

E.N.S.P

**INSPECTEURS DES AFFAIRES SANITAIRES ET
SOCIALES
PROMOTION 1998-2000**

**L'ACCUEIL DES ETRANGERS APPELES A
SEJOURNER DURABLEMENT EN FRANCE :
QUEL SUIVI SOCIAL DES PRIMO-ARRIVANTS EN
SEINE-SAINT-DENIS ?**

CADIOU Sandrine

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
1 LE CADRE RENOUVELÉ DU SUIVI SOCIAL DES PRIMO-ARRIVANTS EN SEINE-SAINT-DENIS	9
1.1 Un nouveau dispositif d'accueil pour un nouveau public	10
1.1.1 Les nouveaux dispositifs prévus.....	10
1.1.2 Un nouveau public.....	14
1.2 Des acteurs traditionnels de l'accueil des étrangers investis de nouveaux rôles.....	17
1.2.1 Les acteurs de la maîtrise d'ouvrage et du pilotage des actions	17
1.2.2 La maîtrise d'œuvre a été confiée à l'O.M.I qui s'entoure de différents partenaires.....	20
2 LE SUIVI SOCIAL DES PRIMO-ARRIVANTS EN SEINE-SAINT-DENIS : DES BESOINS RÉELS MAIS PEU CONNUS ET DES ACTIONS DIVERSES INSUFFISAMMENT COORDONNEES	25
2.1 Les besoins en matière de suivi social des primo-arrivants sont réels en Seine-Saint-Denis mais restent insuffisamment connus.	25
2.1.1 Les primo-arrivants en Seine-Saint-Denis.....	25
2.1.2 Les besoins apparents en matière de suivi social.....	30
2.2 les actions diverses en matière de suivi social semblent insuffisamment définies et coordonnées	38
2.2.1 L'orientation vers un suivi social	39
2.2.2 Les actions des différents acteurs du suivi social des primo-arrivants semblent devoir être mieux définies et coordonnées.	41
2.2.3 Les actions menées en parallèle du suivi social des primo-arrivants par les associations de femmes relais sont particulièrement intéressantes mais doivent également être clairement définies.	49
3 L'AMÉLIORATION DU SUIVI SOCIAL DES PRIMO-ARRIVANTS EN SEINE-SAINT-DENIS PASSE PAR UN TRAVAIL SUR L'ANALYSE DES BESOINS, UNE MISE EN COHÉRENCE DES ACTION MENÉES ET UN PILOTAGE PLUS ACTIF DU DISPOSITIF D'ACCUEIL DES PRIMO-ARRIVANTS.....	51
3.1 Une meilleure analyse des besoins des primo-arrivants.	51
3.1.1 L'exploitation des questionnaires remplis par les auditeurs sociaux de l'O.M.I.....	52
3.1.2 Un recueil d'informations enrichi des services sociaux spécialisés.	53

3.1.3	Le lancement d'une enquête permettant de recueillir le point de vue des primo-arrivants sur les dispositifs mis en place.	54
3.2	Une mise en cohérence des actions menées en matière de suivi social des PRIMO-ARRIVANTS.	55
3.2.1	Une orientation vers un suivi social affinée et plus importante.	55
3.2.2	Des actions de suivi social mieux définies et coordonnées	59
3.2.3	Le développement d'actions en marge du suivi social dont les contours restent à préciser	62
3.3	Un pilotage plus actif du dispositif d'accueil des primo-arrivants permettrait d'améliorer le suivi social des primo-arrivants.	64
3.3.1	Comment la D.D.A.S.S. peut-elle rendre plus actif son rôle de pilote du dispositif d'accueil des primo-arrivants ?	64
3.3.2	Un pilotage national nécessaire en matière de suivi social des primo-arrivants.	68
	CONCLUSION.....	70
	BIBLIOGRAPHIE.....	72

Remerciements

Je tiens à remercier toutes les personnes qui m'ont aidée à réaliser ce mémoire et tout particulièrement :

- Mlle Servanne PICQ, Inspectrice à la D.D.A.S.S. de Seine-Saint-Denis et maître de stage, pour sa disponibilité et ses conseils durant ce stage,*
- Le personnel de la D.D.A.S.S. de Seine-Saint-Denis, notamment ceux du Pôle Social, pour leur aide et leur accueil sympathique,*
- Tous les acteurs responsables de l'accueil et du suivi social des primo-arrivants qui ont accepté de me recevoir,*
- Géraldine, pour son regard extérieur sur ce travail et son amical soutien.*

INTRODUCTION

Au recensement général de Mars 1990, 3,6 millions de personnes de nationalité étrangère résidaient en France. Les étrangers représentaient alors 6,15 % de la population totale. Parmi eux, 45 % sont issus du continent africain, 40,5 % sont Européens et 11,8 % sont des Asiatiques¹. De plus, on comptait, en 1990, 1,29 million d'immigrés² (personnes nées étrangères, qui sont entrés en France et qui y vivent définitivement en général) de nationalité française. Selon les chiffres plus récents du ministère de l'Intérieur³, il y a au 31 décembre 1996, 3,23 millions d'étrangers titulaires d'une autorisation de séjour (non compris les enfants de moins de 18 ans qui ne sont pas obligés de détenir une telle autorisation). Parmi eux, 85 % possèdent un titre de séjour d'au moins 10 ans et sont installés en France de façon durable.

La politique de l'immigration, c'est à dire de la venue généralement durable sur le sol français de personnes de nationalité étrangère, est au cœur des débats publics aujourd'hui. Selon Patrick Weil, qui a été chargé par le Premier Ministre d'analyser la législation de l'immigration et de proposer des règles simples, réalistes et humaines pour l'entrée et le séjour des étrangers en France et auteur du rapport *"Pour une politique de l'immigration juste et efficace"*⁴, cette politique est *"une des actions publiques les plus difficiles à mettre en œuvre. Elle touche en effet les Français au cœur de leurs valeurs les plus fortes : l'identité nationale et le respect des droits de l'homme"*. Dans ce rapport, qui inspire l'action du gouvernement actuel en la matière, il reprend, en les aménageant, les grandes orientations des différents gouvernements depuis 1974 à savoir : un contrôle strict des entrées, la définition d'un statut juridique stable pour les étrangers autorisés à séjourner en France et la tenue d'une politique d'intégration.

¹ Source : LEBON André, *La population étrangère totale et active*, Echanges Santé-Social : "L'intégration", Décembre 1996, n°84, p 39-40

² Certains immigrés sont restés étrangers et d'autres sont devenus français.

³ Source : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (DPM), *Immigration et présence étrangère en France 1997/1998*, Paris, La Documentation Française, Décembre 1998.

⁴ WEIL Patrick, *Pour une politique de l'intégration juste et efficace*, Paris, La Documentation Française – Rapports officiels, Août 1997.

Pour mieux comprendre ce phénomène de l'immigration et les difficultés et débats actuels, il faut remonter dans l'histoire. Selon Pierre Milza ⁵, *"depuis 150 ans, la démographie et l'économie française ont été nourries par l'apport des immigrés"*. Ainsi dès 1860-1870, les effets d'une révolution industrielle alliés à la baisse de la natalité française ont entraîné un manque de main d'œuvre source des déplacements massifs de "migrants du travail". Ce phénomène se reproduira durant la période de croissance de la Belle Epoque (1900-1914), au lendemain de la guerre de 1914-1918 (face aux exigences de la reconstruction qui se conjuguent avec une hémorragie humaine très importante) et durant les Trente Glorieuses (1945-1975). Les émigrés politiques, pour qui la France constitue un refuge, viennent également grossir les chiffres de l'immigration. Avec la crise économique qui débute en 1974, l'immigration de travailleurs permanents a été quasi suspendue. Aujourd'hui, les entrées d'étrangers à caractère permanent (entrées des personnes à qui sont délivrées des cartes de séjour d'une durée supérieure à un an) représentent en 1997, selon les chiffres du Ministère de l'Intérieur, environ 78 000 étrangers originaires de pays tiers et 24 000 ressortissant de l'Espace Economique Européen. Il faut également signaler que jusqu'aux années 60 près des trois quarts de la population immigrée était originaire de pays européens. Depuis, les Algériens, les Tunisiens et les Marocains ont formé, avec les Portugais, les nationalités les plus représentées. On considère ainsi qu'au total près d'un cinquième de la population résidant en France est "issue de l'immigration" depuis un siècle (soit 10 millions de personnes à l'échelle de trois ou quatre générations).

En dépit des difficultés (tensions xénophobes, vexations diverses...), chaque nouveau flux d'arrivants a fini par s'adapter aux conditions de vie et de travail en France puis par se fondre dans la nation française. Il y a eu assimilation, c'est à dire réduction des spécificités des pratiques sociales, culturelles et religieuses de chacun des groupes considérés. Ce processus s'est fait par étapes : adaptation matérielle à l'environnement local dans un premier temps, puis intégration progressive à l'échelle d'au moins deux générations et finalement fusion à peu près complète dans la société française. Les outils de cette assimilation ont été l'école, l'engagement politique ou syndical des immigrés qui appartenaient souvent au monde ouvrier, les institutions religieuses pour les catholiques ou encore les loisirs de masse.

Depuis les années 1970, on évoque «la panne du creuset français» (selon l'expression de Gérard Noiriel) en faisant référence au changement de nature de la nouvelle immigration, essentiellement maghrébine et africaine et à l'affaiblissement de la puissance assimilatrice de la nation française. Ce "modèle assimilationniste" français est en outre de plus en plus critiqué par les tenants d'une "intégration à la Française" plus respectueuse des

⁵ Coauteur avec Laurent GERVEREAU et Emile TEMINE de *Toute la France, histoire de l'immigration au XXème siècle*, Editions Somogy/BDIC, 1998.

pluralismes culturels. La question de l'intégration des étrangers et des immigrés de façon générale, est ainsi au centre des débats politiques et médiatiques depuis quelques années. Ces débats sont moins dus à l'accroissement du nombre des étrangers (entre les deux recensements de 1980 et de 1990, la croissance de la population immigrée n'a guère été supérieure à 125 000 personnes) qu'à la concentration des populations concernées dans les périphéries urbaines et dans des quartiers où elles cohabitent souvent avec des populations françaises en voie de marginalisation. La question de l'intégration des populations étrangères touche en effet des enjeux forts et sensibles dans notre société tels que la lutte contre le racisme, la réaffirmation de l'identité nationale, le fondamentalisme musulman, le multiculturalisme, la crise urbaine et les difficultés des banlieues ou plus récemment la réforme du code de la nationalité française. Si les enquêtes de terrain ou le rapport de M. Tribalat⁶ montrent que l'assimilation est encore à l'œuvre aujourd'hui (constats de la déperdition des langues étrangères au fil des générations, de la progression des unions mixtes, de l'aménagement des pratiques religieuses ou de la mobilité sociale...) ; des signaux inquiétants tels que les chiffres de chômage des étrangers, l'extension des filières et des réseaux clandestins, l'hétérogénéité culturelle croissante de la population immigrée, pointés entre autres dans les travaux du Haut Conseil à l'Intégration, illustrent les difficultés de l'intégration des étrangers aujourd'hui.

Face à cette situation, les pouvoirs publics ont réagi de deux façons : en s'efforçant de clarifier la notion d'intégration et les questions qui y sont liées et en mettant en place dans le même temps une action publique en direction des étrangers qui a pour objectif cette intégration.

Les travaux du Haut Conseil à l'Intégration, mis en place en 1989, pour "réfléchir sur l'ensemble des questions relatives à l'intégration des étrangers dans la République" ont ainsi permis de mieux définir le contenu de cette notion d'intégration qui n'a pas le même contenu selon les époques et les contextes. Dans son rapport, *Pour un modèle Français de l'Intégration*⁷, ce Haut Conseil définit l'intégration à la française comme "un processus qui consiste à susciter la participation active à la société toute entière des femmes et des hommes appelés à vivre durablement sur notre sol, en acceptant sans arrière-pensées que subsistent des spécificités notamment culturelles, mais en mettant l'accent sur les ressemblances et les convergences dans l'égalité des droits et des devoirs, afin d'assurer la cohésion de notre tissu

⁶ Michèle TRIBALAT, *Faire France. Une enquête sur les immigrés et leurs enfants*, La Découverte, Avril 1995.

⁷ HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION, *Pour un modèle Français de l'Intégration*, Paris, La Documentation Française – "rapports officiels", Mars 1991.

social. C'est ainsi un processus dynamique et inscrit dans le temps d'adaptation à notre société de l'étranger qui a l'intention d'y vivre. Elle postule la participation des différences à un projet commun et non, comme l'assimilation, leur suppression ou, à l'inverse, comme l'insertion, la garantie protectrice de leur pérennisation". Ce terme d'intégration fait suite à d'autres termes destinés à caractériser, à différentes époques, les processus par lesquels les populations immigrées adoptent les comportements jugés souhaitables par la société d'accueil. Jacqueline Costa-Lascoux a analysé dans son livre « *De l'immigré au citoyen* » les concepts voisins mais différents d'assimilation, d'insertion et d'intégration. Selon elle, l'assimilation qui est le processus par lequel l'étranger disparaît en tant que tel, se fond dans la collectivité nationale, souligne l'unité de la communauté nationale. L'insertion, qui est le processus par lequel une place est faite à la personne insérée, met elle en évidence les conditions d'accueil de l'étranger et le maintien du particularisme national. L'intégration enfin souligne le choix et la participation de nouveaux membres. Fondé sur le principe d'égalité qui "affirme que les hommes naissent et demeurent égaux en droit", l'intégration est un processus individuel. Elle s'oppose à la logique conférant un statut spécifique aux minorités nationales ou ethniques.

Il faut souligner que l'intégration ne concerne pas les seuls immigrés. Selon le Haut Conseil à l'Intégration "*ses enjeux et ses perspectives touchent tous ceux qui vivent sur notre sol et que de graves difficultés peuvent tendre à isoler, à replier sur eux-mêmes, à crispier sur des attitudes de rejet et de refus*". La notion d'intégration doit ainsi s'appliquer toutes races et tous statuts juridiques confondus "*aux deux ou trois millions d'hommes, de femmes et d'enfants fragilisés par l'évolution économique de notre société, vivant dans des quartiers souvent déshérités, parfois dans des espaces périurbains incontrôlables, où sévissent côte à côte l'analphabétisme, la sous qualification professionnelle, les tendances raciales ou xénophobes et le rejet réciproque, générateurs de délinquance et de violence*". Ce rappel est important car les difficultés d'intégration rencontrées par les populations issues de l'immigration sont essentiellement dues à une situation d'exclusion sociale qui résulte elle-même de la mutation économique et au chômage qui caractérisent la fin de ce siècle.

Pour aller au-delà du droit et des principes rappelés par cette instance, il faut mettre en place une action publique qui ait pour objectif cette intégration. L'intégration suppose en effet une démarche active de la part de ceux qui veulent s'intégrer mais aussi de la société qui veut intégrer ces personnes.

La politique d'intégration est ainsi un des volets de la politique d'action sociale et de lutte contre les exclusions destinée à l'ensemble des populations défavorisées. La finalité de la politique d'intégration est l'accès au droit commun et non l'entretien ou la mise en œuvre de dispositifs spécifiques qui enfermeraient les immigrés dans des situations d'assistance. Mais il faut également prendre en compte les handicaps spécifiques des populations issues de

l'immigration, handicaps qu'il s'agit de compenser en mettant en place des mesures spécifiques nécessaires, dans certains domaines, pour mettre à égalité des groupes confrontés à des difficultés particulières d'intégration. En Île-de-France par exemple, le programme régional pour l'insertion des populations immigrées adopté en Septembre 1995 est articulé autour de quatre domaines d'action : la santé, l'éducation, le logement, l'emploi et la formation.

Au niveau national et plus récemment, dans sa communication au conseil des ministres du 21 Octobre 1999 sur la politique d'intégration, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité, reprenant certaines des orientations du rapport Weil, a exposé une série de mesures visant à : "**Mieux accueillir en France**", "*lutter contre les discriminations, notamment au travail*", "*faciliter l'acquisition de la nationalité française et adapter la politique de naturalisation aux évolutions de la société*".

Un des axes prioritaires de la politique d'intégration est ainsi d'agir sur les moments clés de l'intégration : le premier accueil des étrangers est l'un d'entre eux. Le premier accueil des étrangers qui viennent s'installer régulièrement en France de façon durable (pour une durée d'au moins un an) est en effet très important du point de vue de l'intégration. Ce premier accueil se prolonge par des actions d'intégration immédiates qui concernent le travail social. Il s'agit alors en effet d'acquérir les principaux repères, notamment pour s'orienter vers les services publics, de prendre connaissance des normes et des valeurs du contexte français et des devoirs qui en découlent.

Une politique d'accueil destinée à faciliter l'arrivée et l'installation en France des familles étrangères rejoignantes a ainsi été mise en place dès 1986.

Elle comprend plusieurs étapes : entretien lors du dépôt de la demande de regroupement familial par exemple, pré-accueil avant l'arrivée de la famille et accueil de la famille à son arrivée. Un diagnostic social est alors proposé aux familles étrangères rejoignantes afin de leur proposer des actions d'intégration. Cette politique d'accueil repose sur différents acteurs : l'Etat (en particulier les Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales : D.D.A.S.S.), l'Office des Migrations Internationales, le Fonds d'Action Sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (F.A.S.), les travailleurs sociaux des services sociaux spécialisés : l'Association Service Social Migrants (A.S.S.F.A.M.) et le Service Social d'Aide aux Emigrants (S.S.A.E.) qui interviennent pour orienter ces familles.

Cette politique d'accueil a été rénovée par la circulaire de la Direction des Populations et des Migrations (D.P.M.) n°99/315 du 1^{er} Juin 1999 relative à la mise en place du dispositif d'accueil des primo-arrivants. En effet, cette politique visait les familles arrivants en France dans le cadre du regroupement familial. Or celles-ci ne représentent qu'une partie des

étrangers venus rejoindre leur famille en France. Elle a donc été élargie aux membres étrangers de familles de français et aux familles de réfugiés (l'ensemble des ces personnes constitue les « primo-arrivants»). De plus, dans l'ancien dispositif, seuls 30 % des demandeurs avaient assisté au pré-accueil et seules 70 % des familles étrangères rejoignantes avaient pu bénéficier d'un accueil personnalisé dans le cadre de la visite d'accueil à domicile exercée par les services sociaux spécialisés. Tous les départements n'avaient pas non plus réalisé de plans départementaux d'accueil.

La nouvelle politique d'accueil mise en place s'efforce d'améliorer ces différents points en demandant aux D.D.A.S.S. d'élaborer ou d'actualiser les plans départementaux d'accueil et en mettant en place des plates-formes d'accueil dans les douze départements qui accueillent le plus de familles étrangères. Ces plates-formes sont des lieux uniques d'accueil où interviennent, de façon coordonnée, différents acteurs susceptibles de faciliter l'installation et l'intégration des familles. Enfin, les dispositifs d'intervention des travailleuses familiales d'adaptation apparaissent sous employés au regard des besoins. La circulaire D.P.M. du 15 mars 1999 relative à la mise en place du dispositif des travailleuses familiales d'adaptation s'efforce de modifier cet état de fait.

L'accueil et l'intégration des étrangers appelés à séjourner durablement en France constituent un enjeu particulièrement important en Seine-Saint-Denis. Ce département comptait en effet en 1990, 260 998 personnes de nationalité étrangère ce qui représente 18,9% de sa population⁸. Il a accueilli en 1998, selon les chiffres de l'O.M.I., 3418 familles primo-arrivantes⁹ : 1652 arrivés au titre du regroupement familial (rejoignantes et régularisées), 1309 familles de français et 457 familles de réfugiés. C'est le département qui, après Paris, accueille le plus de primo-arrivants en France. Cette situation a conduit à la mise en place en 1997 d'un plan départemental d'intégration des populations immigrées et d'une plate-forme expérimentale d'accueil des primo-arrivants dès la fin 1998. Une demi-journée d'accueil a ainsi été organisée pour ces familles. Dans cet espace convivial, après une présentation générale de la vie en France, les familles peuvent rencontrer un auditeur social de l'O.M.I. qui fait le point sur leur situation, passer pour certaines la visite médicale O.M.I., passer un bilan linguistique et rencontrer une assistante sociale. La D.D.A.S.S. de Seine-Saint-Denis a joué ici un rôle de coordinatrice entre les différents partenaires concernés et de pilote sur ces deux dispositifs.

