

Point de vue sur... les politiques territoriales d'intégration

Dans un contexte de refondation de la politique d'intégration avec une focalisation renforcée sur les primo-arrivants et leur prise en compte sur les territoires dans une logique de parcours, le Réseau Ressources pour l'Égalité des Chances et l'Intégration propose à travers cette note¹ de rendre compte de quelques points de vigilance.

Éléments de contexte

Après un peu plus d'un an de réflexion, la volonté affichée de refondation de la politique d'intégration par le gouvernement a donné lieu le 11 février 2014 à la publication d'une feuille de route gouvernementale relative à la « Politique d'égalité républicaine et d'intégration ».

Elle mettait en avant une triple dimension :

- la focalisation sur les primo-arrivants² en termes de politique d'accueil et d'accompagnement pour une durée de cinq ans (on peut parler de « primo-accueil »),
- la prise en compte des populations immigrées (au-delà des 5 premières années) par le droit commun en s'inscrivant dans une logique d'égalité,
- la mise en œuvre d'actions visant à éviter les discriminations et inégalités de traitement de ces populations.

S'appuyant sur différents rapports³, la feuille de route et donc la logique d'intervention gouvernementale réaffirment que les premières années d'installation en France sont déterminantes pour l'insertion des nouveaux arrivants dans la société française. C'est la raison pour laquelle le gouvernement a souhaité rénover le dispositif d'accueil.

Les enjeux relevant des publics primo-arrivants ont été repris dans le projet de loi sur la réforme du droit des étrangers présenté en conseil des ministres en juillet 2014 et déposé à l'Assemblée nationale le 23 juillet 2014.

Ce projet de loi souhaite instaurer « *un nouveau contrat entre l'étranger et l'État qui fixe le parcours d'accueil et d'intégration dont l'objet est de mieux accompagner les primo-arrivants pendant leurs premières années d'installation en France* »⁴. Il vise à « *sécuriser le parcours d'intégration des*

¹ cf également la bibliographie qui y est liée sur le site du Réseau RECI : www.reseau-reci.org

² La notion de primo-arrivants renvoie dans le document à la définition retenue par l'État à savoir des personnes venant d'obtenir un titre de séjour leur permettant de rester durablement sur le territoire français.

³Rapport de Thierry Tuot, « La grande nation pour une société inclusive », février 2013, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000099.pdf> et les cinq rapports sur la refondation de la politique d'intégration : Rapport du groupe « Connaissance – Reconnaissance », Rapport du groupe "Protection sociale", « Faire société commune dans une société diverse », « L'habitat facteur d'intégration », « Vers une politique française de l'égalité » : cf. bibliographie.

⁴ Projet de loi, exposé des motifs.

ressortissants étrangers [...], le projet de loi met en œuvre un contrat personnalisé fixant le parcours d'accueil et d'intégration de chaque primo-arrivant, qui est à la fois plus adapté aux besoins des primo-arrivants et davantage articulé avec la politique de délivrance des titres⁵ »⁶.

Ces orientations se traduisent concrètement dans une lettre adressée aux préfets datée du 2 février 2015 émanant du Ministère de l'Intérieur (Direction Générale des Etrangers en France) relative aux orientations pour l'année 2015 de la politique d'accueil et d'intégration des étrangers en France. Constatant que « *la démarche interministérielle d'évaluation des politiques d'intégration conduite en 2013 avait [en effet] souligné l'insuffisance des dispositifs actuels d'accueil et la nécessité de concentrer l'action du ministère de l'intérieur sur leur renforcement* » et considérant que « *la réussite de la phase d'accueil et d'installation des migrants en situation régulière de nationalité extra-européenne est [ainsi] considérée comme la condition d'une intégration complète et durable dans la société française* », la note d'orientation réaffirme le souhait d' « *inscrire les étrangers primo-arrivants dans de véritables parcours d'accueil et d'intégration caractérisés par un relèvement du niveau d'exigence linguistique et favorisant une inscription rapide dans les dispositifs de droit commun* ».

Dans cette perspective, si « *le premier accueil est confié aux délégations territoriales de l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), le réseau territorial doit être en capacité [...] de prendre le relais de ce premier contact et de mobiliser l'ensemble des acteurs locaux pour apporter des réponses adaptées aux besoins des personnes primo-arrivantes tout au long de leur cinq premières années d'installation en France* ».

