

## Rapport d'activité OLAI 2015

### Introduction

L'année 2015 a été une année de défis à plus d'un titre pour l'Office luxembourgeois d'accueil et d'intégration (OLAI).

Au cours de l'année 2015, les divisions et services de l'OLAI ont contribué dans leurs domaines respectifs à apporter les réponses nécessaires et attendues face à l'afflux massif de demandeurs de protection internationale, tout en s'engageant résolument sur la voie de la restructuration. L'OLAI s'est vu recomposé en divisions Accueil, Intégration, Juridique, ainsi qu'Administration et Finances et une « cellule direction » pour assurer la poursuite des programmes et remplir ses missions.

### 1.1. L'afflux massif de demandeurs de protection internationale : mise en contexte

L'afflux massif de demandeurs de protection internationale (DPI) qui s'est manifesté à partir de l'été 2015 a demandé au gouvernement ainsi qu'aux autorités étatiques compétentes, et plus particulièrement à l'OLAI, **une capacité de réaction rapide** afin de se donner les moyens pour faire face aux mouvements migratoires trouvant leur origine dans le conflit syrien.

L'**augmentation importante des demandes de protection** internationale enregistrée par la Direction de l'Immigration en 2015 (**2.447 demandeurs par rapport à 1.091 en 2014**) avec désormais la Syrie et l'Irak comme premiers pays d'origine illustre parfaitement cette évolution.

Alors qu'en août 2014, l'on enregistrait 96 demandes, **190 demandes ont été enregistrées en août 2015**. Cette progression s'est confirmée de manière impressionnante au cours des mois suivants, à savoir **374 en septembre, 381 en octobre, 423 en novembre et 429 en décembre 2015**. A titre de comparaison, les arrivées en 2014 se chiffraient à 128 en octobre, 114 en novembre et 83 en décembre 2014.

A noter que ces chiffres pour l'année 2015 ne correspondent pas au nombre total des arrivées dans les structures d'accueil de l'OLAI pour la même période de référence, sachant qu'il existe un décalage temporaire entre l'arrivée des personnes, leur accueil dans les structures d'hébergement de l'OLAI et l'ouverture formelle de la demande de protection internationale. A cela s'ajoute qu'un certain nombre de personnes accueillies par l'OLAI ne se présente pas à la Direction de l'Immigration afin de déposer leur demande formelle de protection internationale.

Dès juillet 2015, le gouvernement a décidé de mettre en place une **planification d'urgence d'accueil massif de demandeurs de protection internationale** dont la coordination a été confiée au Haut-Commissariat à la Protection nationale (HCPN). Cette décision a été prise au vu de l'évolution de la crise migratoire en Europe, **sur proposition de Madame le Ministre de la Famille et de l'Intégration**, et suite à une **note de l'OLAI** sur les besoins prévisionnels en matière d'accueil des DPI.

Ainsi, un concept de première phase d'urgence prévoyant la **mise en place de centres de primo-accueil (CPA)** à court et moyen terme a été élaboré par le HCPN auquel **l'OLAI a été étroitement associé**. Le 11 septembre 2015, le gouvernement a approuvé le principe de ce concept.

C'est ainsi que les CPA « **Ancien Centre de Logopédie à Strassen** » (322 lits), « **Ancienne Maternité** » à Luxembourg (130 lits), **CHNP à Ettelbruck** (210 lits), **Luxembourg Kirchberg – Hall 6 Luxexpo** (360 lits), **Foyer Lily Uden** (120 lits augmentés à 150 lits), **Foyer Don Bosco** (150 lits) et « **Ancien Monopol** » (600 lits) ont pu être ouverts au cours des derniers mois de l'année 2015.

Le **chiffre de lits disponibles** pour accueillir des DPI a ainsi pu être **doublé au deuxième semestre 2015**. Si avant l'afflux massif l'OLAI gérait une soixantaine de structures d'hébergement (foyers durables) pour les DPI avec un effectif total de 2.000 lits, désormais il peut compter sur 2.000 lits supplémentaires dans les CPA mis en place en 2015.

A côté de la mise en place de ces structures, il a également fallu organiser l'encadrement des personnes dans celles-ci.

Voilà pourquoi, l'OLAI a souligné à l'époque l'urgence d'un renforcement de son personnel aux niveaux social-éducatif, administratif et technique.

Lors de sa réunion du 11 septembre 2015, le gouvernement en conseil a dès lors décidé que les ministères et administrations pouvaient mettre à disposition de l'OLAI, sur une base volontaire et sur une période de 3 à 6 mois, une vingtaine de fonctionnaires ou employés. Il a également retenu le recrutement par l'OLAI d'une vingtaine de postes afin d'assurer la coordination étatique et la gestion de l'aide sociale.

## 1.2. Nouvelle gouvernance amorcée dès le début de l'année 2015

La nomination d'un nouveau directeur à la tête de l'OLAI pour le 1<sup>er</sup> février 2015 a amorcé le processus de réorganisation au sein de l'OLAI.