⁸ Source : D.D.A.S.S 93, *Plan départemental d'Intégration*, Bobigny, Novembre 1997.

⁹ Source : O.M.I, *Service Intégration , Bilan statistique pour l'année 1997, Février 1998*

Elle s'interroge aujourd'hui sur la suite du parcours des familles après cette première journée d'accueil et souhaiterait en particulier améliorer le suivi social des primo-arrivants, c'est à dire les interventions des différents travailleurs sociaux qui sont proposées à ces personnes. Dans un moment où elles apparaissent fragilisées, les familles d'origine étrangères qui ont émigré ont avant tout besoin, comme le soulignait Gérard Moreau,¹⁰ ancien directeur de la Direction des Populations et des Migrations au Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, "*d'acquérir aussi vite que possible les clés d'entrée et les modes d'emploi de notre organisation administrative et sociale (mairie, préfecture, caisses de sécurité sociale)*". Les différents travailleurs sociaux (assistants des services sociaux spécialisés et du service social départemental, travailleuses familiales d'adaptation notamment) sont susceptibles de répondre aux besoins d'accompagnement de ces personnes en matière de connaissance des règles de la vie en France et d'accès aux droits sociaux, à l'emploi ou au logement. A côté de ce suivi social au sens strict, différentes actions peuvent être conduites pour améliorer l'intégration sociale des primo-arrivants. Les interventions de médiation menées par les femmes relais peuvent ainsi être particulièrement intéressantes et doivent également être prises en compte.

Le sujet de ce mémoire est ainsi d'étudier le suivi social des primo-arrivants en Seine-Saint-Denis en analysant particulièrement le contexte dans lequel se déroule ce suivi et son organisation dans le département afin de savoir s'il répond aux besoins des primo-arrivants.

Pour mener au mieux cette analyse, un travail de recherche sur les principales références juridiques et théoriques concernant la politique de l'intégration en France et le suivi social a été mené.

Il a été complété par la prospection de différents documents recensant le nombre et les caractéristiques des primo-arrivants en Seine-Saint-Denis, les dispositifs mis en place pour leur accueil, les bilans et les évaluations des différentes actions menées. Ces documents étaient détenus par la D.D.A.S.S. de Seine-Saint-Denis et ses différents partenaires.

Des rencontres avec les principaux acteurs responsables de la conduite et de la mise en œuvre de la politique d'accueil des primo-arrivants ont également été organisées. Parmi les personnes rencontrées¹¹ et interrogées sur ce sujet, on peut citer notamment :

- les personnes chargées du dossier intégration à la D.D.A.S.S. de Seine-Saint-Denis
- les personnes chargées de la nouvelle politique d'accueil à la D.P.M.,
- la déléguée régionale de l'O.M.I. et les auditeurs sociaux de l'O.M.I. travaillant sur la plate-forme d'accueil,
- une des déléguées départementales du F.A.S. en Seine-Saint-Denis,

¹⁰ MOREAU Gérard, *Travail social, immigration et citoyenneté*, D.P.M – Notes et Documents, Mars 1994.

¹¹ La liste de ces personnes figurent en annexe

- des responsables départementales et des assistantes sociales des services sociaux spécialisés (S.S.A.E. et A.S.S.F.A.M.),
- une responsable de circonscription et une assistante sociale du Service Social Départemental,
- des responsables de services de femmes relais et des femmes relais,
- des responsables du dossier prévention et du service social départemental de l'Assurance Maladie,
- une responsable d'un centre de Protection Maternelle et Infantile,
- des personnes travaillant aux services des Etrangers de la Préfecture de Bobigny.

Enfin, afin de mieux comprendre les besoins réels des primo-arrivants et connaître leurs opinions sur les actions menées, une enquête sur la situation des personnes ayant participé aux plates-formes d'accueil organisées par l'OMI à Bagnolet a été menée. Cette "mini-enquête", réalisée avec l'appui et la participation des auditeurs sociaux de l'O.M.I., a été effectuée :

- sur la base d'un échantillon de 30 familles sélectionnées sur les plates-formes de Janvier 1999 et choisies pour être, dans la limite du possible, représentatives,
- à partir d'un questionnaire élaboré avec différents partenaires (D.D.A.S.S., O.M.I., S.S.A.É.) qui est joint en annexe,
- par téléphone durant le mois de Novembre 1999.

Les primo-arrivants interrogés ont pu évoquer lors de ces entretiens : leurs situations après quelques mois de vie en France, leurs impressions sur la plate-forme d'accueil, les actions d'aide à l'intégration et de suivi social qui leur ont été proposées. Il faut préciser que cette enquête était une commande de la D.D.A.S.S. de Seine-Saint-Denis et que son résultat complet figure en annexe.

Ces différentes recherches, rencontres et entretiens ont permis tout d'abord de mieux comprendre le cadre renouvelé du suivi social des étrangers amenés à séjourner durablement en France. Ils ont ensuite fait ressortir la situation spécifique en matière de suivi social de ces personnes en Seine-Saint-Denis, département où des besoins réels existent et où des actions multiples sont mises en place. Ces besoins semblent cependant peu connus et ces actions diverses sont insuffisamment coordonnées. Ces travaux ont enfin été à la base des différentes propositions d'amélioration du suivi social des primo-arrivants en Seine-Saint-Denis qui sont formulées dans la dernière partie de cette analyse.

1 LE CADRE RENOUVELE DU SUIVI SOCIAL DES PRIMO-ARRIVANTS EN SEINE-SAINT-DENIS

Le renouvellement du dispositif d'accueil des étrangers appelés à séjourner durablement en France est en partie issu des réflexions du rapport WEIL cité précédemment. Certaines de ces propositions portaient sur l'amélioration de l'accueil des familles étrangères rejoignantes. Il recommandait ainsi : d'augmenter sensiblement le nombre de familles rejoignantes qui passent par un dispositif spécifique d'accueil et de suivi social, d'inclure dans le dispositif d'accueil des familles des bénéficiaires de l'asile politique et les conjoints de français et leur famille, de renforcer le rôle de l'OMI dans la procédure d'accueil des familles rejoignantes, d'augmenter les moyens alloués au suivi social des familles rejoignantes.

Reprenant les conclusions de ce rapport, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité a exposé, lors du conseil des ministres du 21 octobre 1999, une communication sur la politique de l'intégration où elle a présenté une série d'orientations visant à notamment à « mieux accueillir en France ». Elle a alors précisé qu' *« accueillir, c'est d'abord organiser concrètement l'arrivée de celui qui a été autorisé à résider en France. Accueillir c'est préparer éventuellement la venue de celui qui va arriver plus tard dans le cadre du regroupement familial par exemple. C'est aussi, pour celui qui représente le pays d'accueil, expliquer les droits et les devoirs, les règles de vie commune. C'est enfin se préoccuper des besoins du nouvel arrivant de façon à faciliter son installation »*.

Elle a ainsi annoncé la mise en place d'une politique d'accueil répondant à ces principes à destination de toute personne qui vient s'installer régulièrement en France pour au moins un an. Parmi les mesures annoncées dans cette communication figurait : la création à terme dans chaque département d'un lieu unique d'accueil (dit plate-forme d'accueil), l'élargissement de l'accueil personnalisé (qui ne concernait que les familles arrivant dans le cadre du regroupement familial) aux familles de réfugiés ainsi qu'aux conjoints de français et l'extension à tous les départements des plans départementaux d'accueil.

Deux circulaires de la Direction des Populations et des Migrations (D.P.M.) : la circulaire DPM-C11 N°99/315 du 1^{er} juin 1999 relative à la mise en place du dispositif d'accueil des primo-arrivants et la circulaire DPM-C11 du 15 mars 1999 relative à la mise en place du dispositif des travailleuses familiales d'adaptation ont ainsi renouvelé la politique d'accueil des personnes venant résider arriver durablement en France.

Les dispositifs d'accueil, le public auxquels ils s'adressent mais aussi le rôle de chacun des acteurs « traditionnels » chargés de cet accueil ont ainsi été modifiés.

1.1 UN NOUVEAU DISPOSITIF D'ACCUEIL POUR UN NOUVEAU PUBLIC

1.1.1 Les nouveaux dispositifs prévus

La circulaire DPM-C11 N°99/315 du 1^{er} juin 1999 relative à la mise en place du dispositif d'accueil des primo-arrivants qui est le texte de référence concernant cette nouvelle politique d'accueil met en œuvre d'une part une procédure d'accueil renouvelée qui permette d'améliorer les actions existantes de pré-accueil, d'accueil de la famille à son arrivée et d'intégration. D'autre part, la mise en place d'un comité de pilotage départemental et d'un plan départemental d'accueil permettra d'organiser et de suivre ce nouveau dispositif d'accueil.

La mise en place d'une procédure d'accueil renouvelée

La volonté de mettre en œuvre place un accueil enrichi, systématisé et personnalisé pour les familles étrangères rejoignantes, les familles de réfugiés ou les membres étrangers de famille de français passe par la mise en place de nouveaux dispositifs ou l'adaptation de dispositifs plus anciens d'accueil.

Cette procédure d'accueil est constituée de différents moments : le dépôt des dossiers de regroupement familial et le pré-accueil en amont de l'arrivée de la famille ; l'accueil à l'arrivée de la famille et les actions destinées à faciliter installation et l'intégration de la famille après son arrivée.

Elle diffère selon les départements, ainsi la mise en place des nouvelles orientations n'est conduite pour le moment que dans deux départements expérimentaux : la Seine-Saint-Denis et le Rhône (depuis l'automne 1998) et dans dix nouveaux départements choisis en fonction de l'importance des arrivées de familles étrangères.

En amont de l'arrivée de la famille : le dépôt de dossier de regroupement familial et le pré-accueil.

Le parcours d'intégration de la famille sera d'autant plus rapide et aisé qu'il aura été anticipé. Le dépôt de dossier de regroupement familial et le pré-accueil sont deux moments marquants dans la préparation de l'arrivée de la famille.

Le dépôt des dossiers du regroupement familial concerne seulement les demandeurs du regroupement familial. A l'occasion de ce dépôt, fait à l'Office des Migrations internationales (OMI) ou dans les D.D.A.S.S., le demandeur est reçu en entretien personnalisé pour être

informé de la totalité des démarches administratives qu'il doit entreprendre. Lors de cet entretien, le futur parcours d'intégration de sa famille (si sa demande est acceptée) est également envisagé et il reçoit ainsi des informations sur les modalités du pré-accueil, de l'accueil, sur le rôle des services sociaux spécialisés et est sensibilisé à la nécessité d'un apprentissage rapide du français.

Le pré-accueil s'adresse lui aux demandeurs de regroupement familial qui ont bénéficié d'une décision positive et aux réfugiés qui veulent faire venir leur famille. Dans la nouvelle procédure c'est L'OMI qui l'organise en liaison avec les services sociaux spécialisés, dans les deux mois suivant la notification de l'acceptation de la demande de regroupement familial. Dans l'ancienne procédure, qui subsiste dans les départements où il y a le moins d'arrivées de primo-arrivants, il est organisé par le service social chargé de l'accueil : le S.S.A.E ou l'A.S.S.F.A.M. ou en leur absence le service social départemental. Il prend la forme d'une réunion collective où sont diffusées les informations nécessaires pour mener à bien les dernières démarches avant l'arrivée de la famille et où sont abordées la préparation de l'arrivée de la famille et les actions concrètes d'intégration qui lui seront proposées.

L'accueil à l'arrivée des familles.

L'arrivée des familles est un moment privilégié et le premier accueil s'avère particulièrement important. Ce dernier a ainsi été fortement rénové. Il s'adresse désormais aux familles étrangères rejoignantes «classiques » venues au titre du regroupement familial, aux familles de réfugiés statutaires et membres étrangers de famille de français. Dans l'ancienne procédure d'accueil, qui subsiste dans la majorité des départements, il prend la forme d'un accueil individualisé : visite à domicile ou entretien réalisé par les services sociaux spécialisés dans les départements où ils interviennent, le service social départemental ou une association dans les autres. Dans les 12 départements où ont été mises en place des plates-formes d'accueil, c'est l'O.M.I. qui a la responsabilité d'organiser cet accueil dans les toutes premières semaines suivant l'arrivée des familles. Sur une demi-journée et dans un même lieu, les familles bénéficient :

- d'une rencontre collective de présentation de la France, des institutions et de la société françaises, (le cas échéant dans sa langue d'origine) ;
- de la visite médicale OMI si celle-ci n'a pas été faite au pays ;
- d'un entretien avec un auditeur social qui permet de faire un diagnostic personnalisé des besoins des nouveaux arrivants et de délivrer les premières informations sur les démarches à entreprendre ;
- d'un bilan linguistique si nécessaire et si les personnes le souhaitent ;
- d'un premier entretien avec un travailleur social qualifié si nécessaire et si les personnes le souhaitent également.

Ces différents moments doivent permettre de déterminer les actions à mettre en œuvre pour aider la famille à s'installer et faciliter son intégration.

Lors du colloque sur l'accueil organisé au ministère de l'Emploi et de la Solidarité le 14 Novembre 1999, un premier bilan des plates-formes d'accueil organisées en 1999 a été présenté. Selon les chiffres cités ce jour-là, 4737 personnes auraient été convoquées à ces réunions et 88,5 % des primo-arrivants convoqués y ont participé. Ils ont pour 37,4 % d'entre eux vu un assistant social ce jour-là et 42% y ont passé un bilan linguistique.

Les actions en aval de l'accueil à l'arrivée, destinées à favoriser l'installation et l'intégration de la famille.

Ces actions sont diverses et doivent d'ailleurs être organisées et coordonnées dans le plan départemental d'accueil. Elles peuvent recouvrir des domaines divers comme la délivrance des titres de séjour, l'ouverture des droits sociaux, la scolarisation des enfants, l'accès à la formation professionnelle et au marché du travail, l'accès au logement, la formation linguistique...

Pour répondre au mieux aux besoins des familles, ces actions doivent être menées à un échelon local, de proximité. Ainsi l'intégration des populations immigrées, et plus particulièrement des familles arrivées récemment en France qui doivent pouvoir bénéficier d'un accueil spécifique est une des dimensions des nouveaux contrats de ville 2000-2006. De même selon la circulaire DPM N° 99/35 du 22 Janvier 1999 relative aux contrats locaux pour l'accueil et l'intégration, des contrats de ce type peuvent être passés entre l'Etat et les communes qui ne sont pas en contrat ville mais sont caractérisées par la présence d'une population étrangère d'immigration récente qui présente des difficultés d'intégration sociale afin d'aider ces villes «*à mettre en place des actions visant à développer l'apprentissage du français et permettant de faciliter la participation des familles à la vie de la cité*».

Les actions de suivi social menées par différents travailleurs sociaux pour «se préoccuper des besoins des arrivants et faciliter leur installation progressive pendant les deux premières années de vie en France» sont notamment très importantes car elles permettent aux primo-arrivants d'accéder aux actions de droit commun et aux actions spécifiques qui peuvent les aider lors de leur installation en France. La circulaire D.P.M. du 15 mars 1999 relative à la mise en place du dispositif des Travailleuses Familiales d'Adaptation (T.F.A.) prévoit d'utiliser plus efficacement ce dispositif TFA afin que toute famille qui se trouve isolée et qui n'a pas l'autonomie suffisante, bénéficie dans les premiers temps de son arrivée en France de l'intervention d'une travailleuse familiale d'adaptation.

L'organisation et le suivi du dispositif d'accueil au travers du comité de pilotage départemental et du plan départemental d'accueil.

Le comité de pilotage départemental

Un comité de pilotage départemental doit organiser et suivre ces actions d'accueil et d'intégration proposées aux primo-arrivants. Réuni sous la présidence du préfet, ce comité comprend les services de l'Etat concernés (D.D.A.S.S., Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, le Service des Etrangers de la Préfecture, l'Inspection Académique, la Déléguée aux Droits des Femmes), les représentants de la délégation régionale de l'OMI, de la délégation régionale du F.A.S., et les services sociaux spécialisés qui interviennent auprès des familles lorsque qu'elles ont besoin d'un suivi social. Les collectivités territoriales, les organismes de protection sociale et les associations qui interviennent dans la mise en œuvre d'actions d'intégration (organismes de travailleuses familiales, de formation linguistique...) peuvent également participer à ce comité de pilotage.

Son rôle est d'élaborer le plan départemental d'accueil à partir de l'analyse des besoins et des ressources locales. La remontée d'informations du terrain sur ce sujet doit lui permettre d'identifier les principaux dysfonctionnements et de proposer des solutions afin d'animer et d'actualiser en permanence ce plan départemental d'accueil.

Le plan départemental d'accueil :

Selon la circulaire DPM-C11 N°99/315 du 1^{er} juin 1999 relative à la mise en place du dispositif d'accueil des primo-arrivants un plan départemental d'accueil est élaboré ou mis à jour dans les départements où il existe déjà, pour formaliser la coordination des différentes phases d'accueil. Celui-ci doit :

- évaluer les besoins, recenser les moyens existants, définir et programmer les actions complémentaires nécessaires,
- définir les modalités de prise en charge des nouveaux arrivants, (collectives et individualisées),
- définir le rôle de chacun des acteurs du dispositif,
- prévoir les modalités de suivi de sa mise en œuvre.

Selon le dossier technique joint à cette circulaire, *«les actions susceptibles d'être mises en œuvre dans le cadre de ce plan d'accueil des primo-arrivants doivent prendre en compte les différents aspects de l'accompagnement social depuis le dépôt de la demande de regroupement familial jusqu'à l'arrivée et l'installation progressive de la famille»*. Elles recouvrent des actions de droit commun dans les domaines de la délivrance des titres de séjours, de l'ouverture des droits sociaux, de la scolarisation des enfants, de l'accès à la formation professionnelle et au marché du travail ou de l'accès au logement par exemple. Elles

comprennent également des actions spécifiques : celles concernant la mise en place de cette nouvelle politique d'accueil, l'intervention des travailleuses familiales d'adaptation, les actions permettant une orientation adaptée pour les enfants non francophones, les actions de formation linguistique, l'action des femmes relais et médiatrices ou les actions collectives de socialisation et de formation en direction des personnes les plus récemment arrivées.

Ce plan doit aussi détailler les modalités de coordination des différents partenaires et les circuits d'information qui seront mis en place afin de favoriser le travail en commun et l'évaluation ultérieure de ce plan.

1.1.2 Un nouveau public

La politique d'accueil décrite précédemment ne concernait, sous son ancienne forme, que les familles arrivant dans le cadre du regroupement familial. Mais le regroupement familial n'est pas la seule voie d'entrée de familles étrangères qui s'installent en France. Cette politique d'accueil a donc été élargie aux membres étrangers de famille de français et aux familles de réfugiés qui ne séjournent pas en centres provisoires d'hébergement. Selon les chiffres disponibles les plus récents donnés par le ministère de l'Intérieur¹², en 1997, 31 056 primo-arrivants ont été autorisés à séjourner durablement sur le territoire français (50% au titre du regroupement familial, 46,5 % étaient des membres étrangers de famille de français et 3,5 % des membres de famille de réfugiés). Pour mieux comprendre qui sont ces primo-arrivants, on peut s'intéresser aux différents statuts et caractéristiques de ces personnes.

Les bénéficiaires du regroupement familial

Statut :

Le droit au regroupement familial, qui faisait l'objet d'un texte réglementaire depuis 1976, a été inséré en 1993 au sein de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 Novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. Le Conseil Constitutionnel, dans sa décision du 13 Août 1993, a validé ce droit en affirmant que « *les étrangers dont la résidence en France est stable et régulière ont comme les nationaux le droit de mener une vie familiale normale* ». Ce droit au regroupement familial a par ailleurs été récemment assoupli par la loi n° 98-349 du 11 Mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.

¹² Dans cette partie, les chiffres sont issus du document : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (DPM), *Immigration et présence étrangère en France 1997/1998*, Paris, La Documentation Française, Décembre 1998.

Il permet aux étrangers qui séjournent régulièrement en France depuis au moins un an de faire valoir leur droit à être rejoints par leur conjoint et les enfants mineurs du couple. Ce droit s'exerce sous réserve de conditions précises en matière de logement et de ressources. Ainsi le demandeur doit justifier de ressources stables et suffisantes pour subvenir aux besoins de sa famille. Toutes les ressources du demandeur et de son conjoint, indépendamment des prestations familiales, sont prises en compte et l'insuffisance des ressources ne peut motiver un refus si celles-ci sont supérieures au SMIC. Le logement doit être conforme aux conditions générales tenues pour normales pour une famille vivant en France. Le demandeur peut en être propriétaire, locataire ou détenteur d'une promesse ferme de location. En outre, un membre de la famille dont la présence constitue une menace pour l'ordre public, qui est atteint d'une maladie inscrite au règlement sanitaire international ou qui réside déjà en France peut être exclu du regroupement familial. La décision de regroupement familiale est prise par le préfet.