- L'inscription dans une logique de parcours constitue indéniablement un atout dans la mesure où il s'agit de reconnaître l'intégration comme un processus. Toutefois, une telle logique suppose, dans sa phase opérationnelle, une articulation étroite avec les territoires où vivent ceux qui relèvent de cette action. Un certain nombre de conditions doivent en effet pouvoir être remplies pour que cette logique soit effectivement à l'œuvre. Dans cette perspective, ce « point de vue sur... » vise à mettre en avant quelques enjeux identifiés par les membres du Réseau RECI à partir de leurs connaissances des territoires, dans la durée, et des pratiques d'intégration des acteurs locaux (collectivités, associations...).

1. La déclinaison territoriale des questions d'intégration : un enjeu ancien...

Cette volonté d'inscrire l'action en matière d'intégration au niveau des territoires n'est finalement pas nouvelle en dépit du fait que la politique d'intégration est, le plus souvent, perçue comme une politique nationale.

L'Etat, le Ministère de l'Intérieur (via notamment la DAAEN) ainsi que d'autres ministères, développent une politique d'accueil et d'intégration. Elle s'appuie sur un opérateur national de l'accueil (OFII – Office Français de l'Immigration et de l'Intégration) et le financement d'actions via des Programmes Régionaux d'Intégration des Populations Immigrées (PRIPI) pilotés par les services de l'Etat locaux (préfets, DRJSCS et DDCS ou DDCSPP).

L'OFII est associé à cette mise en œuvre via ses délégations territoriales.

⁵ Rapport de Matthias FEKL, « Sécuriser les parcours des ressortissants étrangers en France », Mai 2013.

⁶ Projet de loi, exposé des motifs.

Dans le même temps, et parallèlement, de nombreuses collectivités territoriales se sont engagées par la mise en œuvre d'actions visant, directement ou indirectement, ces publics.

En effet, si la question des flux migratoires relève d'un enjeu national, l'intégration, dans la mesure où elle relève d'une participation effective de l'immigré dans son environnement (participation à la vie sociale, locale...), s'ancre principalement dans les territoires.

C'est au local et avec le temps que l'intégration prend sens sachant qu'elle s'appuie sur des échanges et des rencontres (et donc une maîtrise minimum de la langue) facilités par des règles communes et des codes partagés. Le local constitue de fait le lieu de concrétisation du processus d'intégration.

Pour autant l'articulation entre les différents niveaux, à savoir le national et le territorial (département et commune) n'est pas vraiment formalisée, même si des dispositifs ont été mis en place historiquement. Des « contrats locaux » (CLAI - contrat local pour l'accueil et l'intégration initialement dénommé « contrat d'agglomération ») ont été mis en œuvre à compter de 1983 et ce jusqu'au début des années 2000. Antérieurement d'autres dispositifs avaient été initiés via les « sites pilotes pour l'intégration ».

- Aujourd'hui, aucun cadre de travail institutionnalisé entre collectivités et services de l'Etat ne permet une analyse partagée de ces expériences. De fait les acquis et freins n'ont pas fait l'objet d'une capitalisation dans une logique évaluative, alors que l'implication des collectivités est souvent identifiée comme un enjeu incontournable de toutes politiques publiques intervenant dans ce domaine.

2. Un cadre d'intervention aux contours flous, un contenu varié

L'absence de formalisation d'un cadre d'intervention partagé entre Etat et collectivités a entraîné une grande variété, tant par rapport au degré d'implication, en termes contenu et/ou de modes d'intervention, de ce que l'on appelle des « politiques territoriales d'intégration ».

Ainsi, en termes d'implication, on peut identifier :

- des collectivités qui mettent en œuvre une véritable politique d'intervention en direction de ce public ;
- des collectivités qui limitent leurs interventions à des actions ponctuelles ;
- d'autres communes agissent sur les enjeux d'intégration ou de cohésion sociale via la mise en place d'instances spécifiques (notamment conseils consultatifs de résidents étrangers) ;
- certaines enfin s'interrogent sur l'opportunité de mener une action dédiée dans ce domaine voire n'en voient pas la nécessité.

Mais même quand elle existe, cette « politique territoriale d'intégration » est rarement en adéquation avec celle développée au niveau national, tant l'acception du terme d'intégration (et donc des publics visés) varie selon les territoires.

