

## L'intégration, un défi pour tous,

Pour une approche volontariste concernant l'accueil et l'intégration des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale (dpi/bpi)

Depuis 150 ans, le Luxembourg a une longue tradition d'accueil et d'intégration. Des arrivées successives de migrants ont contribué à son identité et à son essor économique.

Ce que, depuis 2015, d'aucuns appellent la crise des réfugiés est en premier lieu une crise – de valeurs et de fonctionnement – de l'Union Européenne à laquelle s'ajoute la crise du logement au Grand-Duché.

La nécessité d'une politique volontariste a été reconnue :

- par une loi explicite (loi du 16.12.2008) ;
- par une arrivée annuelle de 20000 nouveaux résidents et un solde migratoire de 10000;
- par le Contrat d'accueil et d'Intégration – non obligatoire – dont étaient bénéficiaires 3 107 personnes en 2015 et 2016 ;
- par des travaux en cours au sein du gouvernement pour un PIA (Parcours d'Intégration Accompagné).

Il convient de saluer la volonté politique devant mener à un PIA. Mais on peut regretter qu'elle soit tardive et se fasse sans vraie consultation.

La présente proposition est issue de la plénière du Ronnen Desch et a été étoffée par le groupe de coordination du RD sous la responsabilité duquel elle est diffusée. Elle est à considérer comme une contribution de la société civile au débat politique.

Les annexes au présent document se réfèrent pour l'essentiel à des documents d'organismes internationaux. Par ailleurs, la coordination du RD s'est inspirée de pratiques à l'étranger et a eu l'occasion d'échanger avec des responsables de terrain de Trèves.

Le présent document est structuré comme suit :

A. Un parcours d'intégration : vivre et travailler en société

B. Une alternative à l'épicerie sur roues

C. Annexes

C 1 définition de l'intégration par la loi

C 2 *Labour Market Integration of Refugees: Strategies and good practices*, document du Parlement européen

C 3 Les conclusions de la 1<sup>ère</sup> réunion du Réseau Européen d'Intégration

C 4 Les clés de l'intégration selon l'OCDE

C 5 Les cours d'intégration en Allemagne

## A. Un Parcours d'intégration : vivre et travailler en société !

### 1. Buts :

Accompagner le dpi vers l'autonomie, par des mesures d'*empowerment*. Se donner les moyens pour que les dpi et les bpi puissent devenir des acteurs - citoyens dans la société luxembourgeoise et ne pas tomber dans l'assistanat.

S'inspirer d'expériences ayant fait leurs preuves à l'étranger, telle que la *Bleibeperspektiv* allemande, qui accorde une attention particulière dès leur arrivée aux dpi ayant de bonnes perspectives d'obtenir le statut (donc tous ceux n'entrant pas dans une procédure accélérée), en leur donnant un accès immédiat au travail et le droit à un cours de langue.

Légiférer à l'instar du Contrat d'accueil et d'intégration pour rendre obligatoires certains éléments avec des sanctions essentiellement positives.

Améliorer le fonctionnement du comité interministériel, prévu par l'article 6 de la loi du 16.12.2008 et ayant en charge la coordination des politiques d'accueil et d'intégration, notamment en l'ouvrant à la société civile.

Prendre en compte les résultats des projets en matière d'intégration de *Mateneen* de l'Oeuvre Nationale de Secours Grande Duchesse Charlotte et réfléchir à leur pérennisation éventuelle.

### 2. Accompagnement individuel

Etablir à l'arrivée un profil tenant compte des compétences non seulement linguistiques et professionnelles, mais aussi sociales et culturelles. Une instance unique devrait être responsable pour un pareil *screening*. Les constats en seraient partagés par la Direction de l'Immigration, l'OLAI et l'ADEM dans le respect de la protection des données personnelles.

L'établissement d'un tel profil est jugé indispensable pour le parcours de formation, d'orientation et d'intégration dans la société.

Compléter ce constat initial par un portfolio comprenant les formations et certifications obtenues au Luxembourg. Pareil portfolio serait aussi utile pour celles et ceux qui devront quitter le Luxembourg.