Une nouvelle organisation hiérarchique créant des divisions avec leurs services respectifs a été mise en place. Un comité de coordination réunissant les chefs de division a été instauré afin de garantir un meilleur échange et une meilleure gouvernance au sein de l'OLAI. Le comité de coordination se réunit régulièrement afin d'arrêter la marche à suivre au niveau des différentes divisions en matière procédurale et réglementaire. A côté de la gestion des affaires courantes, le comité de coordination discute également des projets futurs qu'il entend entamer dans le cadre des missions de l'OLAI.

Afin de coordonner la communication interne et externe de l'OLAI, une « cellule direction » a été créée au sein de la direction. Cette cellule est coordonnée par un attaché de direction responsable des relations publiques et chargé des relations de l'OLAI avec ses partenaires externes, notamment au niveau local. La « cellule direction » se compose également d'un chargé de communication, d'un chargé de projets responsable de la coordination des divers projets et missions de l'OLAI au niveau européen, ainsi que d'une secrétaire de direction.

En effet, l'afflux massif a augmenté les demandes de contact avec la direction et le besoin d'information pour les administrations communales et le grand public. Il a aussi engendré un intérêt plus fort des médias pour les missions de l'OLAI et la situation des DPI accueillis par l'OLAI.

L'OLAI a répondu à ces demandes en mettant en place une stratégie de communication :

- mise en place d'une procédure et d'outils pour informer en toute transparence aussi bien les communes que les médias et donc le grand public (par exemple la préparation d'un « Kit communes » destiné à fournir toutes les informations nécessaires aux agents communaux) ;
- la rédaction d'une brochure d'information sur tous les aspects de l'accueil de DPI dans une commune, aussi bien destinée aux agents communaux qu'aux résidents. Cette brochure sera finalisée en 2016 pour être le plus complet possible et intégrer les bonnes pratiques recueillies pendant l'afflux massif 2015 ;
- refonte du site Internet ;
- suivi régulier des médias en mettant en place une revue de presse interne ;
- réorganisation procédurale des communications et demandes de la presse, en concertation avec les partenaires gestionnaires de structures d'hébergement.

## **A. L'encadrement de l'afflux massif**

La division Accueil, qui est composée du service social et du service logement, est sans nul doute celle qui est la plus directement concernée par l'afflux massif de DPI. En effet, c'est elle qui doit à la fois assurer l'encadrement social des DPI et la fourniture en aides matérielles, notamment l'hébergement et les repas de ces derniers.

### a. Au niveau de l'encadrement social

Le service social de l'OLAI assure l'encadrement de l'ensemble des DPI.

Ainsi, chaque personne ayant enregistré une demande de protection internationale auprès de la Direction de l'Immigration du Ministère des Affaires étrangères, est accueillie par un(e) assistant(e) social(e) de l'OLAI qui lui explique ses droits et obligations pendant son séjour au Luxembourg.

Ensuite, le service social assure le suivi de l'aide sociale des personnes en procédure de demande de protection internationale, aide qui comporte :

- la mise à disposition d'un hébergement,
- la fourniture de repas ou de denrées alimentaires,

- les soins médicaux de base ainsi que la prise en charge des cotisations à titre de l'assurance volontaire,
- les soins et suivis psychologiques pour les personnes qui en ont besoin, notamment pour les victimes de traumatismes,
- la guidance sociale,
- l'accès aux moyens de transport publics du réseau du Grand-Duché de Luxembourg,
- des aides ponctuelles dans des cas de besoins particuliers,
- le paiement d'une allocation mensuelle.

L'aide sociale est fixée en fonction de la composition du ménage, de l'âge des membres du ménage, ainsi que des revenus dont dispose le DPI, en tenant compte des besoins particuliers des personnes vulnérables. De ce fait, il est évident que le suivi social d'un DPI requiert une bonne connaissance de l'individu et de son entourage familial, ainsi que des rencontres régulières non seulement pour dispenser les différentes aides sociales, mais aussi pour suivre l'évolution du dossier de la personne.

L'afflux massif a mis ce service dans une situation d'exception, à la fois au niveau des ressources humaines qu'au niveau de la logistique à déployer pour encadrer les personnes additionnelles.

Au défi du nombre de nouveaux arrivants se sont ajoutés les difficultés liées à l'origine des personnes à encadrer, les problèmes de traduction et d'interprétariat avec les personnes en provenance d'Afghanistan et d'Érythrée, mais aussi les traumatismes des personnes ayant fui dans des conditions dramatiques les conflits armés au Moyen Orient.

Face à l'augmentation du nombre de personnes à encadrer et à la complexité des situations familiales, l'OLAI a dû prendre des mesures.

D'une part, il a renforcé le service social, en recrutant au cours de l'automne 2015 (avec prise d'effet soit avant le 31.12.2015 ou au début de l'année 2016) 4 assistant(e)s sociales (aux), une éducatrice graduée, 2 éducatrices diplômées, ainsi que 3 agents pour le service accueil dans le cadre du renforcement en personnel décidé par le gouvernement. Dans le droit fil de ces décisions, le service social a également pu bénéficier d'un renforcement temporaire de 6 fonctionnaires et d'employés en provenance d'autres ministères et administrations. De plus, un adjoint au chef de la division Accueil a été recruté à la fin de l'année 2015, entrant en fonction le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

D'autre part, l'OLAI a confié le suivi social des DPI hébergés dans certaines structures d'hébergement à des ONG, notamment à la Croix Rouge, à Caritas et à l'ASTI. A noter que même dans ces cas-ci, le suivi des aides matérielles et financières est toujours à la charge du service social de l'OLAI.