Les enjeux, liés à l'intégration et plus globalement aux immigrés, ont donné lieu à des actions dans différents domaines : l'apprentissage du français, la « médiation » mais également la prévention des discriminations, la citoyenneté, la démocratie participative... Elles prennent également forme dans différents lieux ou services communaux ou départementaux (CCAS, guichet unique en direction des personnes âgées, politique funéraire, action sociale...). Le plus souvent, les collectivités s'appuient sur des associations en les finançant pour la mise en place de ces actions.

De ce fait, différentes modalités de mises en œuvre existent voire coexistent rendant souvent peu lisibles l'action publique :

- réponses au coup par coup à des demandes émanant des populations immigrées ;
 - soutien aux acteurs associatifs locaux, intervenant auprès des immigrés et (ou) identifiés comme leur représentants ;
 - soutien aux acteurs associatifs développant des actions dans le cadre de politiques publiques, notamment au titre de la Politique de la Ville ;
 - mise en œuvre, dans le cadre de démarches de démocratie locale, d'espaces dédiés à ces populations dans une approche valorisant la citoyenneté (conseil consultatif de résidents étrangers) ;
 - mise en place de lieux de réflexion, de coordination réunissant différents acteurs locaux pour favoriser une prise en charge optimisée sur leur territoire des questions liées à l'intégration ;
 - formalisation d'une « politique d'intégration » identifiant un ou des publics, des champs d'intervention et doté d'un budget dédié.
- Il paraît important, dans la perspective de la mise en œuvre d'une prise en compte des publics sur l'ensemble du territoire, de tenir compte de cette diversité des actions. En effet, ces actions sont le fruit de contextes locaux qui prennent en compte les acteurs, les enjeux politiques et l'histoire de l'action publique locale.

3. La définition des publics visés : des principes nationaux aux réalités locales

Travailler la question de l'intégration au niveau local repose sur une prise en compte des particularités et des réalités des communes (caractéristiques des populations en présence, des moyens humains et financiers, des politiques de droit commun), mais aussi sur la mise en œuvre de réponses adaptées.

En effet, les politiques territoriales d'intégration visent avant tout à répondre aux enjeux locaux et/ou aux stratégies politiques portées par des élus. Par ailleurs, l'analyse des actions menées fait apparaître, le plus souvent, l'absence de lien entre une action volontariste en direction de publics immigrés et la proportion de ces derniers sur ce territoire. La mise en œuvre de ces démarches trouve plutôt son origine dans un positionnement politique affiché, dans une tradition d'accueil ancienne ou dans une contrainte liée à un contexte particulier (risque de tensions entre des populations...).

La question des publics pris en compte par ces politiques constitue un autre exemple de la diversité des approches.

Sur le plan national, de 1989 aux années 2000, la période a été marquée par des hésitations quant à la définition des publics visés par les politiques d'intégration. Toutefois on relève des constantes : l'importance d'un accueil renforcé pour les « primo-arrivants » et les « familles rejoignantes » ainsi qu'une centration de plus en plus marquée sur ce public au fil du temps.

La circulaire datée du 7 janvier 2009, émanant du Ministère de l'intérieur et précisant les contours de la nouvelle politique d'intégration, renforçait déjà cette focalisation⁷.

Par contre, quelle que soit la période considérée, les personnes relevant de flux temporaires (notamment étudiants et demandeurs d'asile) ont été exclues de ces mesures. La mobilisation des moyens de l'Etat, notamment au titre de crédits spécifiques, s'est focalisée sur les personnes amenées à rester durablement sur le territoire français.

Dans les faits, ces principes nationaux se confrontent aux réalités locales. La nécessaire frontière entre publics/personnes pris en compte (sans papiers, demandeurs d'asile, réfugiés, primo-arrivants) souhaitée par l'Etat apparaît peu pertinente pour la plupart des porteurs associatifs mais aussi pour les collectivités.

En effet, pour ces acteurs locaux la distinction entre les statuts administratifs des personnes est difficile techniquement à établir. Elle supposerait une demande de présentation de papiers / documents administratifs qui peut s'avérer inopérante dans une logique d'accueil de service public, voire eu égard aux orientations politiques locales, et/ou de mise en place d'actions fondées sur la confiance.