### 3. Moyens

#### 3.1. Une base légale

Consolider un PIA en lui conférant une base légale.

Légiférer en vue d'harmoniser les prestations des Offices Sociaux aux moins de 25 ans .

#### 3.2 La responsabilisation : droits et devoirs en pratique. Exemple de la Caritas.

Pour chaque dpi, l'intégration au sein de la société luxembourgeoise est un objectif qui doit être mis en place dans les plus brefs délais. Ce processus d'intégration est à double sens: du dpi vers la société et inversement.

Les dpi doivent être acteurs et participer à leur propre intégration, chacun étant bien conscient de ses droits et de ses devoirs.

Le processus d'intégration commence dès le premier jour où le dpi intègre sa nouvelle structure. L'exemple de Caritas Luxembourg peut être cité ici, pour l'action mise en place au sein des foyers gérés par cet organisme.

Une évaluation de la situation de chaque personne est effectuée par l'équipe éducative à l'arrivée d'un nouveau résident. Les besoins, attentes, compétences de chacun y sont recensés et un plan d'autonomisation / intégration est alors mis en place, avec des objectifs définis d'un commun accord. Ces objectifs prennent en compte la vulnérabilité des personnes (handicap, traumatisme, problèmes de santé...), leur niveau de scolarité, la composition familiale, etc. Sur ces bases, l'équipe éducative peut alors effectuer un suivi qui donne sens et s'inscrit dans une intégration au sein de la société d'accueil. Cela évite de laisser les dpi sans perspective à court et moyen terme, en utilisant à bon escient le temps qui s'écoule. Cela les inscrit également dans une dynamique qui contribuera à ne pas faire d'eux par la suite des assistés ou des consommateurs chroniques des aides sociales.

L'équipe éducative met dès lors à disposition tous les supports nécessaires pour atteindre des objectifs : conseils, orientation, aides financières, matériels...

Comme il n'est pas possible de forcer un individu à devenir acteur de sa propre intégration, ces résidents sont cependant informés que Caritas Luxembourg tiendra compte le moment venu des efforts fournis dans le cadre du processus d'intégration et du « contrat » convenu entre les gestionnaires du foyer et les concernés.

Ainsi, lorsque le dpi obtient l'autorisation de résider au Luxembourg et doit louer un logement autonome, Caritas Luxembourg proposera en priorité un de ses logements disponibles aux candidats ayant fait preuve d'engagement, de respect des accords et obtenu des résultats appréciables dans les domaines définis, sinon revus (apprentissage linguistique, remise à niveau professionnel, développement d'un réseau social luxembourgeois, bénévolat, participation aux chantiers éducatifs de Caritas, mais aussi comportement au sein du foyer, hygiène, éducation des enfants,...). Autant de critères qui permettent d'évaluer les actions et efforts fournis en matière d'intégration, plaçant la candidature en bonne position pour la prise en compte de nouvelles aides (obtention d'un logement, paiement de la caution locative en tout ou partie, aide au 1<sup>er</sup> loyer, aide à l'ameublement...).

Ces outils éducatifs basés sur l'accord conclu montrent d'ores et déjà de bons résultats et les bénéficiaires comprennent, voire apprécient, ce *deal*. Il n'y a pas de concurrence entre les concernés, car il n'y a pas d'élimination. Il est cependant à noter qu'il n'existe pas de moyen de pression plus formel, réglementaire ou législatif.

### 3.3. Culture

Inclure la culture dans une démarche d'intégration, à travers, p.ex. des activités de loisirs (sport, fêtes, cuisine, etc.) et en développant la dimension culturelle dans les rencontres et dans les formations, ainsi qu'à travers la participation à des activités artistiques. Cela pourrait se faire notamment grâce à une meilleure connaissance - et une meilleure compréhension - de la culture de l'Autre.

### 3.4. Accès au travail

Donner aux dpi ayant une bonne *Bleibeperspektiv* un accès immédiat et sans limitation au marché de l'emploi

Un tel accès rapide au travail constituerait une motivation forte pour l'apprentissage des langues.