À côté du suivi social et de la gestion administrative des aides matérielles et financières, l'OLAI assure ponctuellement, à travers son équipe éducative, des activités éducatives et de loisirs pour les personnes logés dans ses structures. Il s'agit notamment d'activités périscolaires et de vacances pour les enfants ou de guidances individuelles, visant plus particulièrement des familles dans le domaine de l'éducation et de la promotion de la santé.

- **Programme de réinstallation / relocalisation :**

### Réinstallation :

La Commission européenne a adopté une recommandation invitant les États membres à réinstaller, sur une période de deux ans, 20.000 personnes provenant de pays tiers et dont le HCR a reconnu qu'elles ont manifestement besoin d'une protection internationale. Le Luxembourg a eu droit à une aide financière de l'UE, qui a mis 50 millions d'euros à disposition des pays participants sur la période 2015-2016.

- Total : 46 personnes (17 adultes et 29 enfants)
- Date d'arrivée : 05.05.2015
- Pays de provenance : Turquie

### Relocalisation :

L'OLAI a participé, sous l'égide de l'UNHCR et de l'OIM<sup>1</sup> à la mise en œuvre de programmes de réinstallation et de relocalisation dans le cadre du mécanisme d'intervention d'urgence pour venir en aide à l'Italie et à la Grèce décidé par la Commission européenne. Cette disposition, prévue à l'article 78, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sert à mettre en place un programme de relocalisation d'urgence destiné à soulager l'Italie et la Grèce. Les États membres recevront 6.000 euros par personne relocalisée sur leur territoire.

- Total : 30 personnes (11 adultes et 19 enfants)
- Date d'arrivée : 04.11.2015
- Pays de provenance : Grèce

### Assistance internationale :

Suite à une demande d'assistance du Gouvernement allemand, le Grand-Duché de Luxembourg a accueilli en septembre 44 DPI en provenance d'un camp de primo-accueil allemand. L'OLAI avait mis en place une logistique pour le rapatriement de ces DPI, en attente pendant plusieurs jours et initialement orientés vers la Bavière avant d'être dirigés vers Heidelberg, et a envoyé deux assistants sociaux en Allemagne pour encadrer les DPI accueillis à la Weilerbach.

- Total : 44 personnes
- Date d'arrivée : 8 septembre 2015
- Pays de provenance : Allemagne

### b. Au niveau du logement

Avant l'afflux massif, l'OLAI gérait plus de soixante structures d'accueil pour DPI. Le chiffre de lits disponibles pour accueillir des DPI a pu être doublé en 2015, pour atteindre 2.000 lits dans les foyers durables et 2.000 lits dans les structures de primo-accueil, où sont accueillis et pris en charge les DPI dans une première phase. Depuis le mois de septembre, en période d'afflux massif, des structures supplémentaires ont dû être mises en place. Certaines sont opérationnelles depuis le mois

---

<sup>1</sup> "United Nations High Commissioner for Refugees" et "International Organization for Migration"

d'octobre, d'autres sont prévues pour une période transitoire, en attendant que des structures durables soient opérationnelles en 2016, voire 2017 (Bettembourg, Luxembourg et Sanem notamment).

L'OLAI a renforcé sa collaboration avec les communes pour l'hébergement de DPI/réfugiés en 2015.

Dans un esprit de responsabilité partagée et de soutien à l'Etat dans sa mission d'accueil, diverses administrations communales ont signé des conventions de mise à disposition/contrats de bail avec l'OLAI :

- |               |                |               |
|---------------|----------------|---------------|
| - Bech        | - Echternach   | - Schuttrange |
| - Berdorf     | - Esch/Alzette | - Steinsel    |
| - Differdange | - Foetz        | - Tuntange    |
| - Dudelange   | - Luxembourg   | - Weiswampach |

L'OLAI détient historiquement un nombre important de logements individuels, dits de deuxième phase. Ils sont réservés aux bénéficiaires du statut de protection internationale, du statut subsidiaire ou d'une autorisation de séjour. Comme ces personnes n'entrent juridiquement pas dans le champ d'application de l'OLAI, car considérées comme tout résident national, l'OLAI opère actuellement le transfert de ces logements aux acteurs sociaux concernés (AIS, Ministère de l'Intérieur pour les communes). A noter également que les structures d'hébergement de l'OLAI logent une proportion non négligeable de personnes dont la demande de protection internationale a été refusée, ce qui soulève une problématique logistique et psychologique très spécifique.

L'alimentation et les produits de nécessité de base sont livrés et pris en charge par l'OLAI, grâce à des services de prestataires externes. Le ravitaillement est organisé autour de trois axes, à savoir la fourniture de repas préparés en cuisine centrale de Weilerbach, la livraison de denrées par voie d'épicerie sur roues en vue de la préparation de repas par les DPI eux-mêmes, et la pension complète qui est financée et coordonnée par l'OLAI. Si les trois axes s'équivalent actuellement plus ou moins, l'OLAI a pris l'option que les structures durables futures permettront aux DPI de cuisiner de façon autonome, alors que les structures provisoires seront en règle générale desservies par des cuisines centrales à établir.

