leur simple présence dans les espaces publics que les réfugiés pouvaient rendre service pour peu qu'on leur en donne l'occasion. Plusieurs participants ont trouvé un emploi à l'issue de ces stages et formations.

Dans le canton de Neuchâtel, en Suisse, le Bureau cantonal pour l'intégration et la Chambre neuchâteloise d'agriculture et de viticulture collaborent sur le projet AGRIV. Un groupe de réfugiés possédant déjà une formation agricole a suivi à partir du mois de septembre de cette année une formation de six semaines mêlant cours de terminologie technique, enseignement professionnel et stages courts dans des exploitations du canton³⁴. Elle a permis aux réfugiés de se faire connaître des agriculteurs locaux et d'acquérir les bases de l'agriculture dans un tout nouveau contexte ainsi que le bagage pratique nécessaire pour séduire un employeur. A l'issue de la formation, les participants ont été inscrits à un programme d'échange professionnel chapeauté par la Chambre d'agriculture et de viticulture. De cette manière, les exploitants agricoles locaux sont désormais conscients de pouvoir recruter des réfugiés compétents sur place plutôt que de se tourner vers des saisonniers étrangers et de s'épargner ainsi de lourdes démarches administratives.

4 Approches politiques complètes

Les exemples de « Genève roule », d'Erlangen-Siemens, de l'équipe de Somalie de bandy et d'AGRIV démontrent clairement que les obstacles qui se dressent pour les réfugiés sur le chemin de l'emploi peuvent être écartés si différents acteurs publics et privés collaborent, non pas par charité, mais par conviction qu'il y va de leur propre intérêt. La ville norvégienne de Bergen offre l'illustration parfaite d'une approche pluri-institutionnelle réussie.

La municipalité de Bergen est active dans le domaine de l'intégration depuis des années déjà. Le premier plan d'action pour l'intégration, « *La diversité ouvre des possibilités* » (Mangfold gir muligheter), remonte à 1998. Il a été suivi en 2007 par un second plan d'action, « *Tous responsables* » (Integrering er alles ansvar). Les noms choisis pour ces plans d'action témoignent de la volonté de la municipalité de mettre en avant les avantages potentiels de la diversité pour la ville et la responsabilité partagée par toutes les composantes de

la société norvégienne³⁵. Bergen joue un rôle phare dans l'intégration sociale et professionnelle des réfugiés qui ont choisi la Norvège comme terre d'accueil. La ville abrite notamment le plus grand Centre d'initiation pour réfugiés de Norvège. Le rôle de ce centre est défini dans la loi de 2003 sur le programme d'initiation à l'intention des nouveaux immigrants, qui vise à faciliter l'intégration des primo-arrivants dans la société d'un point de vue professionnel et social et à les rendre peu à peu autonomes financièrement³⁶. Le programme d'initiation de Bergen propose des cours de norvégien ainsi qu'une introduction à la société norvégienne et prépare les participants à entrer dans le monde de l'emploi et/ou de la formation³⁷. Il dure deux ans et est entièrement financé sur fonds publics.

Les participants du programme d'initiation suivent un plan de développement personnel et perçoivent une aide financière équivalente à deux fois le montant de base défini par le régime d'assurance national. En parallèle, la municipalité de Bergen réalise des enquêtes sur le marché de l'emploi pour identifier les secteurs en manque de main d'œuvre peu qualifiée. A l'issue des deux années que dure le programme, 40 % des participants trouvent un emploi sur le marché du travail ordinaire. Une année après la fin du programme, 55 % d'entre eux sont soit employés soit en formation. Le Centre d'initiation dirige également le projet « Seconde chance », qui est destiné aux jeunes de 18 à 25 ans, aux mères au foyer et aux personnes possédant peu ou pas d'expérience professionnelle. Il s'agit d'une formation à plein temps, dans laquelle chaque réfugié est accompagné par un « coach » personnel. Les participants suivent des séances de motivation, participent à des groupes de discussion, bénéficient d'un soutien scolaire et travaillent comme stagiaires dans des services de restauration ou des supermarchés. A l'issue du programme, 50 % d'entre eux trouvent un emploi ou intègrent un établissement d'enseignement. Le Centre d'initiation et les différents programmes proposés sont financés par le gouvernement norvégien à hauteur de 82 000 € par réfugié sur 5 ans (90 % du coût total). Cette somme peut paraître énorme à première vue. Elle représente en fait un pourcentage infime de ce que le système de protection sociale norvégien devrait payer si les réfugiés ne trouvaient pas d'emploi.