Pareil accès immédiat au travail pour les dpi ne devrait pas être discriminatoire par rapport aux autres demandeurs d'emploi.

### 3.5. Autonomisation par la cuisine

Faire l'assistance alimentaire à travers la distribution de cartes de crédit rechargeables;

Equiper tous les foyers d'une cuisine collective;

Proposer des cours de cuisine dans les foyers avec l'aide de bénévoles, pour améliorer les capacités culinaires des personnes qui y sont intéressées et/ou pour échanger des recettes locales/de leur pays, en invitant régulièrement des résidents luxembourgeois;

Ouvrir l'accès aux 'Cent Buttek' / Croix Rouge – Caritas Buttek aux dpi, dans les communes qui en disposent;

L'adoption d'une telle approche permettrait aux dpi, ainsi qu'aux bpi résidant encore en foyer, d'avoir accès au marché local, de maintenir leur sens de la responsabilité, de les préparer à leur indépendance hors du foyer, de leur permettre de découvrir le pays, de rencontrer des résidents et de se familiariser avec les magasins et produits locaux.

L'alternative à l'épicerie sur roues cf B)

### 3.6. Cours de langue

Prévoir différents types d'approche pour tenir compte des caractéristiques individuelles, tels que

- des cours pour illettrés ;
- un apprentissage de l'alphabet latin ;
- des cours de langue pour débutants ou avancés.

Instaurer un nombre consistant d'unités de cours : au minimum 500, les rendre gratuits et obligatoires et prévoir suffisamment d'enseignants. Les sanctionner par une certification.

Veiller à la mixité des groupes d'apprenants en les composant à partir de plusieurs origines nationales et linguistiques.

Faire un relevé et une évaluation des cours existants : quelles méthodes sont employées, quels matériels utilisés, mettre en place un échange entre enseignants d'une part et entre promoteurs de cours d'autre part.

Renforcer les occasions de pratique de la langue en dehors des cours, notamment grâce à l'habitat chez des particuliers et à des stages en entreprise.

### 3.7. Cours Vivre en société

Prendre en compte le vécu de chaque dpi.

Partager les valeurs de notre société tout en respectant les identités culturelles et religieuses par un dialogue ouvert et exigeant.

Dépasser un enseignement théorique, grâce à des exercices pratiques, des visites de musées, des échanges, des méthodes actives, des activités culturelles, etc.

Prendre en compte, le cas échéant, des approches spécifiques pour certains groupes p.ex. femmes, personnes fragiles, illettrés, mineurs non – accompagnés, etc

Développer de la dimension interculturelle dans la formation des formateurs.

Renforcer l'information sur la société d'accueil et viser une éducation civique active, par le biais notamment du comité consultatif prévu dans chaque foyer par la loi d'asile.

### 3.8. Le logement

Tout effort d'intégration devrait s'insérer dans une vaste politique **de logements à prix abordables** pour toute la population.

Dans ce domaine les responsabilités sont partagées entre le gouvernement et les communes.

Recours aux aides étatiques pour des logements destinés à la location selon la loi du 25.2.1979

L'Etat contribue jusqu'à 70% du prix de construction ou d'acquisition de logements destinés à être loués par des promoteurs publics (75% pour les communes ou syndicat de communes) à :

- des ménages à revenu modeste,
- des familles nombreuses,
- des personnes âgées
- des personnes handicapées.

jusqu'à 100% soit du coût de construction et de premier équipement, soit du coût d'acquisition, d'aménagement ou de premier équipement, pour la création de logements pour travailleurs étrangers ou demandeurs d'asile si le promoteur est le Fonds du logement, la SNHBM ou une commune.

Etat et communes sont appelés à devenir actifs et cela au profit de tous les résidents.