Caractéristiques :

En 1997, 9787 familles soit 15 535 personnes ont été admises, au titre du regroupement familial, à séjourner durablement en France (on additionne ici les familles étrangères rejoignantes arrivées de l'étranger et les familles admises au séjour, c'est à dire les familles qui résidaient irrégulièrement auparavant sur le territoire français et qui remplissent les conditions du regroupement familial). La proportion de regroupés familiaux qui ont été admis au séjour est de 15 %. Ces personnes sont originaires en majorité d'Afrique (60 %) et d'Asie (30,6 %). Ce sont pour 77,7 % des femmes. La taille des familles mesurées à l'entrée est faible (1,53 personne par dossier). Dans de nombreux cas il s'agit de la constitution de familles nouvelles et dans 60% des situations, c'est le conjoint seul qui arrive en France.

Les membres étrangers de famille de français

Statut :

Les membres de famille de français sont soit des conjoints de français, soit des parents d'enfants français, soit des ascendants de français ou enfin des enfants de français.

Toute personne, mariée avec un français depuis plus de un an et qui est en séjour régulier peut bénéficier d'une carte de séjour de 10 ans et séjourner ainsi durablement en France. En outre selon la loi n° 98-349 du 11 Mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France (dite loi RESEDA) toute personne mariée avec un français depuis plus de un an, entrée de façon régulière en France (mais qui peut être aujourd'hui en situation irrégulière) ou qui, même entrée de façon irrégulière, est en France depuis au moins un an, a droit à une carte de séjour d'un an renouvelable. Les ressortissant originaires de Tunisie et

d'Algérie sont régis par des règles différentes (les accords franco-tunisien et franco-algérien) en terme de régularité de séjour ou d'entrée.

Les parents étrangers d'enfants français et les enfants étrangers de français (jusqu'à 21 ans) en séjour régulier peuvent séjourner durablement en France.

Les ascendants de français en séjour régulier et entrés en France avec un visa sur lequel est inscrit la mention ascendant français à charge peuvent être autorisés à séjourner durablement en France. L'autorisation est donnée si les parents sont démunis, en âge d'être à la retraite et si les enfants ont des ressources.

Caractéristiques :

En 1997, 14 419 membres étrangers de familles de français sont arrivés en France. Ce sont d'abord des conjoints de français (77 %), puis des parents d'enfants français (16%), et enfin des ascendants ou des enfants de français. Ils sont originaires pour 66,5 % d'Afrique, pour 14,2 % d'Asie et pour 10,6 % de l'Europe (hors Espace Economique Européen : E.E.E.). Cette procédure concerne pratiquement autant les hommes (46 %) que les femmes (54%).

Les familles de réfugiés

Statut :

C'est l'Office Français pour les Réfugiés et les Apatrides (O.F.P.R.A.) qui reconnaît aux personnes qui en font la demande, le statut de réfugiés qui leur donne droit à une carte de séjour d'une durée de 10 ans. Les conjoints de réfugiés, s'ils sont mariés depuis plus d'un an, et les enfants de réfugiés qui sont en séjour régulier en France peuvent bénéficier d'une carte de séjour d'une durée de 10 ans. Pour les conjoints ou enfants de réfugiés en séjour irrégulier, la loi RESEDA du 11 Mai 1998 leur permet de bénéficier soit d'une carte de séjour d'une durée d'un an renouvelable s'ils sont en France depuis plus d'un an, soit d'un visa de long séjour pour ceux qui ne résident pas depuis un an en France. Lorsqu'ils auront atteint ce seuil d'un an, ils pourront à leur tour bénéficier d'une carte de séjour.

Caractéristiques :

En 1997, 1103 membres de familles de réfugiés et apatrides avaient été autorisés à séjourner durablement en France. Parmi eux, 67,8 % étaient originaires d'Asie, 17,9 % originaires d'Afrique et 9,2 % originaires d'Europe (hors C.E.E.).

Pour accueillir ce nouveau public, de nouveaux dispositifs ont donc été mis en place par les acteurs traditionnels de l'accueil des étrangers. Cependant les rôles et les modalités d'actions de certains d'entre eux ont été modifiés.

1.2 DES ACTEURS TRADITIONNELS DE L'ACCUEIL DES ETRANGERS INVESTIS DE NOUVEAUX ROLES

Ces acteurs sont très divers, on peut distinguer (même si cette distinction ne s'avère pas toujours totalement juste) ceux chargés de la conception et de la maîtrise d'ouvrage de cette politique d'accueil des primo-arrivants et ceux chargés de la maîtrise d'œuvre.

Au niveau de la maîtrise d'ouvrage (c'est à dire de la conception de cette nouvelle politique d'accueil, du pilotage, de la coordination et du contrôle des actions menées) on peut différencier au niveau national : la Direction des Populations et des Migrations (D.P.M.) et au niveau local : les Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales (D.D.A.S.S.).

Au niveau de la réalisation concrètes des actions d'accueil, la maîtrise d'œuvre est confiée à l'Office des Migrations Internationales (O.M.I.) qui s'entoure de divers partenaires dont les services sociaux spécialisés (l'Association Service Social Migrants : A.S.S.F.A.M. et le Service Social d'Aide aux Emigrants : S.S.A.E.). Les Travailleuses Familiales d'Adaptation (T.F.A.). et enfin les associations de femmes relais interviennent également dans et à la marge de ce suivi social.

On peut, pour chacun, décrire leurs statuts et missions générales et expliquer leur rôle dans la nouvelle politique d'accueil des primo-arrivants.

1.2.1 Les acteurs de la maîtrise d'ouvrage et du pilotage des actions

Ce sont au niveau national : la D.P.M. et au niveau départemental : les D.D.A.S.S.

La D.P.M.

Missions générales

La Direction de la Population et des Migrations est une des directions du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Elle a dans le domaine de la politique de l'immigration et d'intégration à mener différentes missions concernant la maîtrise des flux migratoires, l'intégration des immigrés (avec des dossiers comme l'accueil des primo-arrivants), l'acquisition et la perte de la nationalité française et enfin la gestion de la dimension internationale de la politique de l'immigration.

Rôle dans la nouvelle politique d'accueil :

C'est la D.P.M. qui, en collaboration avec son réseau de partenaires (O.M.I, F.A.S., services sociaux spécialisés), conçoit et fait évoluer ce nouveau dispositif d'accueil. Elle est

ainsi le leader du comité de pilotage national qui réunit les différents partenaires de la politique d'accueil des primo-arrivants. Elle fixe le programme de travail de ce comité, en assure la coordination et anime de façon complémentaire des groupes de réflexion et de travail sur différents sujets concernant l'accueil. Elle assure, en liaison avec les D.D.A.S.S., le suivi de la mise en place de ce nouveau dispositif d'accueil (elle a par exemple commandé une évaluation des plates-formes expérimentales d'accueil du Rhône et de Seine-Saint-Denis). Elle centralise les informations sur l'accueil recueillies par ses différents partenaires (nombre de personnes entrées dans le dispositif, exemplaires de plans départementaux d'accueil, rapports d'activités des différentes structures) et s'efforce de diffuser cette information.

Pour financer cette nouvelle politique d'accueil, la D.P.M. s'appuie sur un établissement public dont elle a la tutelle : le F.A.S.. Il convient également de décrire les missions et le rôle de celui-ci dans la nouvelle politique d'accueil.

Le F.A.S.

Missions générales :

Le Fonds d'Action Sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles est un établissement public administratif placé sous tutelle de l'Etat (ministère de l'Emploi et de la Solidarité et ministère du budget). Il a pour mission¹³ de « *favoriser, au niveau national comme au niveau local, l'insertion sociale et professionnelle des travailleurs immigrés et de leurs familles par la mise en œuvre d'une action sociale et familiale et des programmes sociaux.* » Il participe ainsi au financement d'actions d'associations et de divers organismes qui œuvrent dans ce sens. Il a selon les chiffres de la D.P.M.¹⁴, accordé en 1999 des à plus de 5000 associations et organismes pour un montant qui s'élève à 1120 MF.

Rôle dans la nouvelle politique d'accueil :

Le plan stratégique du F.A.S. 1999-2001¹⁵ qui fixe ses orientations pour ces trois années comporte un volet concernant la politique d'accueil. La volonté du F.A.S. de donner dans son action « *priorité à l'accueil* » y est affirmée. Le F.A.S. participe ainsi aux comités de pilotage national et départementaux des dispositifs. Il finance les structures qui assurent les diagnostics linguistiques lors des plates-formes d'accueil, les services sociaux spécialisés et les travailleuses familiales d'adaptation. Il souhaite enfin, à l'occasion de la refonte des plans départementaux d'accueil, échanger davantage d'informations avec ces

¹³ Mission fixée dans l'article D.767-1 du Code de la Sécurité Sociale.

¹⁴ Source : D.P.M., *La politique d'accueil des étrangers en France*, document fourni aux participants au colloque sur l'accueil des primo-arrivants organisé par la D.P.M. le 14/11/99, Paris, Novembre 1999.

différentes structures concernées pour améliorer les prestations fournies et mieux les harmoniser. Il souhaite ainsi élaborer avec ses partenaires un référentiel définissant un niveau minimum de prestations (nombre d'interventions, nature des informations...). Il faut aussi souligner que le F.A.S. participe au financement des actions de médiation sociale en faveur des étrangers (actions des femmes relais par exemple).

Les D.D.A.S.S. :

Missions générales

Les Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales, services déconcentrés départementaux du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, mènent différentes actions dans le cadre de la politique d'intégration des populations immigrées dont le financement des actions d'accompagnement scolaire et l'instruction et le suivi des contrats locaux pour l'accueil et l'intégration. Elles donnent également leurs avis sur les différentes actions financées par le F.A.S. et les dossiers de demande de regroupement familial. Dans le cadre de la politique de la ville, elles s'assurent de la prise en compte de cet objectif d'intégration dans les différents contrats de ville. Elle assure surtout un rôle de coordination des différents acteurs de la politique de l'intégration et de mise en cohérence de leurs actions notamment au travers de la mise en place des plans départementaux d'intégration et des plans départementaux d'accueil.

Rôle dans la nouvelle politique d'accueil :

Les D.D.A.S.S. pilotent la mise en place, dans les différents départements des orientations de la politique d'accueil rénovée. Elles coordonnent ainsi les différents acteurs locaux concernés par cette politique d'accueil et mettent en cohérence les actions menées dans ce domaine au niveau local. Elles exercent ce rôle à travers l'animation du comité de pilotage du plan départemental d'accueil et l'élaboration du plan départemental d'accueil déjà évoquées précédemment. Elles doivent ainsi mettre en œuvre un travail important de collecte d'informations diverses, d'animation d'un réseau de partenaires, d'évaluation des besoins et des actions, de programmation et de suivi.

Dans les 12 départements où sont mises en place des plates-formes d'accueil, les D.D.A.S.S. doivent réunir un groupe opérationnel afin de définir l'organisation précises des plates-formes (dates retenues, nombre de participants, contenu de chaque intervention, modalités de transmission des informations, documents d'information remis aux participant, suivi des actions post plates-formes) et faire le bilan, après quelques temps, des actions menées.

¹⁵ F.A.S., *Plan Stratégique F.A.S.1999-2001*, Paris, document interne, Janvier 1999.

1.2.2 La maîtrise d'œuvre a été confiée à l'O.M.I qui s'entoure de différents partenaires

L'O.M.I. :

Missions générales :

L'Office des Migrations Internationales est un établissement public à caractère administratif rattaché au ministère de l'Emploi et de la Solidarité. A sa création il avait le monopole du recrutement et de l'introduction en France des travailleurs étrangers et du recrutement en France des travailleurs de toute nationalité pour l'étranger. Depuis 1975, date du quasi-arrêt de l'immigration de travail », ses missions se sont diversifiées. La D.P.M. définit ainsi les missions de l'O.M.I. : *« Aujourd'hui l'O.M.I. concentre ses activités sur : l'immigration, avec une insistance particulière sur l'accueil des étrangers et de leur famille pour favoriser leur intégration au sein de la population française ; le retour au pays d'origine avec une attention spéciale donnée au développement local et à la formation ; l'expatriation avec l'ouverture depuis le 1^{er} Septembre 1999 par l'O.M.I. et l'A.N.P.E. d'un réseau public d'emploi à l'étranger. »* L'O.M.I. dispose, pour mener ces actions, d'un budget autonome alimenté par des ressources propres¹⁶.

Rôle dans la nouvelle politique d'accueil :

Dans les départements où sont mises en place des plates-formes d'accueil, le rôle de l'O.M.I. a considérablement évolué. Il est en effet alors responsable du dépôt des dossiers de regroupement et doit alors organiser pour les demandeurs des entretiens personnalisés d'information sur les démarches qu'ils doivent entreprendre et de sensibilisation au parcours d'intégration que devra effectuer leur famille. L'organisation des séances de pré-accueil lui a été confiée. Ce rôle était auparavant dévolu aux services sociaux spécialisés. L'O.M.I. a enfin la responsabilité de l'organisation des plates-formes d'accueil. De plus, ce sont les auditeurs sociaux de l'O.M.I. qui tiennent, lors de cette plate-forme, les réunions de présentation générale de la France et effectuent le premier diagnostic obligatoire sur la situation sociale de chaque famille primo-arrivante.

Dans les départements où l'ancienne procédure d'accueil subsiste, ce rôle est beaucoup plus restreint. Suite à l'acceptation des demandes de regroupement familial : il doit juste envoyer aux services sociaux spécialisés les avis favorables d'introduction afin que ceux-ci puissent organiser les séances de pré-accueil puis il doit informer ces mêmes services des arrivées prévues afin qu'ils puissent organiser un accueil individualisé des familles.

¹⁶ Ressources propres de l'O.M.I. : redevances versées par les employeurs de salariés étrangers, des pénalités pour l'emploi des clandestins étrangers, des redevances pour services rendus.

Les services sociaux spécialisés :

Il existe deux associations de services sociaux spécialisés : le S.S.A.E. et l'A.S.S.F.A.M.. Elles ont pour mission d'organiser et d'assurer, dans le cadre de la politique d'accueil et d'intégration définie par le gouvernement, un service social spécialisé en direction des personnes d'origine étrangère arrivant en France.

Missions générales :

Le S.S.A.E.

Le Service social d'Aide aux Emigrants est la branche française du Service Social International¹⁷. Il a quatre domaines d'activité : l'accueil des immigrants (actions d'accueil et actions collectives d'appui à l'intégration), l'aide aux demandeurs d'asile et insertion des réfugiés, l'accès aux droits et l'action internationale. Cette mission globale est financée par le F.A.S.. Par ailleurs le S.S.A.E a également signé des conventions avec différents organismes (O.M.I., Haut Commissariat pour les Réfugiés...) et les collectivités locales qui lui permettent de développer ses actions.

L'A.S.S.F.A.M. :

Cette association s'est fixée comme mission¹⁸ de «faciliter le projet d'adaptation des familles migrantes en prenant en compte les particularités culturelles et les conséquences sociales générées par la migration ». Elle est financée par le F.A.S. et par l'O.M.I. (financement dépendant du nombre d'entretiens réalisés, durant les plates-formes d'accueil, par les assistants sociaux de l'A.S.S.F.A.M en direction des familles étrangères venues au titre du regroupement familial uniquement). Elle conduit des actions individuelles et collectives d'information, d'insertion-communication (connaissance des modes de vie en France à partir d'une approche linguistique), de formation, de socialisation et de médiation en direction des migrants.

Rôle dans la nouvelle politique d'accueil :

Selon le dossier technique annexé à circulaire DPM-C11 N°99/315 du 1^{er} juin 1999 sur à la mise en place du dispositif d'accueil des primo-arrivants, ceux-ci se trouvent chargés de

¹⁷ organisation non gouvernementale qui assure des interventions coordonnées entre plusieurs pays en faveur des familles séparées au-delà des frontières

¹⁸ Source : : D.P.M, *Présentation de l'A.S.S.F.A.M.*, La politique d'accueil des étrangers en France, document fourni lors du colloque sur l'accueil organisé par la D.P.M. le 14/11/99, Paris, Novembre 1999, p 45-49.

«faciliter par des actions individuelles et/ou collectives l'accès de ces publics aux différents services et dispositifs de droit commun et de faciliter ainsi leur intégration ». Ils doivent «mettre en place un suivi individuel et familial de ces arrivants et coordonner les actions des autres intervenants sociaux auprès de ces familles »

Dans le cadre du dispositif d'accueil, ils doivent :

- participer aux séances de pré-accueil organisées par l'O.M.I. dans les 12 départements où ils existent des plates-formes ou organiser le pré-accueil dans les départements où n'en existent pas,
- participer aux plates-formes d'accueil organisées par l'O.M.I. en faisant des entretiens d'accueil pour les personnes orientées par les auditeurs sociaux de l'O.M.I. ou dans les départements sans plates-formes, organiser un premier accueil (visites à domicile, entretien d'accueil).

Cette nouvelle procédure d'accueil, dans les endroits où elle est mise en place, modifie ainsi considérablement le rôle des services sociaux spécialisés : d'acteurs centraux et organisateurs du pré-accueil et de l'accueil à l'arrivée, ils deviennent des acteurs participant parmi d'autres aux séances de pré-accueil et d'accueil organisées par l'O.M.I.. Cela a des impacts forts sur leur manière d'agir et sur le suivi social en particulier.

En ce qui concerne leurs interventions de suivi social, leur rôle reste inchangé :

Il s'agit de :

- mettre en place un diagnostic social puis un suivi individuel et familial,
- « débloquer » des situations administratives et intervenir auprès de différents services (Préfecture, C.P.A.M., C.A.F.) s'il y a lieu,
- prescrire, suivre et évaluer l'intervention d'une travailleuse familiale d'adaptation s'il y a lieu,
- faire un bilan social au bout d'un an.

Il est bien précisé que l'assistant de service social spécialisé est le *réfèrent de la famille tout au long de sa période d'accueil et d'adaptation et doit coordonner l'action des autres intervenants sociaux* (notamment des T.F.A.) auprès de la famille. Il doit également *rendre compte de son activité à la D.D.A.S.S.* et participer au recueil d'informations mis en place dans le cadre du Plan Départemental d'Accueil.

Les T.F.A. :

Missions générales :

Les Travailleuses Familiales d'Adaptation sont des travailleuses familiales spécialement formées pour prendre en compte les spécificités des publics migrants. Elles sont employées par

des organismes qui sont financés pour cette action par le F.A.S.. Ce dispositif a été mis en place dès 1986 mais il était insuffisamment mis en œuvre puisqu'en 1997 seules 2 à 3 % des familles arrivées avaient pu en bénéficier. La circulaire D.P.M. n° 99/163 relative à la mise en place du dispositif T.F.A pour les primo-arrivants a pour but de faire en sorte que ce dispositif soit utilisé plus efficacement en direction des familles isolées géographiquement et socialement, qui n'ont pas une autonomie suffisante (non maîtrise du français, faible niveau scolaire et social) et qui ont des difficultés psychologiques dues à la migration.

Rôle dans la nouvelle politique d'accueil :

Selon la circulaire citée précédemment, les travailleuses familiales d'adaptation ont pour mission de «faciliter l'adaptation économique et sociale de la famille à son nouveau cadre de vie en l'accompagnant dans ses premières démarches » et de «l'aider à se mettre en contact avec les différentes structures et associations locales en fonction des besoins ou des projets familiaux recensés ». C'est l'assistant de service social spécialisé qui évalue les besoins d'un accompagnement individuel de la famille par une T.F.A., prescrit son intervention, élabore avec elle les contenus opérationnels précis d'intervention (élaboration d'une fiche précise de prescription), la suit puis fait le bilan précis de cette intervention avec la famille et la T.F.A. (la fiche bilan remplie par les assistants de services sociaux spécialisés est transmise à la D.D.A.S.S.S et au F.A.S.). Leurs interventions, qui se déroulent sur une durée variant de 30 heures à 90 heures, s'articulent, selon le dossier technique annexé à la circulaire citée précédemment autour des axes suivant : appropriation du logement et du fonctionnement des appareils ménagers, connaissance du voisinage et du quartier et acquisition des points de repère, identifications des structures existants sur le quartier (P.M.I, C.AF. écoles, Mairie, associations socioculturelles...), accompagnement dans les premières démarches vers ces structures et aide à la constitution de dossiers et incitation à l'apprentissage du français.