Suite à la décision du conseil de gouvernement de procéder au renforcement des effectifs de l'OLAI, le service logement a recruté 3 gestionnaires de structures et un gestionnaire de projets, au cours de l'automne 2015. L'objectif est de pouvoir répondre au mieux à ses missions dans le cadre de l'afflux massif. Suite aux décisions du gouvernement, il a par ailleurs pu bénéficier d'un renforcement temporaire de 10 fonctionnaires et employés de l'Etat en provenance d'autres ministères et administrations.

Le service technique de l'OLAI, responsable de la logistique, de l'entretien et de la maintenance des structures d'hébergement, a été renforcé pour pouvoir assurer l'ouverture et la planification de nouveaux foyers. Ce service a également été sollicité pour des missions ponctuelles (mise en place de centres de collecte de l'OLAI, soutien aux communes, ameublement de structures, etc.).

- **Collaborations renforcées avec les partenaires gestionnaires :**

Les **ONG** Caritas, la Croix-Rouge luxembourgeoise et l'ASTI prennent en charge la gestion de certains foyers par le biais **d'accords de collaboration** avec l'OLAI.

Durant le mois de septembre à décembre 2015, l'afflux massif était à son apogée, comptant entre 374 et 429 demandes de protection internationales par mois. Il convient de préciser que bon nombre de migrants arrivant au Luxembourg n'ont pas souhaité déposer de demande de protection internationale à Luxembourg et ont poursuivi leur chemin à travers l'Europe.

L'OLAI a mis en place, avec ses partenaires, des structures d'accueil supplémentaires, dont certaines temporaires.

Centre de primo-accueil opérationnels courant 2015 :

- Ancien Centre de Logopédie à Strassen : (322 lits)
- Luxembourg - Ancienne Maternité : (130 lits)
- Ettelbruck - CHNP : (210 lits)
- Luxembourg Kirchberg - Hall 6 LuxExpo : (360 lits)
- Lily Uden : (120 lits, augmentés à 150 lits)
- Don Bosco : (150 lits)
- Ancien Monopol : (600 lits)

Capacité de logement au 31.12.15 :

| <b>Centres de primo-accueil :</b> |   |
|-----------------------------------|---|
| HCPN                              | 5 sites<br>1.689 lits   |
| OLAI                              | 2 sites<br>300 lits   |
| Foyers de l'Etat                  | 14 sites<br>870 lits  |
| Foyers loués                      | 15 sites<br>746 lits  |
| Auberges et pensions de famille   | 15 sites<br>435 lits  |
| Maisons communales et de 2e phase | 61 sites<br>517 lits  |
|                                   | soit un total de <b>4.557 lits</b><br>dont 3.228 étaient occupés au 31.12.2015. |

### c. Les coopérations renforcées dans le cadre de l'afflux massif

- **Coopérations interministérielles renforcées**

Face à l'afflux massif qui a atteint son apogée en automne 2015, le Gouvernement a mandaté le Ministère, par le biais de l'OLAI, pour proposer des solutions concrètes afin d'accueillir ces personnes et d'assurer leur accueil dans la dignité.

L'OLAI a mis en place des collaborations renforcées et s'est consulté de manière régulière avec les ministères partenaires, à savoir avec le Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, le Ministère des Affaires étrangères et européennes et avec le Ministère de la Santé.

Des groupes de travail comprenant des représentants des ministères partenaires respectifs s'échangent régulièrement sur les thématiques liées à l'accueil et à l'intégration de nouveaux arrivants (la scolarisation, la prise en charge médicale et psychologique, ainsi que le logement et bien sûr l'intégration).

Au niveau des infrastructures à disposition de l'OLAI, une collaboration très intense a été mise en place avec l'Administration des Bâtiments Publics (Ministère du Développement Durable et des Infrastructures), le Ministère du Logement et le Ministère de l'Intérieur.

Ces collaborations s'inscrivent dans un souci d'aboutir à la mise en place d'une politique migratoire responsable et solidaire afin de garantir un encadrement et une prise en charge adéquats de chaque DPI arrivant sur le territoire luxembourgeois.

Une cellule d'évaluation de l'afflux de DPI - présidée par l'OLAI - a été mise en place dans le cadre du Plan national élaborée en collaboration avec le Haut-Commissariat à la protection nationale. Depuis ce plan national, l'OLAI est membre d'un groupe de coordination et de la cellule logistique, responsable de la mise en place et de l'opérationnalité de structures d'hébergement supplémentaires.

- **Coopérations avec le niveau local renforcées**

L'OLAI et le Syndicat des villes et des communes luxembourgeoises (SYVICOL), ont fait la démarche de convier les communes à deux réunions d'informations sur le thème « Forum DPI » à Bergem et à Colmar-Berg, en présence de Madame le Ministre de Famille et de l'Intégration et de représentants du Ministère de l'Education nationale et du Ministère des Affaires étrangères.

Ces forums étaient l'occasion de présenter aux responsables communaux la procédure légale de protection internationale et la prise en charge des DPI. Les représentants du niveau local ont pu échanger des bonnes pratiques et des expériences entre les communes qui accueillent déjà des DPI, s'informer sur les démarches, les possibles partenariats ou les aides qu'elles peuvent apporter dans l'accueil de DPI, notamment la scolarisation des enfants DPI, les aides financières et le suivi social.