## B) Alternative à l'épicerie sur roues

### Constats :

#### Cuisines dans les foyers

- de nombreux résidents des foyers d'accueil des réfugiés se plaignent de la qualité et de la variété des repas issus de cuisines collectives, et de l'inadéquation des aliments avec leur régime alimentaire habituel ;
- un nombre non négligeable de résidents souffre d'allergies ou d'intolérances par rapport aux repas fournis ;
- la majorité des résidents aimerait pouvoir faire eux-mêmes la cuisine et préparer leurs plats traditionnels, d'autant plus que les achats et la préparation des repas leur procureraient une occupation utile et leur donnerait un minimum d'autonomie.
- pouvoir cuisiner contribuerait en outre à rendre une image responsable aux parents face à leurs enfants

#### Épicerie mobile Heiko

- les dpi logés dans des foyers disposant d'une cuisine ou hébergés chez des particuliers ont droit à un crédit mensuel pour acheter des aliments dans une épicerie mobile (Heiko) ;
- il est difficile pour les dpi actifs de respecter le rendez-vous hebdomadaire avec Heiko (avance/retard du chauffeur ; engagements imprévus du dpi) ce qui fait que le dpi risque de ne pas être livré pendant une semaine ;
- la qualité et la variété de l'offre sont médiocres, la quantité des légumes et des fruits est parfois insuffisante et les prix sont élevés ;
- problème de langue/ de communication avec le vendeur (société allemande).

#### Bons d'achats pour aliments

à titre exceptionnel, l'OLAI alloue des bons d'achat qui permettent aux dpi d'aller faire leurs courses dans un supermarché.

Les pratiques de la Coopération luxembourgeoise (cohérence des politiques) :

A partir de 2008, la Coopération luxembourgeoise a fait pression sur les Nations Unies, et plus particulièrement sur le Programme alimentaire mondial (World Food Programme), ensemble avec d'autres donateurs institutionnels, de réduire l'aide alimentaire en nature (la fourniture de riz, de blé, etc. en provenance de pays industrialisés) et de la remplacer par des programmes d'assistance alimentaire sur base de bons ou de transferts monétaires ('cash & vouchers'). Cette nouvelle approche devait permettre d'offrir un régime alimentaire beaucoup plus varié aux bénéficiaires, de sauvegarder leur indépendance et leur dignité, mais également de soutenir l'économie locale. A titre d'exemple, dans le cadre de la réponse au conflit syrien, 1,2 milliards de dollars ont été injectés dans les économies de la Turquie, du Liban, de la Jordanie, de l'Égypte et de l'Irak au cours de l'année 2016 (<http://www1.wfp.org/cash-based-transfers>). A noter que le Luxembourg fait des contributions financières substantielles à de nombreux programmes de ce type.

Dans les pays où le système bancaire fonctionne, ces programmes de transferts monétaires sont basés sur la distribution de cartes de crédit rechargeables, souvent en connexion avec un système de reconnaissance des empreintes digitales ou de l'iris du bénéficiaire.

Cette proposition marque une nette préférence pour les cartes de crédit au lieu des bons d'achat, car les bons d'achat (tout comme le papier rose, format A4) stigmatisent les DPI, alors qu'une carte de crédit est discrète et identique aux moyens de paiement utilisés par les résidents luxembourgeois.

## Recommandations :

Au Luxembourg, pays à la pointe de la digitalisation, l'assistance alimentaire devrait se faire à travers la distribution de **cartes de crédit rechargeables**, au besoin couplée à un système de reconnaissance des empreintes digitales du bénéficiaire. Les montants alloués aux dpi pour l'achat d'aliments devraient être **cumulés avec les montants dédiés à l'achat d'articles d'hygiène et de vêtements**, laissant le choix des priorités aux dpi. Ce système rendrait une certaine autonomie aux parents et leur rendrait la capacité de prendre des décisions, en préparant les repas pour leurs enfants.

Pour permettre à tous les dpi/bpi résidant en foyer de profiter de ce système, **tous les foyers devraient être équipés d'une cuisine collective** et de suffisamment de frigos pour stocker la nourriture des résidents. Quant aux foyers ne disposant pas d'une cuisine assez grande (les cuisines existantes ne sont souvent que des cuisines de dépannage), il serait envisageable d'installer un (ou plusieurs) conteneur(s) de cuisine à proximité du foyer (comme il est usuel de le faire avec des conteneurs sanitaires). Ces conteneurs seraient par définition mobiles et pourraient être facilement transférés vers un autre foyer, selon le besoin.