Il est également précisé que ce ne sont pas à elles de résoudre les difficultés ou les blocages d'ordre administratif que les familles peuvent rencontrer avec les différentes institutions, cette mission relevant de la compétence des services sociaux spécialisés.

Les femmes relais :

Missions générales :

Les femmes-relais sont des femmes d'origine diverses, bénévoles ou salariées de différentes structures qui travaillent le plus souvent dans les quartiers dits «difficiles ». Situées en amont du travail social, elles exercent des fonctions de médiation entre les usagers et les institutions. Elles ont, pour la plupart, une appartenance ethnique et territoriale forte : ce

sont des femmes issues de communautés « ethniques » majoritaires dans leur quartier, qui vivent dans ce quartier et qui ont, au cours de leur expérience personnelle et dans des formations complémentaires acquit une connaissance des différents droits sociaux et du fonctionnement des institutions de proximité (mairie, organismes de sécurité sociale, préfecture, hôpitaux...). Cette connaissance leur permet d'accueillir les personnes qui rencontrent des difficultés, de faire le lien avec différents services publics et administration (interprétariat, information sur les droits, orientation vers les structures, aide à la constitution de dossiers) et de les accompagner dans ces structures. Selon les cas, elles s'adressent en priorité aux publics issus de l'immigration (d'une communauté spécifique ou non) ou exercent leurs fonctions en direction de tout public fragilisé par leur isolement social, leurs difficultés quotidiennes et la situation économique.

Rôle dans la nouvelle politique d'accueil :

Les femmes-relais peuvent aider les primo-arrivants à s'adapter à leur nouvel environnement. Leurs interventions envers ce public sont les mêmes que celles qu'elles exercent envers tous les publics : simple traduction, diffusion d'information sur le quartier, opérations de sensibilisation sur différents sujets, aide à la constitution de dossiers, accueil ou accompagnement dans différents dans différentes structures....

On ne peut terminer cette partie sans évoquer **le rôle des autres services et travailleurs sociaux** comme par exemple les services sociaux de secteur polyvalents, les personnels des centres de Protection Maternelle et Infantile, les services sociaux de l'Assurance maladie. Même s'ils ne sont pas cités explicitement dans la mise en œuvre de cette nouvelle politique d'accueil, ils exercent leurs missions traditionnelles d'information ; de prévention ; d'aide à l'accès aux droits sociaux, au logement ou à l'emploi ; d'orientation, de soutien et d'accompagnement en direction de tous les publics, quels que soient leur origine et leur statut. Ils sont ainsi au quotidien en relation avec les primo-arrivants et répondent à leurs besoins. Même si ces interventions ne sont pas toujours suffisamment coordonnées entre elles et avec celles des acteurs traditionnels de l'accueil, elles sont à prendre en compte car elles constituent une part importante du travail de suivi social qui est mené en direction des primo-arrivants.

Une fois ce cadre général du suivi social présenté, il convient d'analyser la situation spécifique de la Seine-Saint-Denis en matière de suivi social des primo-arrivants. C'est l'étude des besoins et de l'organisation spécifique sur ce département du suivi social des étrangers amenés à s'installer durablement en France qui sera le sujet de la deuxième partie de ce travail.

2 LE SUIVI SOCIAL DES PRIMO-ARRIVANTS EN SEINE-SAINT-DENIS : DES BESOINS REELS MAIS PEU CONNUS ET DES ACTIONS DIVERSES INSUFFISAMMENT COORDONNEES

2.1 LES BESOINS EN MATIERE DE SUIVI SOCIAL DES PRIMO-ARRIVANTS SONT REELS EN SEINE-SAINT-DENIS MAIS RESTENT INSUFFISAMMENT CONNUS.

2.1.1 Les primo-arrivants en Seine-Saint-Denis

La Seine-Saint-Denis : un département dont la situation économique et sociale est difficile et dans lequel résident de nombreux étrangers.

Un département dont la situation économique et sociale est difficile.

La Seine-Saint-Denis est un département situé au Nord-Est de Paris qui compte, au recensement de 1999¹⁹, 1 381 952 habitants répartis dans 40 communes. C'est un département très peuplé (il y a plus de 5000 habitants au km² alors que la moyenne régionale est de 921 habitants au km²) et très urbanisé. Il présente un paysage industriel dans sa partie occidentale limitrophe de Paris et un paysage beaucoup plus varié en périphérie. Sa population, qui a connu une forte croissance durant les années 1960, n'augmente plus (elle est restée stable entre le recensement de 1990 et celui de 1999). C'est une population relativement jeune (ainsi 36,5 % de la population avait en 1990 moins de 25 ans et seuls 13,8 % avaient plus de 60 ans). Sa population active était alors composée à 65,9 % d'ouvriers et d'employés.

Loin de tous clichés véhiculés aisément sur ce département, il faut cependant reconnaître qu'il est confronté à une situation économique et sociale difficile. Il est le département qui cumule les plus graves difficultés de la région Ile-de-France en matière d'exclusion. L'enquête pauvreté précarité²⁰ menée par la C.P.A.M. en 1998 montrait ainsi que la Seine-Saint-Denis avait par rapport aux autres départements de la région :

- le plus faible revenu moyen imposable et le plus fort pourcentage de foyers non imposés,

¹⁹ Source : INSEE, données provisoires au 7 Juillet 1999, disponibles sur Internet.

²⁰ C.P.A.M. de la Seine-Saint-Denis, *Pauvreté-Précarité en Seine-Saint-Denis*, Documentation Générale, N° 69/98, Avril 98

- le plus fort taux de chômage (au 31/12/97, celui-ci s'élevait à 15 % pour une moyenne régionale de 10,8 % et une moyenne nationale de 12,2%),
- le plus grand nombre de jeunes demandeurs d'emploi,
- le deuxième nombre de bénéficiaires du R.M.I. derrière Paris et le plus fort taux d'évolution du nombre de bénéficiaires de ce R.M.I.
- le deuxième rang en nombre de familles monoparentales,
- le premier rang en nombre de dossiers déposés devant la commission de surendettement.

On peut aussi noter que les deux tiers des habitants vivent dans un quartier relevant de la politique de la ville²¹. Ainsi en 1999, 19 communes du département sur 40 étaient en contrat de ville, il y avait 4 Grands Projets Urbains et 53 zones prioritaires (zone urbaine sensible, zone de redynamisation urbaine et zone franche).

Un département dans lequel résident de nombreux étrangers :

L'Ile de France est, par tradition mais aussi à cause de sa configuration économique et sociale, la région de France qui accueille le plus d'étrangers. La Seine-Saint-Denis occupe une place particulière dans cette région.

Au dernier recensement de 1990, le Département de la Seine-Saint-Denis comptait officiellement 260 998 étrangers qui représentaient 18,9 %²² de sa population (en Ile-de-France la moyenne est de 12 %). C'est, après Paris, le département de la région Ile-de-France qui compte le nombre d'étrangers le plus important. De plus, de 1982 à 1990, 82 % de la population étrangère nouvelle en Ile-de-France s'est installée en Seine-Saint-Denis. En 1996, le préfet de ce département avait indiqué que cette tendance augmentait et que « *le pourcentage d'étrangers se rapprochait alors vraisemblablement de 25 %*²³ ». Les résultats de recensement de 1999 se révéleront ainsi particulièrement intéressants. Il faut de plus rappeler que les Français d'origine étrangère ne sont pas comptés dans ces statistiques et que leur nombre n'est pas négligeable.

Cette population étrangère n'est pas répartie de façon homogène, elle se concentre à la fois sur certaines communes (en particulier celles de l'Ouest du département qui comptent presque toutes plus de 20% d'étrangers, celles qui sont limitrophes de Paris et deux villes de l'Est du département : Clichy-sous-Bois et Montfermeil et plus encore sur certains quartiers. Ainsi le taux global d'étrangers de 18,9% recouvre un éventail qui va de 3,5 % à 32,2 % selon les communes. Cette population étrangère est d'origine diverse, ainsi le département

²¹ Source : Préfecture de la Seine-Saint-Denis, *L'Etat en Seine-Saint-Denis*, Brochure de présentation de la Préfecture, 1999.

²² Source ; D.D.A.S.S. 93, Plan départemental d'Intégration des populations immigrées, Bobigny, Novembre 1997.

rassemble plus de 100 nationalités différentes. Même si la présence des étrangers originaires de l'Afrique noire francophone, de l'Asie du Sud-Est ou de la Turquie se renforce, les populations originaires du Maghreb sont majoritaires parmi les étrangers de ce département.

Le Plan Départemental d'Intégration des populations immigrées soulignait également que cette population semble particulièrement touchée par la précarité. En effet, 33% des bénéficiaires du R.M.I étaient, en 1997, des étrangers. La part des étrangers dans les demandeurs d'emploi s'élevait également alors à 33,8 % dans le département alors qu'elle est de 23,4% pour la région Ile-de-France.

Les primo-arrivants en Seine-Saint-Denis : nombres et caractéristiques.

Les dernières statistiques sur le nombre de primo-arrivants en Seine-Saint-Denis fournies par l'O.M.I montraient que ce département avait accueilli, fin Novembre 1999 et depuis le début de l'année 1999, 2509 familles primo-arrivantes. Celles-ci se décomposent ainsi :

- Familles arrivées au titre du regroupement familial : 917 (soit 36,5 % des primo-arrivants de Seine-Saint-Denis),
- Familles de français : 1224 (soit 48,8 % des primo-arrivants de Seine-Saint-Denis),
- Familles de réfugiés : 368 (soit 14,7 % des primo-arrivants de Seine-Saint-Denis).

Depuis la mise en place de la nouvelle procédure d'accueil élargie et de la plate-forme expérimentale d'accueil en Novembre 1998, les statistiques ne sont pas encore disponibles concernant le fonctionnement de ce nouveau dispositif sur une année. Des bilans d'étapes de la mise en place de la plate-forme d'accueil ont cependant été réalisés par l'O.M.I. au cours de l'année 1999. Même s'ils ne concernent que les participants à la plate-forme d'accueil et qu'une partie de l'année 1999, ils donnent des informations intéressantes sur le profil des primo-arrivants qui ont assisté à ces plates-formes.

Le bilan statistique qui fournit le plus d'informations est celui qui a été réalisé en Septembre 1999. Il porte sur les 85 plates-formes réalisées en Seine-Saint-Denis du 6 Janvier 1999 au 2 Septembre 1999. A cette date, 1342 primo-arrivants avaient été invités à se rendre sur cette plate-forme d'accueil et 1176 s'étaient présentés à la première invitation (soit un pourcentage de 87,63% de présents). On peut étudier les principales caractéristiques de ces participants (en terme de statut, de nationalité, de sexe, d'âge et de parcours durant la plate-forme) qui sont sans doute proches de celles de la majorité des primo-arrivants en Seine-Saint-Denis.

²³ DUPORT Jean-Pierre, *L'intégration en Seine- Saint-Denis*, Echanges Santé-Social, n°84, Décembre 1996, p 14-18.

-Composition des plates-formes, répartition par catégories d'étrangers :

Catégories d'étrangers	Convocations (nombre de personnes et pourcentage du total)	Présents (nombre de personnes et pourcentage du total)
Familles étrangères de ressortissants français	858 (64 %)	820 (69,72%)
Regroupement familial (introduites et admises au séjour)	412 (30,7 %)	285 (24,23 %)
Familles étrangères de réfugiés	72 (5,3 %)	71 (6,03 %)
Total	1342 (100 %)	1176 (100 %)

Répartition par nationalités :

66 nationalités sont représentées sur les plates-formes. On peut les regrouper selon des sous-ensembles : personnes originaires d'Afrique, d'Asie, d'Europe et d'Amérique. On s'aperçoit alors que la majorité des participants sont originaires d'Afrique.

Nationalités présentes (Sous-ensembles)	Pourcentage
Afrique	69,38 %
Asie	14,88 %
Europe	11,9 %
Amérique	3,82 %
Total	100 %

Répartition des participants en terme de sexe :

Les femmes sont plus nombreuses, elles représentent 60,11% des participants et les hommes 39,88 %.

Répartition en terme d'âge :

Les participants aux plates-formes d'accueil sont relativement jeunes, ils se répartissent ainsi :

Age	Pourcentage
Moins de 30 ans	59,51 %
30 à 50 ans	35,27 %
Plus de 50 ans	5,18 %
Total	100 %

Répartition en terme d'orientations durant la plate-forme :

Cette répartition est intéressante car elle peut donner une idée des besoins des primo-arrivants en terme de suivi social par exemple ou de formation linguistique. On peut compléter cette information en distinguant les orientations et les besoins suivant les statuts des personnes, leurs nationalités et leurs âges.

<i>Parcours</i>	<i>Bilan statistique OMI (%)</i>
Audit seul	100 %
Entretien avec un assistant social	36,13 %
Bilan linguistique	38,09 %

Orientations suivant les statuts des personnes

Si suivant les statuts, le pourcentage de personnes ayant passé un entretien avec un assistant social est sensiblement identique ; les étrangers venant au titre du regroupement familial et les réfugiés passent proportionnellement plus de bilans linguistiques (ce qui semble indiquer qu'ils maîtrisent moins bien le français que les membres de familles de français).

<i>Catégories d'étrangers</i>	<i>Pourcentage d'entretien avec un assistant social</i>	<i>Pourcentage de bilans linguistiques</i>
Familles de français	35,36 %	32,31 %
Regroupement familial	38,59 %	49,82 %
Familles de réfugiés	35,21 %	57,74 %
Moyenne pour l'ensemble des participants	36,13 %	38,09 %

Orientations suivant les nationalités des personnes.

Les participants originaires d'Afrique et d'Asie voient plus fréquemment un assistant social, ce qui peut indiquer que les premiers qu'ils ont davantage besoin d'accompagnement social. En revanche les participants originaires d'Asie, d'Europe et d'Amérique passent plus de bilans linguistiques, ils semblent donc moins bien maîtriser le français.

<i>Nationalités (sous-ensembles)</i>	<i>Pourcentage d'entretien avec un assistant social</i>	<i>Pourcentage de bilans linguistiques</i>
Afrique	38,48 %	30,14 %
Asie	36,57 %	63,42 %
Europe	25 %	50 %
Amérique	26,66 %	46,66 %
Moyenne des participants	36,13 %	38,09 %

Orientations suivant les âges des personnes :

La proportion d'entretien avec un assistant social ne semble pas varier fortement selon les âges. En revanche, le pourcentage de bilan linguistique semble d'autant plus élevé que les participants sont jeunes. Les plus jeunes sembleraient ainsi moins bien maîtriser le français.

<i>Ages (ensembles)</i>	<i>Pourcentage d'entretien avec un assistant social</i>	<i>Pourcentage de bilans linguistiques</i>
<i>Moins de 26 ans</i>	32 %	43,17 %
<i>26 à 50 ans</i>	38,34 %	36,65 %
<i>Plus de 50 ans</i>	37,7 %	21,31 %
Moyenne pour l'ensemble des participants	36,13 %	38,09 %

Orientations suivant les sexes :

Les femmes ont, en proportion, davantage d'entretiens avec un assistant social et de bilans linguistiques que les hommes. Si on regarde les orientations lors de la plate-forme, elles sembleraient donc moins bien maîtriser le français et avoir besoin de davantage d'accompagnement en matière social que les hommes.

<i>Sexe</i>	<i>Pourcentage d'entretien avec un assistant social</i>	<i>Pourcentage de bilans linguistiques</i>
<i>Homme</i>	30,49 %	25,15 %
<i>Femme</i>	39,88 %	46,67 %
Moyenne pour l'ensemble des participants	36,13 %	38,09 %

2.1.2 Les besoins apparents en matière de suivi social

Des besoins insuffisamment connus :

Les besoins des primo-arrivants en terme de suivi social, c'est dire en terme d'accompagnement par des travailleurs sociaux qui peuvent les aider leurs difficultés lors de leur arrivée en France restent peu connus, en particulier en termes **quantitatifs**.

En effet, il n'y *pas d'exploitation des réponses faites aux questionnaires d'audit social* remplis par les auditeurs. Ces questionnaires contiennent pourtant des informations intéressantes sur la situation des participants aux plates-formes (informations sur la situation professionnelle, le niveau de formation, le niveau de maîtrise de français, leurs projets, leur logement, leur emploi, leur adaptation à la vie locale, leurs droits ouverts...).

D'autre part les *rapports d'activité des services sociaux spécialisés* ne font pas un véritable état des besoins mais plutôt un état des réponses fournies par ces services (qui ne rencontrent pas forcément tous les besoins). En outre les rapports fournis pour 1998 :

- ne concernent que les personnes rencontrées par ces services,
- concernent essentiellement les familles arrivées au titre du regroupement familial (la nouvelle politique d'accueil élargie a été mise en place fin 1998) et non tous les primo-arrivants,
- ne font pas toujours un bilan précis et chiffré du nombre d'interventions menées auprès des familles après la première rencontre avec les assistants sociaux, (rencontre qui était obligatoire dans l'ancienne procédure). Le S.S.A.E. en particulier ne donne pas cette information qui est intéressante pour mesurer la proportion de familles qui ont besoin d'interventions plus régulières des travailleurs sociaux.

Les primo-arrivants sont également souvent suivis par les services sociaux polyvalents. Or ceux-ci ne les différencient pas parmi la totalité des personnes qu'ils suivent de façon *indifférenciée*. On ne peut donc comptabiliser toutes les interventions des travailleurs sociaux en faveur de ces publics. Il faut enfin signaler que le dispositif T.F.A. n'étant pas pour le moment mis en place dans le département, il est encore plus difficile de mesurer les besoins des primo-arrivants en la matière.

La méthode de travail utilisée pour tenter d'approcher ces besoins et les réponses qui y sont faites sur le département :

Afin de mieux cerner ces besoins, tant du point de vue quantitatif que qualitatif, différents travaux ont été menés.

Différents documents relatifs au suivi social des primo-arrivants ou aux interventions des travailleurs sociaux dans le département ont été récoltés : bilans statistiques des plateformes O.M.I., rapports d'activité des services sociaux spécialisés, documents présentant les actions des autres travailleurs sociaux dans le département.

Des entretiens ont été conduits avec différents représentants des principaux acteurs de la politique d'accueil des primo-arrivants sur le département : D.D.A.S.S de la Seine-Saint-Denis, F.A.S., O.M.I., Services sociaux spécialisés, Services Sociaux du Conseil général, associations de femmes-relais en particulier.

Une enquête, de taille réduite, a été lancée auprès de 30 familles primo-arrivantes du département. Ce travail d'évaluation de la situation des personnes ayant participé aux plates-formes d'accueil organisées par l'OMI à Bagnolet a été lancé à la demande de la D.D.A.S.S. de Seine-Saint-Denis. Son but était de faire un point sur : leurs situations après quelques mois de vie en France, leurs impressions sur la plate-forme d'accueil, les actions d'aide à l'intégration et de suivi social qui leur ont été proposées.

Elle a été réalisée en partenariat avec l'O.M.I. et effectuée : à partir d'un questionnaire élaboré avec différents partenaires (DDASS, OMI, SSAÉ) qui figure en annexe, par téléphone, sur la base d'un échantillon de 30 familles (sélectionnées sur les plates-formes de Janvier 1999) choisies pour être, dans la limite du possible, représentatives en terme de statut des primo-arrivants, nationalité, sexe, âge et parcours effectué durant la plate-forme. Les chiffres pris en référence étaient ceux du bilan statistique OMI des plates-formes réalisées du 6 janvier 1999 au 2 Septembre 1999. Sur les 30 personnes sélectionnées, 18 (soit 60 %) ont pu être contactées et interrogées par les enquêteurs, par téléphone, durant le mois de Novembre 1999.