Sur demande des administrations communales et en collaboration avec les partenaires ministériels et les gestionnaires des structures d'hébergement, l'OLAI a organisé des réunions d'information dans les communes accueillant des DPI, soient Differdange, Ettelbruck, Esch-sur-Alzette, Junglinster, Mersch, Mamer, Steinfort et la Ville de Luxembourg.

Des représentants du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, du Ministère des Affaires étrangères et de l'OLAI se sont rendus dans les communes accueillant des DPI. L'objectif était de répondre aux questions sur les différents projets, d'expliquer les procédures et la prise en charge, les droits et obligations des DPI et les moyens pour les communes de s'engager bénévolement ou de mettre en place des projets favorisant l'intégration des nouveaux arrivants dans la commune. De nombreuses communes et leurs résidents ont répondu présent à ce soutien de l'OLAI, afin de réduire les préjugés et de répondre aux questionnements de la population.

#### d. Un cadre légal réformé



En 2015, l'OLAI a procédé à l'élaboration et à la rédaction du projet de loi portant transposition de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes d'accueil pour les personnes demandant la protection internationale en droit luxembourgeois. Ledit projet reprend en partie les dispositions du règlement grand-ducal du 8 juin 2012 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux DPI.

Le 18 décembre 2015, la Chambre des Députés a adopté le projet de loi qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016, conjointement avec la loi relative à la procédure de protection internationale et de protection temporaire.

L'objectif principal de la loi est de garantir que le Luxembourg assume pleinement ses engagements en tant que pays d'asile, dans le respect du droit international et européen. L'objectif est également celui de déterminer les aides que l'OLAI accorde aux personnes demandant la protection internationale au Luxembourg.

Le nouveau cadre légal prévoit le renforcement de l'OLAI pour pouvoir assurer un accueil digne des DPI's adapté en toutes circonstances.

Une attention particulière est prêtée à la prise en compte des besoins particuliers des personnes vulnérables et à la protection de leur santé physique et mentale. Les dispositions relatives aux mineurs s'articulent autour du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et de l'unité familiale.

Principales nouveautés introduites par la nouvelle législation :

- Pour la première fois, une loi règle l'accueil des DPI au Luxembourg ;
- Tout DPI a droit aux conditions matérielles d'accueil dès la présentation de sa demande de protection internationale ;
- Les conditions d'accueil doivent garantir un niveau de vie digne et adéquat au demandeur. Ce principe prévaut également en cas de limitation, voire de retrait des conditions matérielles d'accueil ;
- Tout DPI peut accéder au marché de l'emploi 6 mois après le dépôt de sa demande de protection internationale. Cette mesure s'inscrit dans la volonté du gouvernement de prévenir le risque d'exclusion des demandeurs et de favoriser leur autonomie ;
- Tout mineur non accompagné se voit accorder un représentant qui l'assiste au cours de la procédure ;
- Tout mineur a accès au logement à compter de sa date d'admission sur le territoire.

## **B. L'intégration**

En 2015, une importante mise à plat des projets entrepris et soutenus en matière d'intégration a été réalisée afin d'assurer une cohérence avec la politique et les actions menées.

Des procédures internes ont été développées afin de rendre davantage transparent la manière dont les subsides sont alloués. Des critères d'éligibilité de projets et des critères d'évaluation (qualité) ont

également été déployés lorsque l'OLAI a externalisé certains volets du contrat d'accueil et d'intégration (CAI).

En 2015, l'OLAI qui est depuis ses débuts partenaire privilégié de la Charte de la Diversité Lëtzebuerg, a signé la Charte. Il a rejoint les 155 autres signataires représentant près de 12% de la masse salariale.

L'OLAI a organisé dans le cadre de la Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'UE au deuxième semestre 2015 une conférence (6<sup>ème</sup> Forum européen des Chartes de la Diversité) regroupant toutes les Chartes au niveau de l'UE autour du sujet de la gestion de la diversité et les médias d'une part et du secteur publique et le management de la diversité de l'autre).

#### a. Bénévolat

Depuis le début 2015, l'OLAI met tout en œuvre pour fournir un accueil digne à toutes les personnes ayant dû fuir leur pays.

Face à cette situation d'urgence, l'OLAI a pu compter sur un énorme élan de solidarité de la population et de nombreuses initiatives de soutien bénévoles. Afin d'offrir une meilleure écoute aux nombreuses personnes ayant proposé leur soutien sous forme d'appels et de courriers, que ce soit des offres d'engagement bénévole ou des dons matériels, l'OLAI a mis en place la « **Hotline bénévolat** » qui est opérationnelle **depuis le 7 octobre 2015**.

L'objectif est d'offrir au grand public un centre unique d'information sur le bénévolat, en collaboration avec les partenaires de l'OLAI, soit la Croix-Rouge luxembourgeoise, Caritas et l'ASTI. Les appelants souhaitant prêter main forte seront orientés et informés sur la marche à suivre ainsi que sur les règles et principes à respecter.