Pour pallier la problématique des 'célibataires incapables de cuisiner seuls', une représentante du RD a posé la question à de nombreux hommes seuls. Certains ont avoué ne pas être bons cuisiniers, mais ils étaient tout de même très favorables au fait de cuisiner eux-mêmes. Dans certains foyers, notamment à Sanem, les hommes se mettent d'accord avant le passage de l'épicerie mobile sur qui achète quoi, et certains résidents font la cuisine pour tout un groupe, alors que les autres se chargent d'autres tâches domestiques. La préparation des repas au foyer serait favorable à l'entraide entre les résidents et favoriserait une **vie communautaire plus collective** et joviale.

Il est également envisageable de proposer des **cours de cuisine** dans les foyers, avec l'aide de bénévoles, pour améliorer les capacités culinaires des personnes qui y sont intéressées et/ou pour échanger des recettes locales/de leur pays, en invitant régulièrement des résidents luxembourgeois.

La **distance** entre le lieu de résidence des DPI et les commerces ne constitue pas un problème, les dpi disposant d'un titre de transport. Il serait envisageable de mettre un chariot à leur disposition. L'OLAI pourrait veiller à ne pas loger les personnes particulièrement vulnérables et/ou à mobilité réduite dans des foyers isolés et éloignés des commerces.

Dans certains cas exceptionnels (personnes souffrant d'un handicap physique, personnes à mobilité réduite, personnes très âgées, etc.), il faudrait donner la possibilité aux DPI de commander des plats cuisinés livrés à domicile (**repas sur roues**).

Il serait également envisageable d'ouvrir l'accès aux '**Cent Buttek**' / **Croix Rouge – Caritas Buttek** aux dpi, dans les communes qui en disposent.

La coordination du RD pourrait organiser une **réunion entre le Programme alimentaire mondial et l'OLAI** pour avoir des informations plus détaillées sur les systèmes de transferts monétaires décrits plus haut.

L'adoption d'une telle approche permettrait aux dpi, ainsi qu'aux bpi résidant encore en foyer, d'avoir accès au marché local, de maintenir leur sens de la responsabilité, de les préparer à leur indépendance hors du foyer, leur permettrait de découvrir le pays, de rencontrer des résidents et de se familiariser avec les magasins et produits locaux. Ce système contribuerait à l'intégration des dpi/bpi, favoriserait leur autonomisation et leur sens d'appartenance à leur communauté d'accueil. Ce système stimulerait la concurrence et soutiendrait les commerces locaux.

## C. Annexes

### C 1 Définition de l'intégration par la loi

En référence à l'article 2 de la loi d'intégration du 16 décembre 2008:

“ **le terme intégration désigne un processus à double sens** par lequel un étranger manifeste sa volonté de participer de manière durable à la vie de la société d'accueil qui, sur le plan social, économique, politique et culturel, prend à son égard toutes les dispositions afin d'encourager et de faciliter cette démarche.

L'intégration est une tâche que l'Etat, les communes et la société civile accomplissent en commun.(..)”

### C 2 [Labour Market Integration of Refugees: Strategies and good practices](#)

DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES, Parlement Européen, mars 2016

#### « 5.1. Early access to the labour market is crucial

Full labour market access is usually granted to all recognized refugees. The real issue, however, is whether or not asylum seekers should be allowed to work. The right to access the labour market already during the processing of an asylum claim might be crucial for speeding up the integration process as inactivity usually deteriorates the integration prospects. » Page 32

### C 3 Réseau Européen d'Intégration de l'UE

1st meeting of the European Integration Network 11 and 12 October 2016 Brussels

#### Some key lessons learnt

**Culture** (e.g. the volunteer-run cinema group Cinemaximilien) and **sport** (e.g. the jogging group called Les Gazelles) are **very good entry points for integration** to start, giving refugees and asylum seekers the chance to meet local people, to build friendships and to find work.