Ainsi nombre de collectivités indiquent qu'elles mènent une action sans distinction du public visé.

- Ce constat plaide de fait pour une approche pragmatique de ces questions. Si l'action de l'Etat, dans le cadre d'une politique publique nationale, peut apparaître légitime en direction d'un public spécifique, sa mise en œuvre à une échelle territoriale nécessite de tenir compte des contraintes des acteurs (en termes de missions et de compétences) et des enjeux locaux.

4. Les associations : des acteurs locaux incontournables

La mise en œuvre de ces politiques apparaît également très diverses, que ce soit au niveau de la structure et/ou de la direction en charge de cette question ou en termes de moyens humains mobilisés. Finalement il apparaît qu'il n'y a pas de modèle unique d'intervention.

Le lien avec l'Etat, même quand il existe est peu mis en avant dans le quotidien des actions menées au plus près des populations.

Par contre les associations, pourtant souvent occultés dans les positionnements nationaux apparaissent comme des acteurs incontournables au niveau local.

Détectant les publics et leurs besoins, elles participent le plus souvent à la réalisation des actions mise en œuvre. Le lien, parfois privilégié, qu'elles peuvent avoir avec leur public permet d'inciter celui-ci à s'engager dans les actions proposées et de jouer un rôle de relais indispensable auprès de personnes souvent en marge des dispositifs de droit commun.

Ces dernières sont également les acteurs majeurs de la mise en œuvre des actions des politiques territoriales d'intégration telles que la formation linguistique, l'interprétariat, le soutien à la parentalité ou à la scolarité, l'accès aux droits, l'accompagnement au logement ou vers le droit commun, l'histoire

⁷ Il y était précisé que l'action du ministère porte désormais sur la prise en charge « des étrangers primo-arrivants en situation régulière, pendant les cinq premières années suivant leur arrivée en France. (...) À l'issue de cette période, les étrangers ont vocation à être pris en charge, au même titre que les Français d'origine étrangère ou non, par les dispositifs de droit commun pilotés par d'autres ministères (...). L'action du ministère ira toutefois au-delà de cette période de cinq ans pour des publics confrontés à des problèmes spécifiques, tels que les femmes immigrées, les étrangers dont la naturalisation a été reportée pour insuffisance de connaissance linguistique ou les migrants âgés. »

et la mémoire de l'immigration...

Même si l'on peut déplorer qu'une partie de ces associations aient été fragilisées financièrement voire aient disparu, la majeure partie de celles qui existent encore ont su se professionnaliser et évoluer pour répondre aux enjeux d'amélioration qualitative imposés par les administrations en charge de ces politiques.

- Vecteur essentiel de la politique territoriale d'intégration, le rôle de ces associations mériterait d'être mieux reconnu et de bénéficier de financements plus pérennes leur permettant de poursuivre leur professionnalisation et de maintenir la qualité du service rendu, dans un mode de partenariat clarifié.

5. La notion de parcours : un modèle structurant de l'action ?

La notion de parcours est de plus en plus mise en avant comme un mode d'intervention dans différents domaines de l'action publique : parcours professionnel, parcours de formation, parcours d'insertion, d'installation, d'intégration... Pour autant le recours à ce terme ne s'accompagne pas d'une définition claire et précise.

Même si elle n'est pas nouvelle, la notion de parcours, et plus précisément, de parcours personnalisé, s'impose de plus en plus en matière d'action sanitaire ou sociale.

Initialement, cette notion est apparue dans les pratiques professionnelles dès lors que s'affirmait la nécessité de prendre en compte la singularité de l'utilisateur, et en particulier dans le champ du sanitaire. La personnalisation de l'accompagnement, qui doit être le plus adapté possible à la situation et aux besoins de la personne, nécessite de réfléchir l'action en terme plus processuelle dans un cadre de parcours individualisé.

Le but est de supprimer peu à peu les ruptures de prise en charge pour les usagers et donc de mettre fin aux multiples cloisonnements qui les provoquent.