Dans le même esprit, l'OLAI a mis en place deux centres de collecte de dons pour accueillir, trier et stocker les dons, à l'aide d'équipes bénévoles. Les CFL (site de CFL Logistics SA) et la commune de Differdange ont mis à disposition deux sites gratuitement.

#### b. Plan communal intégration (PCI)

Vu l'envergure du projet PCI, avec plus de 20 communes participantes ou prêtes à lancer un PCI, il a été décidé de mandater une structure associative pour assurer le suivi et l'information sur le projet PCI.

Les besoins croissants en matière d'accompagnement de réfugiés/DPI et la prise en charge de ces personnes dans des structures d'hébergement sont devenus des aspects à prendre en compte dans le cadre d'un projet PCI local. L'objectif principal a été de privilégier des solutions durables et d'inscrire le projet PCI dans une démarche plus vaste.

Suite à des pourparlers avec l'ASTI, partenaire de l'OLAI en matière d'intégration au niveau local, l'ASTI a été mandatée pour l'accompagnement des communes souhaitant réaliser un PCI et soutenir les communes dans la réalisation d'un tel projet communal.

*Nombre de projets d'intégration réalisés par des administrations communales avec un soutien financier de l'OLAI sous forme de subside*

En 2015, les communes bénéficiaires étaient les suivantes :

1. Betzdorf
2. Contern
3. Differdange
4. Grevenmacher
5. Hesperange
6. Redange/Attert
7. Steinfort
8. Steinsel
9. Ville de Luxembourg
10. 14 communes formant le Miselerland : Betzdorf, Dalheim, Grevenmacher, Manternach, Mertert, Mondorf-les-Bains, Remich, Stadtbredimus, Waldbredimus et Wormeldange

### c. Le Contrat d'accueil et d'intégration (CAI)

L'an 2015 a permis d'accueillir 1.018 nouveaux signataires (par rapport aux 957 nouveaux signataires de 2014). Au niveau des nationalités, on remarque une nette diminution de la proportion des signataires de nationalité portugaise (12,47 % par rapport à 21 % en 2014) et une augmentation de la proportion des personnes originaires d'ex-Yougoslavie (6,05 % par rapport à 2,38 % en 2014). La diversité des origines a également augmenté, avec 103 nationalités différentes par rapport à 93 nationalités en 2014.

4 journées d'orientation ont rassemblé chacune en moyenne 122 participants. 668 personnes ont participé aux 43 cours d'instruction civique dont 16 se sont tenus en langue française, 14 en langue anglaise, 7 en langue portugaise, 2 en espagnol, 2 en BCS (bosnien/croate/serbe), 1 en chinois et 1 en allemand.

450 personnes ont obtenu leur certificat final dans le cadre de deux remises officielles de certificats en présence de Madame le Ministre de la Famille et de l'Intégration.

Après un peu plus de 3 ans de fonctionnement, l'année 2015 était consacrée à des réflexions sur les améliorations à apporter au CAI. Ces réflexions se sont basées notamment sur un diagnostic des besoins en matière d'intégration des bénéficiaires de pays tiers ayant signé le CAI avant le mois de mai 2014, réalisé par l'université du Luxembourg dans le cadre d'un projet soutenu par le FEI.

L'analyse a révélé une grande satisfaction générale en ce qui concerne les prestations du CAI. Etant donné cependant le constat de l'étude précitée que l'outil du CAI était peu connu, les aménagements suivants ont été mis en œuvre :

Depuis septembre 2015, le processus de signature du CAI a été départagé en deux temps :

- Une session d'information collective (SIC) à l'intention d'un groupe de signataires potentiels durant laquelle sont expliqués en détail les droits et obligations des signataires et le fonctionnement pratique du dispositif. Ces sessions d'information sont tenues par un groupe de

formateurs d'instruction civique ayant reçu une formation sur le sujet sur base d'un support unique élaboré par l'OLAI et mis à leur disposition. Ce groupe de formateurs est coordonné par un prestataire externe travaillant en étroite collaboration avec l'OLAI. Ces sessions d'information ont lieu à l'OLAI en différentes langues en semaine, à des horaires variés ainsi que les samedis matins, ce qui constitue un avantage pour les personnes exerçant une activité professionnelle.

- Un entretien individuel avec un agent de l'OLAI permettant de constituer le dossier du signataire, de répondre aux questions individuelles en relation avec le CAI, mais aussi avec la vie quotidienne au Luxembourg.

#### d. Le Conseil national des étrangers (CNE)

En 2015, le Conseil national pour étrangers (CNE) a tenu quatre séances plénières.

Lors de la première réunion plénière de 2015, tenue le 6 janvier 2015, les membres du CNE ont pris la résolution de formuler un avis concernant le contrat d'accueil et d'intégration (CAI).

Au cours de la réunion plénière du 6 mai 2015, les membres du CNE ont décidé de rédiger un avis sur le projet de loi n°6779 relative à la protection internationale et à la protection temporaire. Les présidents des 6 commissions<sup>2</sup> du CNE ont présenté leurs projets d'activités pour l'année 2015. Divers sujets ont été discutés tels que ceux relatifs aux possibilités de travailler après l'âge de 65 ans, la discrimination au travail de ressortissants de pays tiers, le rôle du travail frontalier ainsi que la fiscalité transfrontalière, les relations avec les commissions communales consultatives pour l'intégration, le projet de loi n°6779 relatif à la protection internationale et à la protection temporaire et la formation dans le cadre du Contrat d'accueil et d'Intégration.