La composition de l'échantillon était la suivante :

- En terme de statut :

Catégories d'étrangers	<i>Bilan statistique OMI</i> (%)	<i>Echantillon (personnes)</i>	<i>Nombre d'entretiens</i> (personnes)
Familles étrangères de ressortissants français	69,72 %	20 (66,66 %)	13 (72,22 %)
Regroupement familial	24,23 %	8 (26,66 %)	5 (27,77 %)
Familles étrangères de réfugiés	6,03 %	2 (6,66 %)	0
Total	100 %	30	18

- En terme de nationalité :

Nationalité (Sous-ensemble)	<i>Bilan statistique OMI</i> (%)	<i>Echantillon (personnes)</i>	<i>Nombre d'entretiens</i> (personnes)
Afrique	69,38 %	21 (70 %)	14 (77,77 %)
Asie	14,88 %	4 (13,33 %)	1 (5,5 %)
Europe	11,9 %	5 (10 %)	2 (10,1 %)
Amérique	3,82 %	0	0
Total	100 %	30	18

- En terme de sexe :

<i>Sexe</i>	<i>Bilan statistique OMI (%)</i>	<i>Echantillon (personnes)</i>	<i>Nombre d'entretiens (personnes)</i>
Homme	39,88 %	11 (36,66 %)	10 (55,55 %)
Femme	60,11 %	19 (63,33 %)	8 (44,44 %)
Total	100 %	30	18

- En terme d'âge :

<i>Age</i>	<i>Bilan statistique OMI (%)</i>	<i>Echantillon (personnes)</i>	<i>Nombre d'entretiens (personnes)</i>
Moins de 30 ans	59,51 %	20 (66 %)	10 (55,55 %)
30 à 50 ans	35,27 %	7 (38,88 %)	6 (33,33 %)
Plus de 50 ans	5,18 %	3 (16,66 %)	2 (11,11 %)
Total	100 %	30	18

- En terme de parcours durant la plate-forme :

<i>Parcours</i>	<i>Bilan statistique OMI (%)</i>	<i>Echantillon (personnes)</i>	<i>Nombre d'entretiens (personnes)</i>
Audit seul		11 (36,66 %)	8 (44,44 %)
Entretien avec une Assistante Sociale	36,13 %	11 (36,66 %)	6 (33,33 %)
Bilan linguistique	38,09 %	13 (43,33 %)	8 (44,44 %)

Les entretiens se sont déroulés de façon satisfaisante : la majorité des personnes jointes a facilement accepté de répondre au questionnaire même lorsque des problèmes de disponibilité se manifestaient. Certaines personnes interrogées ont fait plus que répondre aux questions posées, elles ont évoqué leur vie quotidienne ou ont posé des questions sur les différents dispositifs. Il faut toutefois signaler certains problèmes de communication. Quelques personnes contactées avaient de réelles difficultés en français qui ont rendu le dialogue malaisé et ont obéré la qualité des réponses données. Dans la plupart des cas, ces difficultés ont pu être surmontées grâce à l'aide d'une tierce ou grâce à la reformulation des questions.

Les résultats complets de cette enquête qui ne prétend pas ni à l'exhaustivité ni à une objectivité scientifique figurent en annexe. Ils permettent cependant de percevoir quelques grandes tendances concernant les besoins des primo-arrivants et leur perception du dispositif d'accueil mis en place.

Les besoins qui sont apparus en terme de suivi social :

Les besoins quantitatifs :

Comme cela a déjà été dit, ce sont les plus difficiles à déterminer. Différents éléments de réponse peuvent néanmoins être apportés par l'analyse des bilans des plates-formes, des rapports d'activité des services sociaux spécialisés et des résultats de cette enquête.

Le bilan statistique O.M.I. de Septembre 1999 déjà cité montre en premier lieu que les primo-arrivants de Seine-Saint-Denis ne viennent pas tous aux plates-formes d'accueil. En effet au mois de Septembre 1999 (soit aux $\frac{3}{4}$ de l'année), 1342 personnes avaient été conviées à cette plate-forme et 1176 s'y étaient présentées. Si on fait une extrapolation de ces chiffres jusque fin Novembre, on peut estimer à environ 1437 le nombre de primo-arrivants qui aura alors participé aux plates-formes. Si on compare ce chiffre aux 2509 familles primo-arrivantes arrivées selon l'O.M.I. en Seine-Saint-Denis entre le 1^{er} janvier 1999 et le 30 Novembre 1999, on s'aperçoit qu'une partie non négligeable des primo-arrivants n'a pas participé aux plates-formes d'accueil. Si on regarde la composition de cette plate-forme et qu'on la compare à la répartition en terme de statuts en 1999 des primo-arrivants, on s'aperçoit que les personnes arrivées au titre du regroupement familial représentent, fin Novembre 1999, 36,5 % des primo-arrivants mais seulement 24,23 % des participants aux plates-formes. Il semble donc que de nombreuses familles rejoignantes notamment ne se voient pas proposer de suivi social. Dans les faits, certaines familles ont passé au pays la visite médicale O.M.I.. Elles ont déjà obtenu le certificat médical qui est délivré à l'issue de cette visite et qui est indispensable pour engager certaines démarches administratives. Elles ne ressentent pas forcément alors le besoin de participer aux plates-formes d'accueil, contrairement à celles qui viennent passer ce jour-là cette visite médicale. Ceci est un premier dysfonctionnement qu'il faudra prendre en compte car les besoins de ceux qui n'assistent pas aux plates-formes ne sont pas repérés.

Si on s'intéresse au parcours des primo-arrivants durant les plates-formes, on s'aperçoit que 36,13% des participants ont eu un entretien avec un assistant social. Il y aurait donc un peu plus d'un tiers des primo-arrivants (à qui est systématiquement proposé cet entretien) qui, au moment de la plate-forme, ressentirait le besoin d'un suivi social a minima (souhait de rencontrer au moins une fois un travailleur social).

Les bilans d'activité 1998 des services sociaux spécialisés font également état de certains besoins en particulier en terme de *suivi post plate-forme*. En 1998, l'A.S.S.F.A.M.²⁴ a poursuivi le suivi social engagé lors des visites à domicile pour 40% des familles rencontrées. Les informations données dans le rapport d'activité du S.S.A.E.²⁵ ne permettent pas de connaître le nombre et le pourcentage de familles qui ont été suivies après les visites à domicile. Il est ainsi difficile d'évaluer les besoins en terme de suivi social de ces familles, tout comme l'activité réelle de ces services. Certaines informations concernant 1999 sont disponibles. Un bilan d'étape réalisé en Juin 1999 par l'A.S.S.F.A.M. montrait que parmi les familles étrangères rejoignantes rencontrées, 50% des personnes rencontrées sur la plate-forme et 67% des personnes rencontrées à domicile (cette association continue de mener ces visites dans certains cas) avaient bénéficié d'un suivi social ultérieur. Pour le public hors regroupement familial, qui constitue la majorité des personnes vues par les assistants sociaux durant les plates-formes, il était indiqué que 30 % des familles rencontrées étaient suivies après la plate-forme. L'enquête menée avait montré que 38%²⁶ des personnes interrogées avaient bénéficié ou auraient aimé bénéficier d'un suivi social après la plate-forme.

Au total, on peut donc considérer qu'environ 40 % des *primo-arrivants* ayant participé aux plates-formes *pourraient bénéficier d'une ou de plusieurs interventions de travailleurs sociaux après cette plate-forme d'accueil*.

Les besoins qualitatifs :

Les différents entretiens, les bilans divers et l'enquête menée ont permis de déterminer les principaux besoins des primo-arrivants en Seine-Saint-Denis. Ceux qui ont été évoqués concernent principalement : la formation professionnelle et l'emploi, le logement, l'enfance et la scolarité, la peur de l'isolement et l'adaptation au nouvel environnement, les questions liées au droit du séjour et à la naturalisation et les « difficultés psychosociales ».

- La formation professionnelle et l'accès à l'emploi :

L'emploi est une des attentes fortes de la part des primo-arrivants et ils ont besoin d'être accompagnés dans leurs démarches d'insertion professionnelle. Les primo-arrivants sont souvent confrontés dans ce domaine à des difficultés liées à une faible qualification ou à une difficulté à faire valoir leurs diplômes ou expériences passées. L'enquête menée montrait par exemple que 55% des personnes interrogées ont suivi ou souhaitent suivre une formation et

²⁴ Source : A.S.S.F.A.M., *Rapport Activité 1998, Département de la Seine-Saint-Denis, 1999.*

²⁵ S.S.A.E. , *Rapport d'Activité 1998-Bureau Départemental de la Seine-Saint-Denis, 1999*

²⁶ Ce chiffre est à prendre avec prudence car très peu de personnes ont été interrogées.

que 33 % souhaitaient travailler mais ne parviennent pas à trouver d'emploi. Cette question est d'autant plus importante pour les membres de familles de français et les membres de famille de réfugiés qui viennent parfois rejoindre une personne qui elle-même n'a pas d'emploi. Ceci est moins souvent le cas pour les familles venues au titre du regroupement familial, une condition de ressources étant exigée pour avoir une décision favorable de regroupement. De nombreuses demandes en terme de formation linguistique sont liées à cette recherche d'emploi (pour pouvoir travailler il est en effet souvent indispensable de maîtriser le français).

- Le logement :

La question du logement est également une préoccupation forte pour les primo-arrivants. En effet, si des conditions en terme de logement sont exigées pour les demandeurs de regroupement familial, ce n'est pas le cas pour les autres catégories de primo-arrivants. Les travailleurs sociaux soulignent ainsi qu'ils sont de plus en plus confrontés à cette problématique du logement en particulier pour les conjoints de français qui sont parfois hébergés chez des membres de la famille du conjoint (parents par exemple). De plus, les conditions requises pour avoir une décision favorable de regroupement familial sont des conditions minimales en terme de surface et de confort. Une fois arrivées en France, les familles souhaitent ainsi souvent changer de logement, leur logement actuel leur paraissant trop insalubre, exigü ou au contraire trop cher. Dans l'enquête menée, au bout de 9 mois de présence en France, un tiers des personnes interrogées avaient ainsi changé de logement depuis leur arrivée et 27% des personnes estimaient que les logements qu'ils occupaient n'étaient pas adaptés à leurs besoins.

- L'ouverture des droits :

L'accès aux droits (couverture sociale, allocations familiales...) est un sujet important pour les primo-arrivants. Lors de leur arrivée en France, ils ont besoin d'être informés sur leurs droits mais également d'être aidé à y avoir accès. Les travailleurs sociaux reconnaissent qu'il n'y a pas, en général de problème majeur d'immatriculation à la Sécurité Sociale ou de prise en charge par la C.A.F.. La quasi-totalité des personnes interrogées dans l'enquête affirmaient également bénéficier d'une couverture sociale. Cependant elles étaient 55% à avoir rencontré des difficultés dans leurs démarches administratives (difficultés de compréhension, complexité des démarches, mauvais accueil...). Elles ont, pour la plupart, du être aidées dans leurs démarches par une personne extérieure (membre de leur famille souvent).

- L'enfance et la scolarité des enfants

Les primo-arrivants sont souvent des personnes jeunes qui ont ou souhaitent avoir rapidement des enfants. Les questions liées à la petite enfance (mode de garde des enfants, suivi médical et social des enfants...) et à la scolarité des enfants sont pour eux des sujets

fréquents de préoccupation. Dans l'enquête menée par exemple, 50 % des personnes interrogées avaient des enfants et plus d'un tiers avaient des enfants de moins de 6 ans. Des besoins apparaissent également en terme de scolarisation pour les 12-16 ans (niveau de français des enfants insuffisants pour s'intégrer au collège et manque de places en classes pour non francophones) et pour l'insertion des jeunes de plus de 16 ans.

- Le repérage de l'environnement et la peur de l'isolement :

Lors de leur arrivée en France, les personnes étrangères primo-arrivantes peuvent à juste titre appréhender leur installation dans un nouveau cadre de vie qui leur est inconnu. De même, elles ont à constituer tout un réseau de relations sociales et à s'adapter au mode vie en France. La peur de l'isolement est ainsi un sujet souvent évoqué par les primo-arrivants. Elles ont ainsi besoin d'ajuster leurs comportements à leur nouvel espace et des repères doivent leur être donnés sur ce nouvel environnement (repérage de la ville, les achats, les transports...). Dans l'enquête menée, après neuf mois de présence en France, la majorité des personnes semblaient s'être bien adaptées à leur environnement proche où elles se repéraient correctement. C'est le plus souvent un membre de leur famille qui les a guidées dans leur découverte de ce nouvel environnement. Un tiers d'entre elles auraient cependant souhaité être aidées dans la découverte du quartier et des structures de proximité par des personnes extérieures à leur cercle familial ou amical.

- Les questions liées à la naturalisation ou aux statuts des primo-arrivants ou de leurs proches.

Lors des plates-formes et ultérieurement à celles-ci, les primo-arrivants posent souvent des questions sur les conditions d'acquisition de la nationalité française (sur les délais, les conditions à respecter ou les documents à présenter), sur leur statut propre, celui des enfants majeurs restés au pays ou de ceux qui sont venus en France hors regroupement familial...

- Les « difficultés psychosociales »

Ce sont les difficultés liées au choc culturel (isolement, désillusion, dépression légère due à la rupture avec l'environnement social habituel) mais également à des conflits plus graves (conflits familiaux par exemple). Les familles primo-arrivantes ont ainsi besoin d'évoquer leurs difficultés d'adaptation, de parler de leur culture, de leur histoire propre afin d'être reconnues.

- Les demandes d'informations plus générales sur la vie en France.

Interrogées dans l'enquête menée sur leurs attentes par rapport à la société d'accueil, de nombreuses personnes avaient souhaité recevoir davantage d'informations sur la vie en France.

On peut regrouper les différents besoins des primo-arrivants auxquels les travailleurs doivent répondre dans trois champs différents, mis en évidence par l'A.S.S.F.A.M²⁷ :

- « *le champ juridique et l'accès aux droits sociaux* » (aux dispositifs de formation et à l'emploi, au logement, à l'école pour les enfants...). Ce domaine d'action semble être plus particulièrement celui des assistants sociaux des services sociaux, spécialisés ou non.

- « *Le champ du social et la connaissance du nouvel environnement* », pour que les nouveaux arrivants puissent ajuster leur comportement, des « *clés et des codes doivent être donnés sur le fonctionnement de ce nouvel environnement. Il peut s'agir de l'usage des transports en commun, du repérage de la ville, des achats quotidiens jusqu'au démarches administratives* ». Ce champ d'action semble être davantage celui des travailleuses familiales d'adaptation et des personnes qui interviennent en parallèle du suivi social : les associations de femmes relais par exemple.

- « *Le champ culturel et l'accompagnement des effets de la transplantation* ». Tous les intervenants du suivi social et ceux qui interviennent à la marge de ce suivi social doivent être attentifs à aider le nouvel arrivant à faire le deuil de ce qu'il a quitté (sa famille, ses amis, sa maison, sa ville...) et à trouver de nouveaux repères en le laissant s'exprimer sur ses difficultés et ses désillusions.

Différentes actions sont ainsi développées en Seine-Saint-Denis par les acteurs de ce nouveau dispositif d'accueil pour répondre aux besoins en matière de suivi social des primo-arrivants. Il apparaît cependant que ces actions ne sont pas toujours suffisamment définies et coordonnées entre elles.

2.2 LES ACTIONS DIVERSES EN MATIERE DE SUIVI SOCIAL SEMBLENT INSUFFISAMMENT DEFINIES ET COORDONNEES

Afin de mieux comprendre les différentes actions en matière d'intégration développées en Seine-Saint-Denis mais aussi les dysfonctionnements du système mis en place (notamment en matière de définition des rôles de chacun et de coordination des acteurs) il est important de revenir sur les différents temps de ce suivi. On étudiera ainsi ce qui se passe en amont du suivi social, au moment de l'orientation vers un travailleur social, orientation qui détermine le suivi social ultérieur qui est mis en place. Puis on analysera les interventions diverses des différents travailleurs sociaux concernés et le suivi social à proprement parlé avant de s'intéresser aux actions menées en parallèle à ce suivi.

²⁷ EQUIPE A.S.S.F.A.M. de Seine-Saint-Denis, *Propos autour du regroupement familial en Seine-Saint-Denis*, Mars 1999.

2.2.1 L'orientation vers un suivi social

Tous les primo-arrivants, même s'ils connaissent certaines difficultés, n'ont pas nécessairement le besoin ni même l'envie d'être orientés vers un suivi social. Pour concentrer les actions des travailleurs sociaux sur ceux qui en ont le plus besoin tout en les accueillant tous officiellement en France et en leur permettant à tous d'acquérir quelques repères sur les services et les structures dont ils peuvent avoir besoin, une plate-forme d'accueil a donc été mise en place dès 1998, de façon expérimentale d'abord, en Seine-Saint-Denis. Des plates-formes d'accueil sont ainsi réalisées sur 4 demi-journées par semaine à la délégation régionale Paris-Nord de l'O.M.I. à Bagnolet. Chaque plate-forme est organisée dans un cadre chaleureux pour un public de 18 primo-arrivants. Les différentes étapes de cette plate-forme sont celles qui ont été définies au niveau national à savoir :

- Présentation de la vie en France,

Cette présentation est faite dans une réunion collective, au moyen de films courts sur l'organisation politique et administrative de la France, sur l'école et sur la sécurité sociale. Les informations de ces films sont reprises par les auditeurs sociaux lors de la réunion. Elles sont également contenues dans les brochures d'informations données aux participants.

- Audit social,

Un auditeur social, lors d'un entretien individuel avec les familles, fait le point sur la situation générale de la famille et ses besoins au moyen d'un questionnaire social. Il est également amené, lors de cet entretien, à répondre à des questions diverses, à informer la personne sur les dispositifs existants ou à lui remettre des adresses d'administration ou d'organismes associatifs susceptibles de l'aider.

- Bilan linguistique,

Si besoin est, les participants peuvent faire un bilan linguistique organisé par le Pôle 93 (regroupement d'associations œuvrant en Seine-Saint-Denis dans le domaine de la formation linguistique). Celui-ci élabore avec chaque personne un projet de formation.

- Visite médicale O.M.I. : pour ceux qui ne l'ont pas réalisé dans leur pays d'origine, un médecin de l'O.M.I. intervient afin de remplir cette formalité.

- Entretien avec un travailleur social

Si besoin est, les primo-arrivants peuvent rencontrer en entretien individuel un assistant social des services sociaux spécialisés. Cet entretien permet d'affiner le premier diagnostic des auditeurs sociaux, de répondre aux premières questions et de les orienter vers les organismes publics ou associatifs compétents pour répondre à leurs besoins. C'est aussi l'occasion d'entamer un suivi social qui s'effectuera effectivement lors de rencontres ultérieures avec un travailleur social.

Afin de faire un point général sur la situation de la famille et de détecter les besoins en matière de suivi social, des auditeurs sociaux ont donc été spécialement recrutés par l'O.M.I. pour intervenir dans le cadre de ces plates-formes d'accueil. Au vu des données recueillies, ils proposent de façon plus incitative un entretien avec un assistant social aux familles pour lesquelles des problèmes spécifiques liés à la migration ou des difficultés d'intégration sont repérées ou pressenties. *L'orientation des familles par les auditeurs sociaux ne satisfait pas totalement les assistants de services sociaux spécialisés.* Les réunions de débriefing qui ont lieu entre eux après la plate-forme pour évoquer les cas rencontrés ne semblent pas suffire à améliorer cette orientation.

Ainsi, selon les assistants sociaux, les auditeurs sociaux orientent en priorité les primo-arrivants ayant des *difficultés d'intégration immédiatement repérables*, qui se manifestent par des problèmes de logement, de ressources, d'emploi, d'accès aux droits, d'isolement ou une mauvaise maîtrise du français. Les services sociaux spécialisés insistent pour que soit également pris en compte les difficultés « psychosociales » spécifiques des familles primo-arrivantes qui apparaissent dans les premiers temps de leur arrivée. Or il leur semble que, lors de la plate-forme d'accueil, la durée brève des interventions, le cadre officiel, les sujets abordés lors des réunions collectives ne permettent pas aux primo-arrivants d'exprimer ce type de difficultés.

Il faut également préciser que la plate-forme d'accueil et donc cette proposition de suivi social se passe dans un délai très bref après l'arrivée de la famille, à un moment où les familles n'ont pas encore été forcément confrontées à toutes les difficultés qui pourraient justifier l'intervention de travailleurs sociaux. Les primo-arrivants attendent par exemple souvent de se voir délivrer leur titre de séjour (délivrance qui a lieu dans les deux ou trois mois après l'arrivée en France) pour commencer des démarches officielles d'accès aux droits. Les difficultés s'expriment ainsi souvent dans un délai de 2 à 3 mois après l'arrivée. Dans le précédent dispositif, les visites à domicile d'accueil individualisé, qui se passaient dans ce laps de temps, permettaient mieux, selon les travailleurs sociaux spécialisés rencontrés, de détecter toutes ces difficultés. Les plates-formes d'accueil se déroulent également sur un temps bref, durant lequel beaucoup d'informations sont diffusées. Les familles, qui reçoivent ces nombreuses informations à un moment où elles sont fragilisées par leur arrivée en France, ne saisissent pas forcément non plus cette opportunité de rencontrer un travailleur social.