- Faire de la question des parcours un nouveau modèle structurant de l'action conduit à énoncer quelques principes généraux d'intervention :
 - Renforcer le travail en réseau, le partenariat, la coopération pluridisciplinaire et pluri-professionnelle.
 - Faire de la question de la prise en compte des immigrés un enjeu pour tous les professionnels au même titre que les autres publics.
 - Informer et former (formation initiale et continue) tous les acteurs confrontés à ces questions, à ces publics.
 - Reconnaître et professionnaliser la fonction d'accompagnement afin de permettre :
 - De diagnostiquer la situation pour orienter efficacement et permettre un accompagnement adapté le cas échéant⁸.
 - D'identifier les ressources disponibles et maîtriser, dans la mesure du possible, la complexité des dispositifs et des différentes politiques publiques.

⁸ Cet aspect est d'autant plus important que le droit des étrangers est complexe et que celui-ci est souvent mobilisé pour répondre aux demandes qui sont exprimées.

6. La mobilisation du droit commun passera par la légitimation de ces publics

Le recours à la notion de parcours implique également une meilleure articulation des actions et des interventions publiques entre elles. C'est particulièrement le cas lorsqu'on se situe dans une intervention auprès de publics identifiés, avec pour enjeu leur accessibilité aux politiques de droit commun.

Le « droit commun » peut être défini comme les moyens (financiers et humains) mis en œuvre sur tous les territoires sans distinction. Le « droit commun » ne prend pas en compte des critères territoriaux ou de spécificité des publics. Pour autant, il n'existe pas un « droit commun », mais des droits communs. Qu'il s'agisse des moyens de l'Etat ou des collectivités, les droits communs recouvrent des réalités et des applications multiples, en fonction des compétences et des critères d'intervention de chacun. Ainsi, les collectivités locales et les organismes partenaires ont chacun leur propre « droit commun », composé à la fois de compétences obligatoires et de politiques volontaristes. La déclinaison des droits communs n'est donc pas identique sur l'ensemble des territoires d'où un risque de rupture du principe d'égalité.

La mobilisation du droit commun des différents acteurs constitue donc un autre enjeu de la refondation de la politique d'intégration.

D'autant que les politiques mises en œuvre jusque-là ne les avaient pas sollicités, renvoyant les immigrés et leur prise en charge dans le champ du spécifique via notamment le recours à des acteurs / instances spécialisés⁹. Cette logique d'intervention s'inscrit dans une politique de gestion d'une population longtemps perçue comme de passage en France.

- La volonté de mobiliser le droit commun au service des primo-arrivants suppose en premier lieu une reconnaissance de ces populations comme un public à part entière de l'action publique. Cette légitimation doit s'accompagner de la montée en compétence des acteurs, notamment par la formation et l'acquisition de connaissances adéquates.

Quelques conditions pour une politique efficiente...

La mise en avant de ces constats permet d'identifier quelques conditions pour une mise en œuvre d'une politique territoriale optimisée dans le champ de l'accueil et de l'accompagnement des primo-arrivants.

- Tirer parti des enseignements du passé en prenant le temps de vérifier la manière dont chaque territoire s'est approprié ou non l'enjeu d'intégration et/ou la prise en compte des populations accueillies.
- Tenir compte des réalités locales (caractéristiques socio-démographiques des primo-arrivants et immigrés, connaissance des flux, acteurs en présence, localisation des populations...) afin d'adapter les modalités de mise en œuvre de la politique d'accueil et d'intégration à chaque territoire.

⁹ Par exemple Service Social d'Aide aux Emigrés, Fonds d'Action Sociale pour les Travailleurs Immigrés et leurs Familles, Sonacotra...

- Reconnaître les acteurs associatifs comme partenaire à part entière dans la mise en place des partenariats locaux nécessaire à la logique de parcours.
- Prendre acte des logiques d'intervention différentes entre le national et le local et faire preuve de souplesse dans les actions à mener et les publics accueillis pour répondre aux impératifs des uns et des autres.
- Porter une attention particulière à la question de la non maîtrise de la langue et s'assurer de l'effectivité de l'accès aux droits et aux services publics pour tous les migrants.
- Reconnaître les primo-arrivants comme public à part entière des politiques publiques mises en œuvre à l'échelle locale.

Au-delà, il semble important de souligner que la difficulté réside dans le fait d'articuler un enjeu d'universalité dans la prise en compte des primo-arrivants porté à l'échelle nationale et une diversité de situations locales. Cela suppose un travail de concertation entre les acteurs afin de s'accorder sur les stratégies à mettre en œuvre au service des populations et dans une logique de cohésion sociale