### **C. Ressources humaines, procédures et finances**

Les travaux de la division Administration et Finances se sont déclinés en 2015 au niveau des ressources humaines sur le recrutement de nouveau personnel suite à l'afflux massif de DPI et la mise en œuvre des réformes dans la Fonction publique entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2015. Au niveau de l'administration et des finances, des procédures internes de gestion financière ont été mises en place. De plus, au sein du service comptabilité, il a fallu parer à la multiplication des opérations financières engendrées par l'afflux massif de DPI.

#### a. Réorganisation de la division Administration et Finances et réformes dans la Fonction publique

Afin de mettre en place une nouvelle gouvernance, aussi bien aux niveaux de l'organisation de l'administration, de la gestion financière ainsi que de la gestion du personnel, un Chef de Division de la division Administration des Finances ainsi qu'une chargée des ressources humaines ont été recrutés au cours de l'année 2015.

---

<sup>2</sup> Commission Egalité des Chances, Commission Frontaliers, Commission CCCI (Commissions communales consultatives pour l'intégration), Commission Travail et Affaires sociales, Commission Education

Alors que le recrutement de la chargée des ressources humaines s'est effectué au mois de juin 2015, celui du Chef de la division Administration et Finances a pris effet au 1<sup>er</sup> décembre 2015.

La réorganisation de la division Administration et Finances va également de pair avec la mise en œuvre du paquet de réformes dans la Fonction publique étant entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2015.

La gestion par objectifs et le système d'appréciation des performances professionnelles des administrations et services de l'Etat prévus par ces réformes prévoit également la création d'un organigramme par les administrations. Dans ce contexte, la chargée des ressources humaines a entamé de concert avec les Divisions et services de l'OLAI les travaux relatifs à la mise en œuvre de ces réformes (création d'un organigramme, définition d'un programme de travail pour l'OLAI et système d'appréciation des performances professionnelles dans le cadre des entretiens individuels).

Parallèlement à ces démarches, il a été procédé à la fois au recrutement de 16 agents des ministères et administrations pour une durée de 3 à 6 mois dans le cadre du renforcement décidé par le gouvernement en conseil, dans le droit fil des mesures d'urgence, afin de répondre à l'afflux massif de DPI. De plus, le recrutement de personnel supplémentaire permanent a été effectué au cours des derniers mois de l'année 2015.

L'augmentation en collaborateurs a permis de mettre en place des secrétariats de divisions et de services et d'amorcer une nouvelle structuration des missions. Un groupe de travail a été créé pour développer une meilleure communication et collaboration entre les différents secrétariats, sous la responsabilité de la division administration et Finances. L'objectif est de développer les collaborations entre services et divisions et d'instaurer des procédures pour améliorer l'accueil des clients et des partenaires.

Pour les recrutements, renforcements, ainsi que la création de l'organigramme précités, des fiches spécifiques reprenant les descriptions des postes à pourvoir ont été élaborées. Le programme de travail de l'OLAI permettra également une vue globale non seulement sur les besoins futurs en personnel afin de répondre aux multiples défis que l'OLAI sera amené à relever, mais il permettra aussi de déterminer un plan de formation permettant au personnel d'évoluer dans ses fonctions respectives.

#### b. Recrutement du personnel suite à l'afflux massif de DPI

L'OLAI a pu bénéficier ces derniers mois, dans le cadre de l'afflux massif de DPI, de renforcements en personnel conséquents, qui ne préjugent cependant en rien les besoins en personnel futurs suivant l'évolution de l'afflux massif de DPI.

De ce fait, seize agents pour la division Accueil, un agent pour la division Intégration et Diversité, un agent pour la division Juridique et quatre agents pour la division Administration et Finances, ont été recrutés du mois juin 2015 jusqu'à mars 2016. (voir tableau ci-dessous)

| Division                 | Service  | Nombre de postes |
|--------------------------|----------|------------------|
| Accueil                  | Social   | 10               |
| Accueil                  | Logement | 4                |
| Accueil                  |          | 2                |
| Intégration et Diversité |          | 1                |

|                            |  |   |
|----------------------------|--|---|
| Juridique                  |  | 1 |
| Administration et finances |  | 4 |

La liste des ministères ci-dessous fait état du renforcement en personnel provenant, pour une durée limitée allant de 3 à 6 mois, des ministères et administrations qui ont bien voulu mettre à disposition leurs agents dans le cadre de l'afflux massif de DPI. L'OLAI se montre reconnaissant pour la solidarité dont les ministères et administration ont fait preuve ces derniers mois. Les seize agents détachés ont fait preuve d'engagement et de dévouement dans l'exercice de leurs fonctions.

**Ministères :**

- Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs
- Finances
- Justice
- Sécurité sociale
- Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse
- Intérieur
- Fonction publique et de la Réforme administrative
- Affaires étrangères et européennes
- Enseignement supérieur et de la Recherche
- Santé

### c. Mise en place de procédures internes en matière de gestion financière

En 2015, la division Intégration et Diversité, en collaboration avec la division Administration et Finances, a clarifié la nature du partenariat que l'OLAI a avec les 3 associations conventionnées (ASTI, CLAE et CEFIS). Suite à un travail important de bilan des activités réalisées dans les années précédentes, aussi bien en matière de comptabilité qu'en matière de contenu, il a été arrêté que dorénavant les conventions porteraient sur des projets et non plus sur des postes.