Increased participation in local government structures: People have a right to participate but will only do so fully once **confidence, trust and a sense of belonging** have been created. For example, there is a shortage of teachers and police officers with a migrant background because of a lack of confidence.

It is important for asylum seekers and refugees not to get bored while in centres but to remain active and to keep practising their skills. The concept of **self-empowerment** is key, shifting people's mindset from a 'victim approach' to a 'competence approach'.

Holding **courses** about subjects (e.g. civic orientation) **in the migrant's language** helps ensure they acquire the skills that they need.

**Individual guidance** is a key element of successful integration.

**Involving refugees** in the work of a migrant centre or support organisation helps them to keep busy, acquire skills and learn about the host country and offers migrants the chance to discuss their issues with people who have had similar experiences.

Public administrations could look into **barriers to entry into organisations** (e.g. sports clubs), identify these and suggest steps to make the organisations more inclusive to refugees/migrants.

#### C 4. Les clés de l'intégration selon l'OCDE:

##### **Les réfugiés et autres groupes nécessitant une protection, OCDE 2016**

- Enseignement n° 1.** Mettre en œuvre les services d'activation et d'intégration le plus tôt possible pour les migrants humanitaires et pour les demandeurs d'asile dont la demande est fortement susceptible d'être acceptée. ....
- Enseignement n° 2.** Faciliter l'accès au marché du travail aux demandeurs d'asile dont la demande est fortement susceptible d'être acceptée .....
- Enseignement n° 3.** Prendre en compte les perspectives en matière d'emploi dans les politiques de dispersion .....
- Enseignement n° 4.** Recenser et évaluer les diplômes, l'expérience professionnelle et les compétences acquis à l'étranger par les migrants humanitaires .....
- Enseignement n° 5.** Tenir compte de la diversité croissante des migrants humanitaires et concevoir des approches sur mesure .....
- Enseignement n° 6.** Identifier précocement les problèmes de santé mentale et physique et proposer une aide adaptée .....
- Enseignement n° 7.** Concevoir des programmes d'aide spécifiques pour les mineurs isolés qui ont passé l'âge de la scolarité obligatoire .....
- Enseignement n° 8.** S'appuyer sur la société civile pour intégrer les migrants humanitaires .....
- Enseignement n° 9** Promouvoir l'égalité d'accès des migrants humanitaires aux services d'intégration à travers le pays .....
- Enseignement n° 10.** Prendre conscience que l'intégration des migrants humanitaires très peu instruits nécessite une formation et une aide à long terme ....

#### C 5. Cours d'intégration pour dpi en Allemagne

Extrait du flyer du BAMF : « Le cours d'orientation vous informe sur la vie en Allemagne. Vous y apprendrez la législation, la culture et l'histoire récente du pays.

Le cours d'intégration général se compose d'un cours de langue avec 600 unités d'enseignement (une unité d'enseignement dure 45 minutes) et d'un cours d'orientation avec 100 unités d'enseignement. Le cours de langue se compose de six modules comportant chacun 100 unités d'enseignement. Les 300 premières unités d'enseignement sont appelées cours de base, les 300 unités d'enseignement suivantes cours d'approfondissement.

Il existe également des cours d'intégration s'adressant spécifiquement aux femmes, aux parents, aux adolescents ainsi qu'aux personnes ayant des difficultés à lire et écrire. Ces cours comprennent 1000 unités d'enseignement. (..)

Si vous apprenez particulièrement vite, vous pouvez suivre un cours intensif. Celui-ci comporte 430 unités d'enseignement seulement.

Redoublement de 300 unités d'enseignement maximum du cours de langue

Sous certaines conditions, vous pouvez refaire jusqu'à 300 unités d'enseignement du cours de langue, et ce une seule fois. Pour cela, vous devez avoir suivi le cours de langue en intégralité et avec assiduité et avoir passé un test de langue final au cours duquel vous n'avez pas fait preuve de connaissances suffisantes de l'allemand (niveau de langue B1). »

Les cours sont gratuits en RFA. Le but est d'atteindre un niveau B1, examen et certificat à la clé.