Malgré un PIB nominal par habitant proche de celui de la Norvège³⁸, la Suisse a beaucoup moins bien réussi à intégrer ses réfugiés professionnellement. Le gouvernement suisse ne verse que 5 600 € (6 000 CHF) aux cantons pour l'intégration professionnelle des réfugiés reconnus et des migrants bénéficiaires d'une protection temporaire. Après 10 années de résidence en Suisse, seuls 48 % des réfugiés reconnus et 25 % des migrants bénéficiaires d'une protection temporaire ne dépendent plus de l'aide sociale³⁹. Une étude récente révèle qu'une famille avec deux enfants à Genève peut recevoir des allocations mensuelles équivalant à un salaire de 8 400 €⁴⁰, soit environ 101 000 € par an. C'est plus que ce que dépense le gouvernement norvégien par réfugié sur cinq ans. Cette comparaison offre une illustration assez frappante, *mutatis mutandis*, du bien meilleur retour sur investissement réalisé par la Norvège par rapport à la Suisse dans l'intégration professionnelle de ses réfugiés. Le processus d'intégration démarre beaucoup plus tôt et s'accompagne d'un engagement politique bien plus fort à tous les niveaux du gouvernement. Enfin, dernier point mais non des moindres, les collectivités territoriales telles que la ville de Bergen coopèrent plus étroitement et plus systématiquement avec l'Etat et le secteur privé que leurs homologues suisses.

5 Communication

Un autre point soulevé à plusieurs reprises au cours du séminaire concernait l'importance de mettre en lumière, dès que l'occasion se présente, les contributions des réfugiés au profit de la société d'accueil. Les raisons qui poussent un réfugié à fuir son pays sont en général mal comprises par le grand public. Les perceptions publiques sont en effet dominées par des stéréotypes négatifs, comme l'idée que les réfugiés sont plus nombreux qu'ils ne le sont en réalité, qu'ils volent les emplois des travailleurs locaux et trichent pour percevoir des allocations⁴¹. Malgré des preuves indéniables du contraire, il n'est pas aisé de combattre des stéréotypes aussi tenaces. Les projets SPARDA (*Shaping Perceptions and Attitudes to Realise Diversity Advantage*, « Influencer sur la perception et les attitudes pour faire de la diversité un avantage »)⁴² et C4I (*Communication for Integration*, « Communication pour l'intégration »)⁴³ lancés par le Conseil de l'Europe dans diverses villes européennes ont permis de comprendre comment travailler plus efficacement dans ce domaine.

La fondation GSBTB (*Give Something Back to Berlin*, « Donne en retour à Berlin ») fournit un bon exemple d'un projet émanant de la société civile qui sort des cadres habituels et combat activement les stéréotypes négatifs sur les réfugiés⁴⁴. Lancée en 2013, GSBTB vise à mettre en contact les migrants « privilégiés », la population locale allemande et les migrants plus vulnérables comme les réfugiés. Elle sert de catalyseur à divers projets et collaborations novatrices dans lesquels les réfugiés jouent les premiers rôles. La fondation compte désormais plus de 700 bénévoles originaires de plus de 50 pays, qui mettent en œuvre plus de 60 projets sociaux à travers la ville. Les activités incluent entre autres des cours de langue et des programmes de parrainage pour réfugiés ainsi que des ateliers de danse, de musique et de créativité⁴⁵. Au contraire d'autres initiatives, la fondation GSBTB considère les réfugiés non pas comme les bénéficiaires de services d'information et d'assistance mais comme des partenaires chargés de créer, seuls ou en groupe, leurs propres projets pour subvenir à leurs besoins et démarrer une nouvelle vie en Allemagne. Alex Assali, un réfugié syrien arrivé à Berlin l'an dernier, a fait les gros titres dans les médias récemment à propos de son action pour « donner en retour au peuple allemand ». Chaque samedi depuis le mois d'août dernier, Alex Assali pose son stand de nourriture non loin de la gare Alexanderplatz, où il sert des repas chauds aux sans-abris de Berlin. Il paie les ingrédients avec les 120 € qu'il réussit à économiser chaque mois sur les 359 € que lui verse le gouvernement allemand⁴⁶. Comme souvent, ce n'est qu'une fois devenue virale sur internet que l'histoire a été relayée par les médias traditionnels.