L'analyse des chiffres montre également que l'orientation vers un suivi social peut être améliorée. La proportion de familles étrangères venues au titre du regroupement familial (seule catégorie pour laquelle des comparaisons peuvent être faites avec les années précédentes) orientées vers un assistant social lors des plates-formes est de 38,59 %. Selon les chiffres donnés par l'A.S.S.F.A.M. pour 1998, un suivi social ultérieur au premier accueil avait été engagé pour 40 % des familles vues en visites à domicile. Si on prend en compte le

fait que tous les primo-arrivants ne passent pas par la plate-forme et le fait que ceux qui rencontrent un assistant social lors de la plate-forme ne sont pas forcément orientés vers un suivi social, on s'aperçoit que la proportion de familles étrangères rejoignantes qui sont orientées vers un suivi social après le premier accueil a du baissé. Cette hypothèse sera à vérifier quand les rapports d'activités des services sociaux spécialisés seront communiqués (certains peuvent en effet contacter ces services sans être passés par la plate-forme ou les contacter ultérieurement à la plate-forme). Si cette tendance est confirmée par les chiffres communiqués, ceci soulèvera quelques questions sur l'orientation vers un suivi social ultérieur au premier accueil qui a été mise en place. Il faut cependant reconnaître que ce suivi est peut être recentré sur ceux qui en ont le plus besoin et notamment les membres de familles de français et les familles de réfugiés qui ne bénéficiaient pas de cet accueil précédemment. Or ce sont eux qui semblent être dans des situations de précarité les plus importantes et qui sont effectivement les plus nombreux à être orientés vers les assistants sociaux.

Les différentes actions des intervenants lors de cette plate-forme d'accueil doivent en tout cas donc être bien coordonnées afin de repérer au mieux les différents besoins et diffuser toutes les informations utiles, en terme de proposition de suivi social notamment.

2.2.2 Les actions des différents acteurs du suivi social des primo-arrivants semblent devoir être mieux définies et coordonnées.

De nombreux travailleurs sociaux interviennent dans le suivi social des primo-arrivants. Parmi les principaux figurent : les services sociaux spécialisés et les services sociaux polyvalents de secteur. Des travailleuses familiales d'adaptation vont également être mises en place prochainement sur le département.

Les actions des services sociaux spécialisés

Sur le département de la Seine-Saint-Denis, deux services sociaux spécialisés : le S.S.A.E. et l'A.S.S.F.A.M. interviennent. L'A.S.S.F.A.M. développent des actions sur 34 communes, le S.S.A.E. intervient lui sur 6 communes et suit plus spécifiquement les familles de réfugiés. Cette répartition est en cours de discussion entre les deux services sociaux spécialisés. L'action « accueil et suivi des primo-arrivants » devrait représenter une part importante de leur activité (50% de l'activité du S.S.A.E par exemple). Chaque service social participe alternativement aux plates-formes. Le suivi social post plate-forme qui est engagé est fait par le service social géographiquement compétent. Comme la composition des plates-formes n'est pas faite selon des critères géographiques, les assistants sociaux reçoivent lors

des plates-formes des primo-arrivants de toute la Seine-Saint-Denis. Si les personnes reçues ne sont pas du secteur géographique dans lequel ils interviennent, ils transmettent les dossiers concernés à l'autre service social (transmission par le biais d'une fiche de liaison). Ceci suppose une bonne coordination entre les deux services sociaux spécialisés.

Les interventions des services sociaux spécialisés lors des plates-formes d'accueil

Lors des plates-formes, les entretiens avec les assistants sociaux permettent de faire un point sur la situation des bénéficiaires à un moment donné. Selon les situations (certaines familles viennent rencontrer l'assistant social sans avoir de besoin précis) les assistants sociaux peuvent apporter des informations ponctuelles, traiter parfois sur place quelques difficultés, faire si besoin des orientations vers des services sociaux de secteur ou d'autres organismes ou enfin enclencher pour certains un suivi social spécialisé qui s'effectuera par des rencontres ultérieures. Les services sociaux jouent donc un rôle clef dans l'enclenchement d'un suivi social (spécialisé ou non, suivant les orientations qui sont proposées à la famille).

Il faut préciser que dans le dispositif précédent, les assistants sociaux intervenaient sur un secteur géographique donné. Désormais, ils reçoivent des personnes primo-arrivantes installées sur tout le département. Chaque travailleur social ne dispose pas aujourd'hui de l'ensemble des informations (partenaires, prestations offertes...) pour tout le département. Ils ne peuvent orienter les primo-arrivants vers les personnes ressources locales (services sociaux, associations de femmes relais, centres sociaux...) ou leur donner des informations sur leur ville aussi précisément qu'auparavant.

Le suivi social spécialisé post plate-forme

Avant de voir le contenu même de ce suivi, on peut s'efforcer de comprendre à quel public ces interventions spécialisées s'adressent.

Quel est le public concerné par ce suivi ?

Les rapports d'activités 1999 des services sociaux spécialisés n'étant pas parus, il est difficile d'établir avec précision le nombre de suivis sociaux post plate-forme engagés et les différents types d'action mis en place. Selon le bilan d'étape de Juin 1999 de l'A.S.S.F.A.M., 50% de familles arrivées au titre du regroupement familial rencontrées lors des plates-formes bénéficient d'un suivi social spécialisé post plate-forme (visites à domicile, deuxième rendez-vous au moins). Pour les autres catégories de primo-arrivants ce bilan fait état de 30% de suivis post plates-formes. Aucun chiffre précis n'a été donné par le S.S.A.E..

Il semble que les critères d'intervention des deux services sociaux spécialisés soient assez différents.

Il ressort des rencontres avec les assistants sociaux du S.S.A.E. que ce service a avant tout comme objectif d'intégrer les primo-arrivants dans les dispositifs de droit commun. Ainsi beaucoup de leurs interventions consistent à informer les personnes sur les services et les dispositifs existants puis à les orienter vers ces services de droit commun. Ils semblent vouloir concentrer leurs actions (rencontres plus nombreuses et régulières, mobilisation forte en temps et réflexion) sur différents types de personnes :

- les personnes qui ont des difficultés liées spécifiquement à la migration, par exemple des familles très isolées, ne sachant pas parler français et ayant de fortes difficultés à se repérer dans leur environnement,
- les familles qui ont des problèmes de titre de séjour pour eux ou pour leurs familles (enfants restés au pays, enfants arrivés irrégulièrement par exemple),
- les familles ayant de fortes « difficultés psychosociales » qui sont liées à la migration (dépression liée à la rupture, nostalgie forte du pays d'origine, conflits familiaux...),
- les familles avec des enfants, notamment non francophones,
- les familles de réfugiés dont ils connaissent bien les spécificités.

Ils ne souhaitent mettre en place un suivi approfondi qu'avec les familles pour lesquelles l'intervention d'un service social spécialisé apportera une plus value par rapport à l'intervention des services sociaux polyvalents en amenant des réponses que ceux-ci ne peuvent fournir (prise en compte approfondie de l'histoire familiale, entretiens nombreux et réguliers, prise en charge de problèmes spécifiques : pour les titres de séjour par exemple.)

L'A.S.S.F.A.M. semble plus favorable à la mise en place de suivis sociaux plus systématiques en direction de tous les primo-arrivants qui en ont besoin, même si elle intervient de façon plus soutenue envers le même type de public que le S.S.A.E. et oriente au bout d'un certain temps de suivi les personnes vers les services sociaux polyvalents.

Tous les assistants de services sociaux spécialisés semblent confrontés, à travers le suivi des membres de familles de français et de réfugiés, à des situations de précarité auxquelles ils n'ont pas nécessairement de réponses adaptées (en terme d'informations concrètes, de solutions ou d'orientations à proposer). En effet, dans le dispositif précédent, des conditions de logement et de ressources étant exigées pour le regroupement familial, les familles étrangères rejoignant qu'elles suivaient étaient dans des situations moins extrêmes. Face à des problèmes importants de logement, d'emploi, de ressources ils apparaissent démunis. Même si les travailleurs sociaux polyvalents se heurtent aux mêmes difficultés, ils ont tendance à réorienter ces familles vers eux. Les travailleurs sociaux rencontrés ont en tout cas exprimé leur désarroi face à ces situations de précarité auxquelles ils ne savaient pas répondre. Or ce sont les situations que leur adressent en priorité les auditeurs sociaux.

Quelles sont les actions des services sociaux spécialisés ?

Les problèmes traités et les domaines d'intervention de ces services sociaux spécialisés recouvrent les besoins des primo-arrivants qui sont les suivant :

- L'alphabétisation et les cours de français

Les travailleurs sociaux spécialisés incitent fortement les primo-arrivants qui en ont besoin à entamer des démarches d'apprentissage du français et rendent possible ces démarches en orientant les personnes vers les structures adaptées, en organisant un mode garde des enfants pendant le temps nécessaire voir en sollicitant leurs partenaires pour qu'ils mettent en place des outils adaptés aux besoins en la matière.

- L'accès aux droits et prestations sociales

Les travailleurs sociaux aident les primo-arrivants dans leurs démarches d'accès aux droits et prestations sociales. Les travailleurs sociaux spécialisés les aident à constituer leurs dossiers, interviennent auprès de différents services pour faciliter les procédures et faire respecter le droit. Leur connaissance de la réglementation de l'entrée et du séjour des étrangers en France peut aider à résoudre des situations difficiles.

- Les aides financières

Quelques solutions peuvent être trouvées par les travailleurs sociaux spécialisés qui se mettent en contact avec les services sociaux de secteur ou les services de protection de l'enfance pour obtenir des aides.

- Le logement

Même si l'accès aux logements sociaux est complexe et si un grand délai existe entre le moment de la demande et l'obtention d'un logement, les travailleurs sociaux signalent ces difficultés aux primo-arrivants et entament avec eux les démarches nécessaires.

- La formation et l'emploi,

Les travailleurs sociaux spécialisés s'efforcent d'orienter les personnes vers les formations professionnelles adaptées à leurs projets, les missions locales, les agences locales pour l'emploi même s'il est souvent difficile d'avoir accès à ces dispositifs avant de pouvoir justifier d'un an d'inscription à l'A.N.P.E.

- Les difficultés psychosociales liées à la migration, le repérage de l'environnement et la vie quotidienne,

Les travailleurs sociaux s'efforcent d'évoquer avec les personnes ces difficultés et de les orienter vers les personnes ressources qui peuvent les aider ; des femmes relais en Seine-Saint-Denis par exemple, qui pourront assurer une médiation entre les primo-arrivants et leur nouvel environnement et faciliter leurs premières démarches. Certains travailleurs sociaux ont aussi souligné l'intérêt de développer les actions des travailleuses familiales d'adaptation vers qui elles pourront également orienter les primo-arrivants pour ce type d'actions (en particulier pour les primo-arrivants vivant dans des communes où il n'y pas d'associations de femmes

relais ou pour ceux qui sont originaires de communautés qui ne sont pas représentées par les femmes relais).

- La scolarisation des enfants,

Les travailleurs sociaux spécialisés aident les familles à faire les démarches d'inscription de leurs enfants dans des établissements proposant des enseignements spécialisés. Face au manque de places, ils essaient de construire avec elles d'autres solutions (intégration dans les structures habituelles avec organisation de cours du soir en parallèle pour l'apprentissage du français, formations linguistiques et professionnelles pour les plus âgés...). Ils font également ressortir les différents besoins auprès de leurs partenaires dont l'Education Nationale.

On le voit, les travailleurs sociaux spécialisés développent différents modes d'intervention : d'information et de conseil (sur les droits, les démarches à suivre, les services existants, la vie en France...), d'aide et de soutien ou d'orientation vers d'autres services. Tous ces modes d'interventions impliquent d'être en lien constant avec différents partenaires, au niveau départemental et infra-départemental afin d'obtenir des informations sur tous les dispositifs et actions existantes, de savoir orienter les primo-arrivants vers les bonnes personnes, de coordonner les différentes actions mais aussi de rappeler les caractéristiques et les besoins des primo-arrivants à ces différents partenaires.

En dehors des services sociaux spécialisés, les primo-arrivants, qui passent ou qui ne passent pas par la plate-forme d'accueil, sont en relation avec les services sociaux qui s'adressent à tous les publics. Orientés par leurs familles ou leurs amis, un auditeur social ou même les services sociaux spécialisés, ils peuvent rencontrer différents travailleurs sociaux : assistant social de secteur, travailleur social des services sociaux des organismes de Sécurité Sociale, des services sociaux scolaires ou hospitaliers. Un suivi social se met alors en place.

Selon les statistiques de 1995 du Comité Départemental de liaison et de coordination des Services Sociaux Publics et Privés, 907 Assistants Sociaux exercent en Seine-Saint-Denis : 43,88 % en Polyvalence de secteur et 58,12 % dans des services sociaux spécialisés (services sociaux scolaires, hospitaliers, de la C.A.F., de la Sécurité Sociale, d'Entreprise ...). Il est difficile de connaître le nombre ou la proportion de primo-arrivants qui s'adressent à ces services car ceux-ci ne les différencient pas de l'ensemble du public reçu. Il semble cependant être en proportion non négligeable. Dans l'enquête réalisée par exemple, 5 personnes sur les 18 interrogées avaient bénéficié d'un suivi social post plate-forme (soit 27,5 %). Elles semblaient toutes avoir été suivies par des travailleurs sociaux n'appartenant pas aux services sociaux spécialisés. Il est en tout cas important de s'intéresser aux actions de suivi social que développent ces différents services sociaux et notamment à celles des services sociaux polyvalents de secteur.

Les actions des Services Sociaux de Secteur ²⁸:

Les Services Sociaux du Conseil Général de Seine-Saint-Denis (Direction de la Prévention et de l'Action Sociale) sont *polyvalents*, ils jouent ainsi un rôle central en terme d'information, d'orientation des familles et de développement d'actions sociales de prise en charge de ces personnes. Répartis en différentes circonscriptions, ils accueillent tous les publics avec pour mission prioritaire l'accès aux droits sociaux et ne différencient bien souvent pas les primo-arrivants des autres étrangers. Ils mènent principalement des actions individuelles mais certaines circonscriptions développent des actions collectives.

En direction des primo-arrivants, leurs interventions couvrent le plus souvent les domaines suivants : la réglementation en matière de séjour et d'acquisition de la nationalité, l'accès aux droits sociaux, la nationalité française, la scolarisation des enfants, l'hébergement et le logement. Lorsque les demandes d'information sur la réglementation en matière de séjour deviennent complexes (et elles le sont souvent car la réglementation dans ce domaine évolue beaucoup) les assistants sociaux orientent les personnes vers les services sociaux spécialisés. Les services sociaux de secteur paraissent plus à l'aise face aux autres demandes des primo-arrivants qui sont proches des demandes auxquelles ils sont habituellement confrontés pour d'autres publics. Dans ces différents domaines, les assistants sociaux de ces services mènent le même type d'actions que les travailleurs sociaux spécialisés qui ont déjà été décrites.

Les travailleurs sociaux de ces services ont également conscience de la spécificité des *primo-arrivants*. Ils prennent ainsi en compte leur difficulté à se repérer parmi les différents organismes et la complexité accrue pour eux de certaines démarches. Ils passent ainsi beaucoup de temps à donner des explications sur les circuits, les démarches à suivre, les documents à fournir et assurent même si nécessaire un accompagnement administratif ou physique vers d'autres services. Ils expliquent également fréquemment, lors des entretiens, le fonctionnement de la vie, de la société ou des institutions en France. Dans le domaine de la communication avec les usagers, le barrage de la langue ne leur paraît pas être un obstacle. En effet, les services sociaux font appel à des interprètes (interprètes d'une association : Inter-Services-Migrants dont les prestations sont unanimement appréciées par les différents services sociaux) qui peuvent intervenir par téléphone ou se déplacer pour des rendez vous programmés. Ils font également appel aux services des femmes relais (si les personnes

²⁸ Les informations contenues dans ce paragraphe sur les services sociaux polyvalents sont issues de mes observations et rencontres durant ce stage mais aussi d'un document publié par le S.S.A.E. : *S.S.A.E, L'accueil, l'information et l'orientation des étrangers en Seine-Saint-Denis, Février 1996.*

viennent accompagner par ces femmes relais). En revanche, ces travailleurs sociaux expriment davantage le besoin d'une meilleure connaissance des cultures, de l'histoire des pays d'origine des migrants et de l'immigration en France. Ils signalent également des différences de besoins selon le statut des primo-arrivants. Les familles venues au titre du regroupement familial ne nécessitent pas en général de suivi important de leur part, contrairement à certains conjoints de français.

Ils ont, lors de leurs différentes interventions, *de nombreux contacts avec des partenaires variés* comme : les services de la P.M.I., les hôpitaux, les écoles, les organismes de Sécurité Sociale, les missions locales.... Ils identifient les services sociaux spécialisés essentiellement comme les services sociaux compétents pour toute la réglementation sur l'entrée et le séjour en France des étrangers. Ils s'adressent à eux ou orientent les personnes vers eux en cas de difficultés concernant ces sujets. En revanche, ils disent que rares sont les familles primo-arrivantes qui leur sont adressées par ces services spécialisés (elles le sont peut être parfois dans les faits mais comme il n'y a pas de transmission d'une fiche de liaison ni de contact personnel avec les assistants sociaux des services sociaux spécialisés, les services sociaux de secteur ne le savent pas). De même, elles n'orienteront pas une famille primo-arrivante qui connaît des difficultés importantes liées à la migration (isolement important, enfants non francophones, difficultés psychosociales...) vers ces services sauf si un problème lié au droit de séjourner en France se pose (difficultés à recevoir leur titre de séjour, enfants en séjour irréguliers, enfants restés au pays...). De plus, les services sociaux de secteur ne semble pas connaître le nouveau dispositif d'accueil mis en place. *Le pilotage, par les services sociaux spécialisés du suivi social des primo-arrivants ne semble ainsi pas allé de soi.*

En revanche, les assistants sociaux de ces services travaillent avec les femmes relais et les travailleuses familiales dont les prestations sont financées par la C.A.F. pour les familles isolées avec enfants. Ils jugent d'ailleurs de façon très positive ce type d'interventions qui permettent aux personnes aidées d'acquérir une certaine autonomie (pour l'alimentation, la gestion du budget, la santé, le fonctionnement de l'appartement par exemple). Parmi les autres acteurs appelés à jouer un rôle important dans le suivi social des primo-arrivants en Seine-Saint-Denis figurent ainsi les Travailleuses Familiales d'Adaptation (T.F.A.).

La mise en place du dispositif Travailleuses Familiales d'adaptation en Seine-Saint-Denis.

Il n'existe pas pour le moment de travailleuses familiales d'adaptation dans ce département. Suite à la circulaire D.P.M. n°99/163 du 15 Mars 1999 qui prévoit de nouvelles modalités concernant ce dispositif T.F.A., un comité de pilotage animé par la D.D.A.S.S de

Seine-Saint-Denis a évalué les besoins existants en la matière en Seine-Saint-Denis, lancé un appel à projet et retenu deux associations qui sont chargées de mettre en place ce dispositif financé par le F.A.S. au 1^{er} Janvier 2000. Ces travailleuses familiales d'adaptation interviendront en faveur des familles primo-arrivantes isolées géographiques ou socialement, peu autonomes et éprouvant des difficultés psychologiques liées à la migration. Ce sont les assistants sociaux des services sociaux spécialisés du S.S.A.E ou de l'A.S.S.F.A.M. qui prescriront leurs interventions, suivront les actions menées et en feront le bilan. Elles mèneront des actions diverses pour faciliter l'adaptation économique et sociale de la famille à son nouveau cadre de vie, l'accompagner dans ses premières démarches et l'aider à se mettre en contact avec les différentes structures et associations locales.

Les travailleurs sociaux, comme les femmes relais rencontrées, ont souligné l'intérêt de ce type d'interventions. De même, dans l'enquête menée, un tiers des personnes interrogées ont indiqué qu'elles auraient aimé être accompagnées dans leurs premières démarches et dans la découverte de leur environnement, ce qui correspond au type d'intervention des T.F.A.