Ainsi, un travail important en collaboration avec les partenaires a eu lieu en 2015, afin de définir clairement la délimitation des projets conventionnés pour 2016, les indicateurs y relatifs, ainsi que les ressources prévues et un calendrier prévisionnel. Le résumé des projets conventionnés pour 2016 figure sur le site internet de l'OLAI.

La division Administration et Finances a entamé la mise en place de procédures en matière d'engagements financiers et de passation de marchés publics. Dans le contexte de l'installation de nouvelles structures pour DPI au courant de l'année 2016, la division Administration et Finances poursuivra ses efforts dans l'acquisition et le développement de procédures en matière de soumissions publiques dans les domaines des travaux, des fournitures et des services.

### d. Gestion de la multiplication des opérations financières suite à l'afflux massif de DPI

L'OLAI a dû parer, au cours de l'année 2015, à la gestion de l'afflux massif de DPI, dont les répercussions financières ont fortement touché le service comptabilité de la division Administration et Finances.

Les opérations financières du service comptabilité se déclinent de la manière suivante :

- Préparation du budget de l'OLAI
- Paiement des factures OLAI
  - Frais médicaux
  - Alimentation
  - Loyers et charges d'immeubles
  - Conventions avec les ONG
  - Frais de fonctionnement propres de l'OLAI
- Comptabilisation des recettes de l'OLAI
  - Loyers
  - Avances reçues sur charges locatives
  - Indemnités reçues
  - Remboursements CNS et CNPF
- Suivi des impayés
  - Etablissement des listings
  - Contact avec le service social et le service juridique
  - Lettres de rappel
  - Procédure judiciaire
- Transfert des recettes à la Trésorerie de l'Etat
- Décompte annuel

## **D. Le programme européen – Fonds « asile, migration et intégration »**

Le Fonds « asile, migration et intégration » a été créé par le Règlement (UE) n°516/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014. Il pour objectif général de contribuer à la gestion efficace des flux migratoires, ainsi qu'à la mise en œuvre, au renforcement et au développement de la politique commune en matière d'asile et d'immigration, dans le plein respect des droits et principes consacrés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Le Fonds remplace trois fonds à savoir le Fonds européen pour les réfugiés, le Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers et le Fonds européen pour le retour.

Le 19 décembre 2014, l'OLAI est désigné autorité responsable (AR) de la mise en œuvre de l'AMIF et la Direction de l'immigration du ministère des Affaires étrangères et européennes est désignée autorité déléguée (AD). Cette désignation entraîne de nouvelles attributions et responsabilités, dont le management de l'ensemble du programme, ainsi que sa mise en œuvre opérationnelle. De plus, l'OLAI en tant qu'AR est l'interlocuteur de la Commission européenne à laquelle elle transmet tous les rapports, demandes de paiements et autres documents requis justifiant d'une bonne gouvernance du Fonds.

En 2015, l'OLAI a lancé deux appels à projets, dont le premier en mars avec comme date limite de dépôt des demandes de cofinancement au 15 mai et le deuxième en août avec date de remise des projets fixée au 30 septembre. Suite au premier appel, 13 demandes ont été introduites auprès de l'AR, dont 7 projets ont été sélectionnés par le comité de sélection et de suivi, composé de

représentants de :

- Ministère des Affaires étrangères et européennes
- Ministère de l'Economie
- Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse
- Ministère de la Famille et de l'Intégration
- Ministère de l'Egalité des chances
- Ministère de la Culture
- Ministère du Travail
- Ministère de la Santé
- Ministère de l'Intérieur
- Ministère de l'Environnement
- Banque générale de Luxembourg
- Syvicol

Les conventions ont été signées et les projets ont tous démarrés en 2015 (voir liste ci-dessous). Suite au deuxième appel, 13 projets ont été soumis dont 5 ont été retenus qui sont mis en œuvre en 2016.

Il convient enfin de mentionner un autre aspect important des activités développées au sein de l'OLAI, à savoir, la mise en œuvre progressive de dispositifs d'évaluation du programme et des projets, ainsi que la consolidation du système d'indicateurs dans une perspective prospective et d'amélioration des conditions de mise en œuvre du programme et de l'action publique. Dans ce cadre, l'OLAI fait partie des membres actifs du réseau d'experts en évaluation et suivi de la Commission européenne.



Liste des projets AMIF cofinancés par l'OLAI au titre du premier appel à projets 2015 (disponible sur le site Internet de l'OLAI)

- Fondation Caritas : DPI – Santé mentale
- Doheem versuergt ASBL – Services des Aides et Soins de la Croix-Rouge – des mots pour guérir
- Croix-Rouge luxembourgeoise – répondre à la vulnérabilité du DPI
- AMCHAM – empowerment économique des ressortissants de pays-tiers
- ASTI – réussir sa migration
- CLAE – InSitu Jobs
- Cohabitation – Favoriser l'intégration à travers l'habitat intergénérationnel