6 Conclusions et recommandations

Ce rapport ne rend compte que partiellement des présentations de qualité et des riches discussions qui se sont tenues au cours du séminaire de Neuchâtel. L'intégration sociale et professionnelle des réfugiés est une question extrêmement complexe. Elle soulève de nombreuses questions pour lesquelles n'existe aucune réponse simple. Comment les villes peuvent-elles défendre leur attachement aux droits de l'homme quand nombre de leurs habitants voient les réfugiés comme un danger pour les marchés du travail et du logement, les infrastructures locales et l'environnement ? Quelles politiques les villes peuvent-elles appliquer pour assurer la cohésion sociale lorsque les gouvernements mettent en garde contre le fait qu'aider les réfugiés risque d'en inciter d'autres à venir ? Comment les employeurs peuvent-ils évaluer des candidats dont le parcours professionnel a été interrompu et qui ne connaissent pas l'environnement de travail européen ? Comment les médias peuvent-ils mieux présenter les raisons qui ont poussé les migrants à fuir quand eux-mêmes manquent d'informations de première main ? Comment les villes peuvent-elles faire prendre conscience à chacun que derrière des statistiques et des mots abstraits, il y a des êtres humains qui aspirent comme tout le monde à vivre normalement, entourés d'amis, de leur famille et de collègues de travail ? Le séminaire ne nourrissait pas l'ambition de fournir des réponses directes à ces questions. Mais à travers les partages d'expériences et de pratiques, il aura permis de faire le point sur les programmes mis en place par les collectivités locales et les initiatives de la société civile qui réussissent plutôt bien, et contre toute attente, à libérer le potentiel des réfugiés. D'où les recommandations suivantes :

Stratégie

Les villes peuvent envisager d'inclure des indicateurs d'intégration ciblés concernant les réfugiés dans une stratégie plus large qui favorise activement l'égalité et cherche à rendre les institutions publiques et la société en général plus ouvertes et mieux à même de répondre positivement aux enjeux d'une diversité croissante. Les villes de Bergen et de Lisbonne ainsi que le canton de Neuchâtel peuvent servir d'exemples à cet égard.

Réactivité

Les villes peuvent envisager de mobiliser les réfugiés dès leur arrivée, notamment lorsque les demandeurs d'asile sont exclus des programmes d'intégration financés par l'Etat. Cette action peut être menée en collaboration étroite avec les ONG travaillant dans le domaine, comme à Berlin, et des entrepreneurs sociaux, comme à Borlänge.

Informations

Les villes peuvent envisager de travailler avec des réfugiés arrivés depuis peu pour comprendre de quelles informations ils ont réellement besoin et comment les diffuser efficacement auprès de personnes de tous milieux culturels, niveaux d'instruction, âges et orientations sexuelles. Les politiques mises en place peuvent considérablement gagner en efficacité si les informations sont communiquées à la fois via les réseaux traditionnels et les médias en ligne. Une telle approche nécessiterait de se rapprocher de jeunes gens comme ceux de l'association SINGA en France, plus au fait que la plupart des fonctionnaires des potentiels et des risques des nouvelles technologies de l'information.

Communication

Les villes peuvent envisager d'élaborer des stratégies de communication destinées à attirer l'attention sur les contributions des réfugiés au profit de la population et de l'économie locale et à tordre le cou à quelques mythes tenaces souvent alimentés par les médias et les responsables politiques. Les leçons tirées du projet C4I (Communication pour l'intégration) peuvent s'avérer utiles de ce point de vue.

Autonomisation

Les villes peuvent envisager de recourir à des processus réellement participatifs pour concevoir et mettre en œuvre leurs mesures d'intégration des réfugiés. Comme le démontre l'expérience du HCR, la participation favorise l'instauration d'un climat de confiance, atténue les attentes irréalistes et incite les réfugiés à proposer des idées et des solutions plutôt que de partir du principe qu'on les assistera.

Recherche

Il est urgent, au vu de l'afflux toujours plus massif de réfugiés sans perspective de retour à court terme, de mieux comprendre, et de manière plus objective, les contributions que les réfugiés peuvent apporter aux sociétés qui les accueillent et les effets externes négatifs susceptibles de découler de politiques publiques incohérentes.