Les interventions des autres travailleurs sociaux.

D'autres travailleurs sociaux interviennent dans le suivi social des primo-arrivants. Il n'est pas possible dans le cadre de ce travail d'évoquer en détail leurs interventions. Celles-ci, nombreuses, sont destinées à tous les publics et donc aux primo-arrivants. Elles touchent de nombreux domaines dont le domaine de la santé et de l'accès aux soins (où interviennent les assistants sociaux de l'antenne départementale du service social de la Caisse Régionale d'Assurance Maladie, les travailleurs sociaux travaillant dans les centres de Protection Maternelle et Infantile, les hôpitaux, les centres municipaux de Santé ou les centres médico-psychologiques) ou le domaine de l'enfance et de la famille qui concernent plus les assistants sociaux du service social scolaire, les travailleurs sociaux spécialisés de la Caisse d'Allocations Familiale ou les services de l'Aide Sociale à l'Enfance.

Toutes ces interventions, pour être efficace, ont besoin d'être coordonnées. Les travailleurs sociaux qui apparaissent les mieux placés pour piloter ce suivi social des primo-arrivants semblent être les assistants sociaux des services sociaux spécialisés ou, pour ceux qui ne sont pas suivis par eux, les assistants sociaux du service social de secteur.

D'autres actions, menées en faveur des primo-arrivants méritent que l'on s'y intéresse. C'est le cas des actions menées par les associations de femmes relais.

2.2.3 Les actions menées en parallèle du suivi social des primo-arrivants par les associations de femmes relais sont particulièrement intéressantes mais doivent également être clairement définies.

Le Plan Départemental d'Intégration des populations Immigrées recensait, fin 1997, neuf associations de femmes relais se répartissant sur différentes communes de la Seine-Saint-Denis. Elles ont des *statuts très divers* : certaines sont bénévoles, d'autres sont salariées par des associations ou employées par des mairies. Certaines associations à vocation «multiculturelles» regroupent des femmes relais d'origines différentes et accueillent des personnes de toutes origines alors que d'autres préfèrent développer des actions en faveur d'étrangers originaires d'une communauté particulière. On retrouve pourtant certaines *caractéristiques communes* à toutes ces femmes et notamment :

- Leur proximité avec les habitants : ce sont des femmes qui habitent ou ont habité le quartier où elles exercent. Elles connaissent ses caractéristiques et ont pu être confrontées aux mêmes difficultés que les habitants qu'elles souhaitent aider. A l'origine, ce sont souvent des femmes qui faisaient, de manière spontanée et bénévole, un travail d'interface entre les habitants du quartier et les institutions.

- Leur origine étrangère : ce sont, pour la plupart, des femmes d'origine étrangère qui ont connu l'expérience de la migration et qui connaissent bien les cultures des différents pays d'origine des primo-arrivants. Elles sont, en quelque sorte, des «modèles» pour les étrangers car elles ont réussi à s'intégrer dans la société française. Cette proximité de langue, de culture ou d'expériences peut les aider dans leur relation avec les primo-arrivants.

- Leur non-professionnalisation : elles ont cependant souvent reçu une formation de base sur le fonctionnement des principales institutions de proximité.

Elles ne sont pas spécialisées dans les actions en faveur des primo-arrivants. Implantées dans des quartiers où vivent de nombreux étrangers, elles ont pour objectif d'aider les étrangers à s'intégrer dans leur ville et leur quartier dans un esprit d'échanges interculturels. Elles permettent aussi de créer des dynamiques dans un quartier et de faire en sorte que les gens s'y sentent citoyens (organisation de journées de quartiers, de rencontres à thèmes...). Parmi les étrangers qu'elles rencontrent, certains sont des primo-arrivants. De plus leurs actions semblent particulièrement adaptées pour ce type de public.

Leurs activités sont très diversifiées. On peut dresser un inventaire des actions qu'elles mènent (même si chaque association ne développe pas toutes ces activités). On peut citer :

- L'accueil de tous les habitants du quartier qui peuvent venir à n'importe quel moment les voir pour tout type de difficultés,

- Les conseils et informations sur divers aspects de la vie en France, les différents services offerts, les droits et le fonctionnement des institutions, les démarches administratives locales à effectuer,
- Les aides fournies pour comprendre un document, le remplir, constituer un dossier,
- L'accompagnement individuel et physique dans les services publics et organismes sociaux (Mairie, écoles, Services Sociaux, C.A.F., Sécurité Sociale, Hôpitaux, P.M.I., centres des impôts, bailleurs, ANPE...).
- L'interprétariat (traduction de documents, traduction lors des entretiens avec différents intervenants : assistante sociale, médecin, instituteur...),
- La tenue de permanence dans certains lieux stratégiques : P.M.I., hôpitaux, préfecture si des accords sont passés avec ces structures,
- Les cours de français et d'alphabétisation,
- Les aides dans les démarches de recherche d'emploi,
- Les actions collectives (organisation de réunions de quartier sur des sujets de société, sorties culturelles, fêtes...),
- Les actions de soutien scolaire.

Elles constatent que les personnes qui s'adressent à elles sont souvent des personnes isolées, qui rencontrent des situations difficiles et qui font peu ou pas de démarches vers d'autres interlocuteurs. Ce sont le plus souvent des femmes. Au départ elles viennent vers elles pour obtenir une information puis elles leur demandent dans un second temps de les accompagner dans des institutions ou de les aider à résoudre certaines difficultés.

Cette activité répond donc à des situations de non-intégration que peuvent vivre certains primo-arrivants. Les associations de femmes relais rencontrées ne connaissaient cependant pas la nouvelle procédure d'accueil des primo-arrivants et travaillaient peu avec les services sociaux spécialisés. Elles ne les connaissaient que lorsqu'elles avaient du faire appel à eux pour des questions de régularisations de séjour qui concernaient peu les primo-arrivants. Elles avaient en revanche des contacts réguliers avec les assistantes sociales de secteur.

Leurs positions de médiatrices entre différentes institutions et services publics et les usagers impliquent en tout cas une *coordination entre leurs actions et celles de ces partenaires* et une définition claire des rôles de chacun, ce *qui ne s'avère pas forcément simple dans la réalité*. Les travailleurs sociaux rencontrés ont ainsi tenu à souligner que les actions des femmes relais devaient être clairement définies. Selon eux, ces femmes manquent de compétences pour mener un vrai suivi social. Elles doivent seulement accompagner ce suivi social. De même, il faut veiller à ce que leurs actions n'entraient pas l'autonomisation des personnes aidées.

3 L'AMELIORATION DU SUIVI SOCIAL DES PRIMO-ARRIVANTS EN SEINE-SAINT-DENIS PASSE PAR UN TRAVAIL SUR L'ANALYSE DES BESOINS, UNE MISE EN COHERENCE DES ACTION MENEES ET UN PILOTAGE PLUS ACTIF DU DISPOSITIF D'ACCUEIL DES PRIMO-ARRIVANTS.

Les constats tirés de l'analyse du suivi social des primo-arrivants en Seine-Saint-Denis nous amènent naturellement à proposer des solutions pour l'améliorer. On a ainsi pu mettre en évidence les carences existantes en matière de connaissance des besoins de primo-arrivants et de coordination des différentes actions menées. Les propositions concrètes d'amélioration exposées dans cette partie porteront ainsi sur le travail d'analyse des besoins qu'il semble nécessaire de mettre en place (1) et la mise en cohérence des interventions des différents acteurs du suivi social des primo-arrivants (2). On s'efforcera également de souligner le rôle que peut jouer la Direction des Affaires Sanitaires et Sociales de Seine-Saint-Denis, pilote du dispositif départemental d'accueil des primo-arrivants, dans l'amélioration du suivi social mené en faveur de cette population (3).

Les propositions porteront donc en premier lieu sur le perfectionnement possible de l'analyse des besoins des primo-arrivants en Seine-Saint-Denis

3.1 UNE MEILLEURE ANALYSE DES BESOINS DES PRIMO-ARRIVANTS.

La problématique de l'intégration des étrangers est souvent traitée du point de la société qui accueille et plus rarement du point de vue des étrangers eux-mêmes. Ce travail n'échappe d'ailleurs pas à ce travers. Pourtant, les dispositifs mis en place pour favoriser cette intégration gagneraient à s'inspirer davantage de leur point de vue. Si l'on s'efforce de repérer les différents besoins des primo-arrivants et les difficultés d'intégration qu'ils disent rencontrer lors de leur arrivée en France, les actions qui seront mises en place, notamment les actions de suivi social, devraient être plus adaptées et plus efficaces. Parmi les quelques propositions suggérées pour mieux analyser les besoins des primo-arrivants figurent l'exploitation des questionnaires remplis par les auditeurs sociaux de l'O.M.I., la mise au point d'un recueil d'informations enrichi de la part des services sociaux spécialisés et le lancement d'une vraie enquête sur ce sujet auprès des primo-arrivants qui ont bénéficié de ce nouveau dispositif.

3.1.1 L'exploitation des questionnaires remplis par les auditeurs sociaux de l'O.M.I.

Ces questionnaires contiennent en effet de multiples informations sur la situation et les besoins des primo-arrivants, informations qui ne sont pas exploitées.

Lors de l'audit social de nombreuses questions sont en effet posées aux familles concernant :

- la situation du demandeur (personne qui est rejointe) : des renseignements sont demandés sur sa durée de présence en France, son niveau de formation, sa situation professionnelle ou sa maîtrise de la langue française.
- la situation et les besoins des primo-arrivants. Différents sujets sont ainsi évoqués avec eux notamment : leur connaissance de la France, leur niveau de formation, leur maîtrise du français, les projets qu'ils envisagent (emploi, formations...), leur situation en matière de logement, de santé, d'accès au droits sociaux, d'adaptation à la vie locale, ou encore leur situation familiale.

L'O.M.I. exploite quelques-unes des réponses faites à ces différentes questions. Ce travail lui permet par exemple de fournir un bilan statistique où figurent les caractéristiques des participants aux plates-formes en terme de statut, de nationalité, d'âge, de sexe ou de commune de résidence. En revanche aucune exploitation qualitative n'est faite concernant les besoins des primo-arrivants. Cette exploitation serait pourtant précieuse pour connaître les besoins réels en terme d'emploi et de formation professionnelle ou linguistique, de logement, d'ouverture de droits ou d'adaptation à l'environnement, sujets dont on a vu l'importance pour les primo-arrivants.

Une telle exploitation nécessiterait la mise au point d'un logiciel informatique permettant de recueillir et d'exploiter ces données et un travail de saisie de ces données de la part des auditeurs sociaux. Elle aurait certes des limites en particulier du fait que :

- les questionnaires ne concernent que les participants aux plates-formes (qui ne sont pas la totalité des primo-arrivants),
- les questionnaires font le point à un instant donné (or la plate-forme arrive assez tôt après leur arrivée : les primo-arrivants n'ont pas forcément encore été confrontés à toutes les difficultés pour lesquelles ils peuvent avoir besoin d'un suivi social),
- il n'est pas tenu compte du refus possible de certains d'être suivis par des travailleurs sociaux (il n'y a pas de question à ce sujet).

Une telle exploitation permettrait en tout cas un recueil des besoins des primo-arrivants, ferait ressortir le nombre et la hiérarchisation de ces besoins et donc mettrait en évidence les actions prioritaires à mener pour y répondre (comme l'adaptation des dispositifs de formation linguistique et professionnelle ou des actions de suivi social par exemple). Le Plan Départemental d'Accueil s'appuierait ainsi sur une vraie évaluation des besoins. Un croisement des données permettrait également de connaître si les besoins sont différents selon le statut des primo-arrivants, leurs âges ou leurs nationalités et donc de développer des actions différentes selon les publics.

3.1.2 Un recueil d'informations enrichi des services sociaux spécialisés.

Les services sociaux spécialisés, qui travaillent avec les primo-arrivants depuis de nombreuses années, connaissent bien les besoins et les difficultés auxquels sont confrontés les primo-arrivants. Les actions qu'ils développent donnent également une idée de ces besoins. Afin de mieux diffuser ces connaissances indispensables pour améliorer les dispositifs et de mieux connaître les actions qu'ils mènent, les services sociaux spécialisés pourraient s'efforcer de recueillir des données sur le nombre et les caractéristiques des personnes qu'ils suivent après les plates-formes d'accueil (qui sont normalement celles qui rencontrent les difficultés d'intégration les plus grandes). Ainsi il semblerait intéressant de voir figurer dans leur rapport d'activités :

- le nombre de personnes pour lesquelles un suivi social post plate-forme est mis en place,
- la quantité et le type d'actions qu'ils ont entreprises avec eux (informations ponctuelles, aides dans leurs différentes démarches, orientations vers d'autres structures...),
- les principaux domaines d'actions de ces travailleurs sociaux spécialisés (il est intéressant par exemple de savoir si les démarches entreprises concernent plutôt le champ juridique et l'accès aux droits sociaux, le champ du social et de la connaissance du nouvel environnement ou le champ culturel et l'accompagnement des effets négatifs de la migration).

Il est certain que l'action sociale est un domaine où il est particulièrement difficile de mesurer aussi bien les actions menées que les résultats obtenus et qu'un tel travail de recueil d'informations nécessite un investissement important de la part des travailleurs sociaux spécialisés. Un équilibre est à trouver entre la nécessité pour les maîtres d'ouvrage des dispositifs de recueillir des informations sur les dispositifs qu'ils financent et qu'ils souhaitent

améliorer et les possibilités des travailleurs sociaux dont l'action ne doit pas être entravée par un recueil de données trop important. Des négociations à ce sujet pourraient être entamées entre les principaux maîtres d'ouvrage des dispositifs d'accueil des primo-arrivants (D.P.M., D.D.A.S.S.) et les acteurs du suivi social des primo-arrivants (services sociaux spécialisés mais aussi travailleuses familiales d'adaptation) afin de connaître les demandes et les possibilités de chacun et de s'accorder sur des grilles qui permettraient de recueillir des informations standardisées, diffusables et exploitables par tous, tout en assurant le respect de l'anonymat.

3.1.3 Le lancement d'une enquête permettant de recueillir le point de vue des primo-arrivants sur les dispositifs mis en place.

Une évaluation du nouveau dispositif d'accueil des primo-arrivants a été récemment lancée par la Direction des Populations et des Migrations. Elle a été confiée à un cabinet de consultants (VERES consultants), extérieur au Ministère de l'Emploi et de la Solidarité et spécialiste de cette démarche d'évaluation. A cet effet, les différents acteurs concernés par cette nouvelle politique d'accueil ont été interrogés. Il apparaît important, dans un second temps, de recueillir le point de vue des bénéficiaires de cette politique.

Cette enquête pourrait être menée :

- par des spécialistes des enquêtes de ce type,
- à partir d'un questionnaire établi avec les différents acteurs de cette politique d'accueil (D.P.M., F.A.S., O.M.I., les D.D.A.S.S., les services sociaux spécialisés et les associations de travailleuses familiales d'adaptation). Ce questionnaire devra faire un point complet sur les différents domaines importants de l'accueil et de l'intégration des étrangers, les difficultés rencontrées, les actions qui sont développées et leur adaptation ou non aux besoins exprimés, afin de connaître l'opinion des primo-arrivants sur ces différents sujets. Le questionnaire élaboré dans le cadre de ce mémoire, à la demande de la DDASS de Seine-Saint-Denis, pourrait servir de base de travail.
- sur la base d'un échantillon le plus représentatif possible des différents primo-arrivants (en terme de statut, de nationalité, d'âge, de sexe, de participation ou non aux plates-formes d'accueil, de durée d'arrivée en France...).

La Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales de Seine-Saint-Denis ne semble pas actuellement avoir les moyens de lancer ce type d'actions qui demandent un investissement en temps considérable. Elle pourrait solliciter auprès de la D.P.M. un budget particulier lui permettant de rémunérer des personnes qualifiées pour mener ce type d'enquête.

L'idéal serait cependant de lancer une enquête dans quelques sites représentatifs au niveau national. Cette enquête perdrait de sa pertinence quant à l'analyse du dispositif dans le département mais elle permettrait de mettre à jour les différences qui apparaissent suivant les régions concernées et les actions qui y sont menées. Cette évaluation indirecte des pratiques, qui suppose de bien connaître les actions développées et de mettre en relation les réponses données et les pratiques, permettrait peut être de sélectionner les actions qui semblent répondre le mieux aux besoins et d'en tirer les conséquences qui s'imposent.

La tenue d'une telle enquête ne paraît pas irréalisable. En effet, une enquête assez similaire a été récemment lancée par la D.P.M.. Elle concernait le suivi social des personnes régularisées suite à la mise en œuvre de la loi N° 98/349 du 11 Mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France. La D.P.M. réfléchit également aux moyens d'évaluer les résultats de la nouvelle politique d'accueil qu'elle a mise en place pour les primo-arrivants en interrogeant ces bénéficiaires.

Ces différentes propositions d'amélioration de l'analyse des besoins concernent, on l'a vu, les acteurs locaux mais aussi nationaux du suivi social des primo-arrivants. Les propositions suivantes portent sur la mise en cohérence des différentes actions menées. Elles concernent davantage les acteurs départementaux de ce suivi et peuvent, pour certaines, être mises en œuvre de façon plus aisée et rapide.

3.2 UNE MISE EN COHERENCE DES ACTIONS MENEES EN MATIERE DE SUIVI SOCIAL DES PRIMO-ARRIVANTS.

Cette mise en cohérence des actions menées concerne les différents temps du suivi social des primo-arrivants étudiés dans la seconde partie de ce travail à savoir : l'orientation vers un suivi social qui pourrait être plus importante et affinée, les actions de suivi social en elles-mêmes qui pourraient être mieux définies et coordonnées entre elles et les actions qui se développent à la marge du suivi social qui sont à encouragées mais dont les contours doivent être précisés.

3.2.1 Une orientation vers un suivi social affinée et plus importante.

L'orientation de tous les primo-arrivants, qui ont besoin d'un suivi social (spécialisé ou non) et qui acceptent de voir ce suivi mis en place, vers les travailleurs sociaux qui développent des actions adaptées à leurs besoins est un objectif idéal à atteindre. L'analyse

de l'orientation des primo-arrivants vers un suivi social a fait ressortir quelques dysfonctionnements en la matière que l'on peut tenter de réduire en travaillant notamment sur l'augmentation du taux de participation aux plates-formes d'accueil, l'amélioration de l'orientation des auditeurs sociaux vers les assistants sociaux, les informations qui sont données aux primo-arrivants sur les différentes actions existantes des travailleurs sociaux.

L'augmentation du nombre de participants aux plates-formes d'accueil de l'O.M.I. :

L'orientation des primo-arrivants vers un suivi social se fait donc désormais de façon officielle lors des plates-formes d'accueil et non plus lors des visites d'accueil à domicile dont certaines femmes relais mais aussi des travailleurs sociaux ont signalé le caractère intrusif et difficile à réaliser. De même, lors de cette plate-forme, des informations sur les différentes actions des travailleurs sociaux (services sociaux de secteur notamment) sont diffusées auprès de tous les participants, que ceux-ci rencontrent un assistant social spécialisé ou non.

Il paraît donc important, au regard de l'objectif fixé de meilleure orientation des primo-arrivants vers un suivi social, d'augmenter le nombre de participants à cette plate-forme et donc le nombre de personnes qui se verront proposer un suivi social. Différentes actions peuvent être menées ici et notamment :

- La présentation de l'intérêt de cette plate-forme lors de séances de pré-accueil organisées pour les personnes qui demandent à être rejointes par leur famille,
- L'augmentation du nombre de personnes qui passent la visite médicale O.M.I. lors de cette plate-forme. Le certificat médical délivré lors de cette visite étant indispensable, les personnes qui doivent la passer lors de ces plates-formes viennent y assister.
- La présentation de cette plate-forme aux différents acteurs qui travaillent avec les primo-arrivants (services sociaux de secteur, femmes relais) afin que ceux-ci transmettent l'intérêt d'un tel dispositif à ces personnes et les incitent à y assister.

Lors des plates-formes elles-mêmes, l'orientation des primo-arrivants vers un suivi social peut aussi être améliorée.

L'amélioration de l'orientation des auditeurs sociaux vers les assistants sociaux spécialisés lors des plates-formes d'accueil.