Tous les sites internet listés ont été consultés le 21 décembre 2015

- ¹ <http://www.oecd.org/migration/How-will-the-refugee-surge-affect-the-European-economy.pdf>
- ² <http://www.unhcr.org/pages/49e486676.html>
- ³ <http://www.unhcr.org/pages/49e486566.html>
- ⁴ <https://www.foreignaffairs.com/articles/jordan/2015-09-28/syrias-good-neighbors> ;
<http://www.unhcr.org/pages/49e48e0fa7f.html>
- ⁵ Calgary Board of Education, "Teaching Refugees with Limited Formal Learning", <http://teachingrefugees.com/student-background/106-2/>
- ⁶ Council of Europe (2013). The intercultural city step by step. Practical guide for applying the urban model of intercultural integration: 9, <http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/cities/ICCstepbystepAugust2012.pdf>
- ⁷ <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/IOM-DMM-Factsheet-LHD-Migrant-Training.pdf>
- ⁸ <http://www.resettlement.eu/sites/icmc.ttp.eu/files/ERN%20Factsheet%20RST%20Pre-Departure%20Assistance%20Phase.pdf>
- ⁹ <http://qz.com/448228/data-show-how-manageable-europes-refugee-crisis-could-be/>
- ¹⁰ Stages of Ajustment, <http://teachingrefugees.com.66-18-244-250.previewme3.net/wp-content/uploads/2011/04/Stages-of-Cultural-Adjustment.pdf>
- ¹¹ <https://co-city.fr/en/projects/2-calm-like-at-home>
- ¹² <http://urbact.eu/arrival-cities-network-or-how-can-cities-deal-old-and-new-migration-flows>. For the intercultural profile of Amadora, see <https://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/Index/Amadora.pdf>
- ¹³ <http://singa.fr/2015/12/02/waya-toutes-les-informations-pour-les-demandeurs-dasile-et-refugies/>
- ¹⁴ <http://innovation.unhcr.org/asylum-support-map-2/>
- ¹⁵ <http://www.clarat.org/refugees/> - <http://info-compass.eu/berlin/en> - <http://welcome-app-concept.de/> - <http://www.refguideplus.de/>
- ¹⁶ <http://www.tkinfo.at/en/> - <http://www.wirsinddabei.at/>
- ¹⁷ <http://milano.italianostranieri.org/en/>
- ¹⁸ <http://arriving-in-berlin.de/>
- ¹⁹ <http://refugiados.net/1cpr/www/projectos.php>
- ²⁰ <http://www.lausanne.ch/lausanne-officielle/administration/sports-integration-et-protection-population/service-administratif-et-integration/bureau-lausannois-pour-les-immigres/a-propos-du-bli/formations-du-bli/cours-de-francais-a-vidy-plage.html>
- ²¹ <http://uk.reuters.com/article/uk-winter-sports-bandy-somalia-idUKBRE9BI02Q20131219>
- ²² https://en.wikipedia.org/wiki/Somalia_national_bandy_team
- ²³ https://www.youtube.com/watch?v=-pgQpX_gC3A&app=desktop
- ²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=EN>. See also <http://www.refworld.org/pdfid/5541d4f24.pdf>
- ²⁵ OECD (2015). Migration Policy Debates, No 8 November 20915 : http://www.oecd.org/migration/How-will-the-refugee-surge-affect-the-European-economy.pdf?utm_source=social-media&utm_medium=twfbgppinlink&utm_campaign=twmigration
- ²⁶ <https://kiron.university/>
- ²⁷ <http://www.aeidl.eu/images/stories/pdf/kiron-en.pdf>
- ²⁸ Council of Europe (1999). Report: Seminar on recognition of refugee qualifications: <http://cicic.ca/docs/en/refugee.en.pdf>
- ²⁹ <http://www.dw.com/en/siemens-to-tap-refugee-talent-via-integration-program/a-18749638>
- ³⁰ https://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/Neukolln-Refugees-welcome_en.pdf
- ³¹ <http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/ueber-die-lage-am-lageso-in-berlin-13973889.html>
- ³² http://www.manpowergroup.com/wps/wcm/connect/manpowergroup-en/home/newsroom/news-releases/2013/manpowergroup+committed+to+helping+refugees+rebuild+their+lives+as+world+refugee+day+is+marked+across+the+globe#.VniDLL_9Xgl
- ³³ <http://www.geneveroule.ch/drupal/en/node/6>
- ³⁴ http://www.ne.ch/medias/Pages/151006_Projet-AGRIV-un-partenariat-entre-l'Etat-et-le-monde-de-l'agriculture-du-canton-de-Neuch%C3%A2tel-.aspx
- ³⁵ <http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/cities/BergenICCprofile.pdf>
- ³⁶ Introduction Act on an introductory programme and Norwegian language instruction for newly arrived immigrants : <http://app.uio.no/ub/uijur/oversatte-lover/data/lov-20030704-080-eng.pdf>

-
- ³⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/aid/tema-og-redaksjonelt-innhold/redaksjonelle-artikler/2009/introductory-programme-and-norwegian-lan/id477798/>
- ³⁸ https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_%28nominal%29_per_capita
- ³⁹ http://www.unhcr.ch/fileadmin/user_upload/unhcr_ch/Service/francais/FR_Resume_Integration_sur_le_marche_du_travail.pdf
- ⁴⁰ <http://www.letemps.ch/suisse/2015/04/10/plus-90-000-francs-aides-sociales-an-prix-faut-travailler>
- ⁴¹ http://trends.gmfus.org/files/2011/12/TTImmigration_final_web1.pdf
- ⁴² http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/Newsletter/newsletter20/sparda_en.asp
- ⁴³ <http://pjp-eu.coe.int/fr/web/c4i>
- ⁴⁴ <http://givesomethingbacktoberlin.com/about>
- ⁴⁵ <http://givesomethingbacktoberlin.com/projects>
- ⁴⁶ http://www.huffingtonpost.ca/2015/11/25/alex-assali-syrian-refuge-feeding-homeless_n_8643510.html