La question de l'orientation interroge tout le suivi social : quelles familles doivent en effet être orientées en priorité vers les travailleurs sociaux lors des plates-formes ? La réponse à cette question dépend fortement des besoins des personnes mais aussi des réponses qui

peuvent leur être proposées et donc du contenu même de ce suivi. On le voit la réflexion sur les critères d'orientation rejoint celle sur le suivi social en général.

Les réunions de débriefing organisées en Seine-Saint-Denis entre les auditeurs sociaux et les assistants sociaux spécialisés pour faire le point des cas rencontrés lors des plates-formes ne semblent pas suffire à ces intervenants pour discuter sereinement des critères d'orientation utilisés par les auditeurs. Les services sociaux spécialisés ont en effet développé une expérience en matière d'évaluation des besoins des primo-arrivants qu'ils souhaitent transmettre à ces auditeurs afin d'améliorer les orientations proposées aux primo-arrivants. *Des rencontres trimestrielles pourraient par exemple être organisées entre ces différents acteurs* afin de travailler ensemble sur :

- le contenu même du questionnaire : doit-on y ajouter des questions, doit-on bâtir un questionnaire différent suivant les catégories de primo-arrivants ?
- le déroulement de cet audit : doit-on par exemple reposer la question de l'interprétariat lors de la plate-forme qui permettrait à chacun de mieux se faire comprendre lors des audits ?
- la sensibilisation des auditeurs aux difficultés « psychosociales » liées à la migration de façon à ce que ceux-ci sachent mieux les détecter et orientent des familles concernées par ces difficultés vers les assistants sociaux même si aucun problème d'accès au droit, de logement, de ressources ou d'emploi ne se pose à priori.
- la manière de repérer et de pressentir les difficultés d'intégration qui risquent de se poser au fur et à mesure de l'installation en France de la famille, car on le rappelle, la plate-forme a lieu tôt après l'arrivée en France des familles.

D'autres questions pourraient également être évoquées lors de ces rencontres de travail et notamment :

- Le déroulement de la séance de présentation générale : il serait intéressant que les travailleurs sociaux se présentent et décrivent eux-mêmes leurs actions à la fin de cette présentation afin que les primo-arrivants les identifient et comprennent bien l'intérêt de leurs interventions.
- La présence nécessaire ou non d'autres partenaires (comme un représentant de l'A.N.P.E.) sur la plate-forme. Cette présence pourrait en effet éviter aux auditeurs d'orienter vers les assistants sociaux des personnes pour lesquelles ils ne sont pas les bons interlocuteurs et permettrait de recentrer les orientations sur les personnes pour qui des actions de suivi social sont plus appropriées.

Il est rappelé que les auditeurs sociaux doivent présenter à tous les primo-arrivants les actions développées par les différents travailleurs sociaux (services sociaux spécialisés ou non,

travailleuses familiales d'adaptation...). Si une telle intervention est souhaitée, les auditeurs doivent orienter les personnes vers l'assistant social qui saura mieux évaluer les interventions qui répondent aux besoins précis des personnes.

Pour les personnes qui ne souhaitent pas, le jour de la plate-forme, rencontrer un assistant social, *l'auditeur social doit pouvoir leur donner les coordonnées des différents travailleurs sociaux susceptibles de les aider ultérieurement* (assistant de service social spécialisé mais aussi assistant du service social départemental de la circonscription où elles habitent, conseillers de la mission locale la plus proche...) ou des personnes qui travaillent en marge de ce suivi (associations de femmes relais...). L'auditeur doit donc être en possession de toutes ces informations qui peuvent être données lors de l'audit social ou fournies dans une documentation laissée aux participants. Il faudrait alors travailler sur une documentation qui soit différente suivant les communes ou les secteurs géographiques dans lesquels habitent les personnes et qui présente les différents services offerts dans l'environnement proche des personnes. Cette documentation pourrait d'ailleurs être distribuée lors du pré-accueil, ce qui permettrait peut être de toucher par ce biais davantage de primo-arrivants.

Plus largement, tous les primo-arrivants, y compris ceux qui n'ont pas besoin ou envie de rencontrer des travailleurs sociaux, même ultérieurement aux plates-formes d'accueil, doivent pouvoir garder une trace des informations données lors de cette plate-forme et trouver des informations précises sur les différents champs de la vie quotidienne, les différentes démarches qu'ils devront faire ou les services qui sont à leur disposition. La documentation qui est donnée lors de la plate-forme d'accueil semble être ainsi particulièrement importante. Elle permet de diffuser ces différentes informations sur un support écrit qui peut être conservé et utilisé ultérieurement, au fur et à mesure des besoins. *Un travail de refonte de cette documentation fournie aux participants* a ainsi été engagé par l'O.M.I.. Pour le moment cette documentation paraît trop générale (elle comprend une présentation générale de l'organisation de la vie politique nationale, des droits et des devoirs, de l'organisation administrative au niveau local, de la protection sociale, des informations sur la nationalité française et les procédures pour l'acquérir et les coordonnées des services sociaux spécialisés). Ce travail doit être poursuivi afin de fournir aux participants des informations concrètes sur le fonctionnement de la vie en France (comment fonctionne par exemple les transports, l'école, la monnaie, les différents services publics... ?) et des informations localisées (présentant les services offerts dans leur ville et les coordonnées de ces différentes institutions). Les services sociaux spécialisés pourraient participer à ce travail d'amélioration des documents fournis aux participants.

3.2.2 Des actions de suivi social mieux définies et coordonnées

On l'a vu, les actions de suivi social des primo-arrivants sont nombreuses en Seine-Saint-Denis et il n'est pas évident ni de les coordonner ni de les piloter. Cependant des propositions peuvent être faites pour rendre plus cohérentes ces actions. Elles portent sur :

- une meilleure définition des rôles des différents travailleurs sociaux,
- une information accrue sur les actions de chacun et la mise en place de réseaux locaux de partenaires,
- Le développement d'un nouveau type d'actions.

Une meilleure définition des rôles des différents travailleurs sociaux

Les rôles des différents services sociaux, en particulier des services sociaux spécialisés par rapport aux services sociaux polyvalents, ne paraissent pas clairement définis. Dans le nouveau dispositif accueil, les interventions de ces services sont définies mais il n'est pas indiqué en faveur de quel public ces interventions doivent être menées. Les services sociaux spécialisés n'interviennent pas en effet auprès de tous les primo-arrivants qui ont besoin d'un suivi social et orientent aussi fréquemment les primo-arrivants vers les services sociaux polyvalents. Une des questions les plus difficiles à trancher est bien celle de la spécificité du suivi social spécialisé et des caractéristiques des personnes que ces services doivent suivre. On sait que la spécialisation de ces services sociaux réside dans la prise en compte particulière des questions migratoires : problèmes individuels et collectifs soulevés par la séparation d'avec le pays d'origine, difficultés d'intégration dans la société d'accueil, enjeux interculturels de la médiation, mais quels sont les degrés de difficultés qui justifient une intervention spécialisée ?

On a vu que les deux associations de services sociaux spécialisés ne semblaient pas en Seine-Saint-Denis retenir les mêmes critères pour définir le profil des primo-arrivants qui doivent bénéficier en priorité de leurs interventions. *Un travail sur les critères d'intervention des services sociaux spécialisés dans le suivi social post plate-forme* des primo-arrivants semble donc devoir être mené. Il peut être fait au niveau départemental de façon à harmoniser les pratiques sur le département mais également et peut être avant tout au niveau national car ces difficultés doivent se retrouver sur tout le territoire.

Une question particulière devra être évoquée dans ces groupes de travail : celle de *la prise en charge des primo-arrivants en situation très précaire* que ces services sociaux spécialisés ne connaissaient pas auparavant (des conditions de ressources et de logement étant exigées pour le regroupement familial) et qu'ils ont tendance à orienter vers les services

sociaux polyvalents. L'adaptation des actions des services sociaux spécialisés à ces nouveaux publics et à leurs spécificités est importante car eux aussi peuvent avoir besoin, eu égard à leurs difficultés importantes, d'un suivi social spécialisé. La question du financement de ces actions qui demandent beaucoup d'investissement de la part des services sociaux, peut être également posée, notamment pour l'A.S.S.F.A.M. qui ne reçoit un financement de l'O.M.I. que pour les suivis de familles étrangères qui sont venues au titre du regroupement familial.

Au delà de cette définition des rôles de chacun, une meilleure articulation des actions des travailleurs sociaux doit être recherchée.

Une information accrue sur les actions de chacun et la mise en place de réseaux locaux de travailleurs sociaux.

L'amélioration de la coordination des actions de suivi social menées en faveur des primo-arrivants par les différents travailleurs sociaux passe tout d'abord par une information accrue sur le rôle de chacun et notamment sur celui des services sociaux spécialisés qui, on l'a vu dans la deuxième partie, n'est pas très connu.

Cette information doit, en premier lieu, être diffusée par les services sociaux spécialisés eux-mêmes, à l'occasion des différents contacts qu'ils ont avec les autres travailleurs sociaux (lors du traitement d'une situation particulière, d'une réunion où ils sont conviés...).

Il semblerait également intéressant de *présenter ces actions* et plus globalement le nouveau dispositif d'accueil des primo-arrivants qui est lui aussi peu connu *dans une des journées organisées par le Comité Départemental de liaison et de coordination des Services Sociaux Publics et Privés*, journées qui réunissent les différents travailleurs sociaux du département sur différents thèmes plusieurs fois par an. La D.D.A.S.S pourrait ainsi suggérer à cette instance d'organiser une de ces journées sur le thème de l'accueil des primo-arrivants et participerait à son élaboration. Ceci pourrait également être l'occasion de convier les différents participants à cette journée aux différentes réflexions qui ne manqueront pas d'être menées lors de l'actualisation du plan départemental d'accueil. Cette actualisation, qui devrait être pilotée par la D.D.A.S.S. durant l'année 2000 sera également l'occasion de rappeler les rôles de chacun.

L'animation des réseaux locaux de travailleurs sociaux intervenant en faveur des primo-arrivants sur un territoire donné est une fonction dévolue aux services sociaux spécialisés. Leur spécialisation géographique précédente (au moment des visites d'accueil à domicile, chaque assistant social avait souvent en charge un secteur géographique particulier) permet normalement à ces services de bien connaître ces réseaux. Il pourrait être proposé à

chaque travailleur social concerné d'élaborer, pour le secteur qu'il connaît le mieux, un *état des lieux, même succinct, des différentes actions en faveur des primo-arrivants* menées sur ce secteur. Ces documents pourraient être diffusés auprès des partenaires qu'il connaît afin que tous bénéficient de ces informations, sachent orienter si besoin ces personnes primo-arrivantes et puissent s'échanger plus facilement des informations. Lors des plates-formes d'accueil, ces documents pourraient être mis à disposition du travailleur social et des auditeurs sociaux qui interviennent ce jour-là. Ceux-ci seront ainsi plus à même d'orienter précisément les primo-arrivants de différents lieux du département qu'ils recevront. Ils pourraient même être fournis aux participants qui recevraient alors des dossiers différents selon leur lieu d'habitation.

L'orientation des primo-arrivants vers d'autres travailleurs sociaux lors de la plate-forme ou après celle-ci peut aussi être améliorée. Elle ne doit pas se cantonner à la seule communication des coordonnées du service concerné. La personne primo-arrivante doit comprendre pourquoi elle change de référent. Le référent de départ peut lui communiquer les coordonnées précises de la personne à rencontrer mais il peut également prendre avec elle un rendez-vous avec son nouveau référent, transmettre son dossier à celui-ci par le biais d'une fiche de liaison, se tenir au courant des différentes actions menées si des suivis parallèles sont organisés ou même l'accompagner pour une première rencontre. Ces actions impliquent bien sûr des contacts étroits et interpersonnels entre les différents travailleurs sociaux. Pour la transmission des dossiers aux associations de travailleuses familiales d'adaptation, il a par exemple été convenu que les coordonnées des personnes intéressées seraient communiquées par les travailleurs sociaux spécialisés aux associations concernées. Puis celles-ci prendraient contact ultérieurement avec la famille et préviendraient de nouveaux les services sociaux spécialisés si elles jugent utile d'entamer une intervention.

Le développement d'un nouveau type d'actions

Afin de répondre aux besoins des primo-arrivants en terme de connaissance de la vie quotidienne en France et de prendre en charge les difficultés psychosociales des familles primo-arrivantes tout en animant des réseaux locaux de travailleurs sociaux intervenant en leur faveur, il peut être proposé aux services sociaux spécialisés de développer un nouveau type d'actions. Ces actions seraient *des réunions collectives d'informations réunissant différents primo-arrivants d'un même secteur géographique sur des sujets qui concernent leur vie quotidienne* (l'école, la santé et la sécurité sociale, la situation économique et sociale du département, la formation, le monde du travail en France, la gestion d'un budget les loisirs...). Selon les sujets choisis, ces séances pourraient être co-animées avec différents acteurs locaux

(services municipaux, ANPE, services de formation, missions locales, organismes de protection sociale, femmes relais, TFA, services sociaux...). Ceci permettrait de répondre aux questions et besoins concrets des familles, de les laisser s'exprimer et échanger sur leurs difficultés (ce qui peut les aider dans la compréhension de leur situation) et favoriserait d'un autre côté les contacts entre différents partenaires locaux qui pourront ainsi être sensibilisés aux problématiques vécues par les migrants, mieux se connaître et mieux travailler ensemble.

3.2.3 Le développement d'actions en marge du suivi social dont les contours restent à préciser

Dans cette partie consacrée à la mise en cohérence des différentes actions menées en matière de suivi social des primo-arrivants en Seine-Saint-Denis, il faut évoquer également les actions des femmes relais qui ont, on l'a vu, des fonctions de médiation sociale et culturelle entre les institutions et les habitants de quartiers difficiles et des fonctions de mise en relation des habitants entre eux.

Ces actions sont à encourager car elles semblent particulièrement intéressantes pour les primo-arrivants et elles ne sont pas mises en place sur tout le département. La D.D.A.S.S peut favoriser leur développement à travers mise en œuvre de la politique de la ville à laquelle elle participe ou au travers de la mise en place et le suivi des contrats d'accueil et d'intégration qui peuvent tous deux financer ce type d'actions.

Les contours de leurs interventions sont cependant à définir précisément.

Une évaluation de l'action des femmes relais dans le département a été récemment lancée. Ses résultats n'ont pas encore été publiés. En revanche, une première synthèse des constats faits lors de cette évaluation a été présentée lors d'un colloque sur la professionnalisation des femmes relais organisé à Bobigny en Novembre 1999. Il était alors montré que les institutions avec lesquelles elles travaillaient appréciaient leurs prestations d'interprétariat et de médiation culturelle tout comme leur aide dans la résolution des conflits. Cependant, les travailleurs sociaux en particulier ont rappelé que leurs actions devaient rester limitées. Elles n'ont ni la formation ni la légitimité pour mettre en place un suivi social complet et ne doivent pas jouer le rôle de travailleur social. Elles ont comme fonctions principales l'accompagnement, l'interprétariat, l'aide pour remplir un dossier ou la diffusion d'informations et ne doivent se substituer ni aux institutions pour traiter ces dossiers ni aux personnes primo-arrivantes au risque d'entraver leur prise d'autonomie progressive et d'entretenir certains particularismes. Elles doivent toujours avoir comme objectif l'autonomie

des personnes qui, au terme de leurs actions doivent pouvoir, dans l'idéal, se déplacer seule, s'informer sur leurs droits et repérer l'interlocuteur adéquat sans faire appel nécessairement à elles. Il paraît ainsi intéressant de voir leurs actions encadrées par les travailleurs sociaux (sous forme par exemple d'un comité de pilotage réunissant les représentants des différentes institutions avec qui elles travaillent) afin d'améliorer sans cesse leur formations selon les besoins qui apparaissent, d'organiser le partenariat et de clarifier constamment les rôles de chacun. Des réunions techniques avec des travailleurs sociaux ou des psychologues pour évoquer des cas pratiques peuvent également être intéressantes : elles permettent aux femmes relais de connaître leurs limites, de prendre du recul et d'actualiser leurs compétences.

Aujourd'hui certaines associations réclament une professionnalisation des femmes relais car elles estiment faire un vrai travail social que les travailleurs sociaux classiques n'ont plus le temps ni la possibilité d'accomplir. Le débat soulevé ici et que l'on ne peut éluder complètement est celui de la recomposition des fonctions et des métiers du travail social et des questions posées par les travailleurs sociaux qui se plaignent d'être submergés par les démarches administratives et de ne pas avoir assez de temps pour faire un vrai travail de fond avec les personnes (travail sur les causes de leurs difficultés par exemple et non sur les façons de pallier par des aides les effets de ces difficultés). Si cette professionnalisation ne semble pas être à l'ordre du jour il faut néanmoins prendre en compte leur besoin de reconnaissance, leur permettre de se former et réfléchir aux possibilités de validation de leurs compétences afin de permettre à certaines d'entre elles de s'orienter dans un second temps vers des métiers reconnus du travail social. Ce travail semble devoir être mené au niveau national.

Au niveau départemental, on peut néanmoins reprendre la proposition contenue dans le Plan Départemental d'Intégration des populations immigrées qui préconisait d'élaborer une charte départementale déterminant les principes d'intervention des femmes relais. De même, il faut prendre en compte les difficultés d'accès pour les étrangers en général et les primo-arrivants en particulier à certaines institutions et l'éloignement des services sociaux des habitants qu'elles pointent (éloignement géographique, délai important pour les prises de rendez-vous, éloignement culturel et linguistique, langage administratif qui n'est pas le langage quotidien). Leur rôle doit rester limité mais il faut entendre leur remise en cause des institutions et de leurs fonctionnements, en particulier dans leur relation aux usagers. Leurs expériences peuvent ainsi servir à la réflexion sur les transformations nécessaires des services publics.

3.3 UN PILOTAGE PLUS ACTIF DU DISPOSITIF D'ACCUEIL DES PRIMO-ARRIVANTS PERMETTRAIT D'AMELIORER LE SUIVI SOCIAL DES PRIMO-ARRIVANTS.

On peut en dernier lieu s'intéresser au rôle spécifique que peut jouer la D.D.A.S.S. de Seine-Saint-Denis et donc un Inspecteur des Affaires Sanitaires et Sociales dans l'amélioration du suivi social des primo-arrivants. La D.D.A.S.S. tient sa légitimité pour agir de son rôle de pilote et de maître d'ouvrage du dispositif départemental d'accueil des primo-arrivants. Elle doit trouver les moyens de jouer ce rôle de façon plus active et différentes propositions seront donc présentées en ce sens.

3.3.1 Comment la D.D.A.S.S. peut-elle rendre plus actif son rôle de pilote du dispositif d'accueil des primo-arrivants ?

La D.D.A.S.S. de Seine-Saint-Denis est confrontée aujourd'hui à *certaines obstacles*, dont certains ont été recensés auparavant, *qui rendent cette fonction de pilotage difficile à exercer*. Parmi ces obstacles figurent les déficits déjà décrits en terme d'information : la D.D.A.S.S. ne dispose pas pour le moment d'une analyse fine des besoins des primo-arrivants ni de toutes les informations qui lui sont nécessaires pour évaluer les actions menées (en particulier elle ne connaît pas le nombre de suivis sociaux spécialisés engagés post plateforme ni le contenu précis de ceux-ci). La D.D.A.S.S. ne maîtrise pas non plus le financement des actions de suivi social : les actions des services sociaux spécialisés, des travailleuses familiales d'adaptation sont en effet financées par le F.A.S., or le financement des actions est un des éléments importants de la maîtrise d'ouvrage. De plus, il faut reconnaître que le F.A.S. n'est pas très investi en Seine-Saint-Denis sur cette politique d'accueil et qu'il est difficile pour la D.D.A.S.S. de collaborer avec ce partenaire peu présent. Privée de cette possibilité d'agir sur le financement des actions, elle n'a pas non plus de droit de regard sur les activités des services sociaux spécialisés ou de l'O.M.I.. Elle semble ainsi manquer de légitimité pour définir les orientations, les objectifs et les actions à mener en terme de suivi social de primo-arrivants ou évaluer l'activité de ces différents acteurs.

Pour mieux surmonter ces obstacles et rendre plus actif son rôle de pilote du dispositif d'accueil, la D.D.A.S.S. dispose de différentes marges d'actions sur lesquelles elle doit porter ses efforts :

- Elle est tout d'abord au cœur de l'information qui doit circuler entre les différents acteurs du suivi social des primo-arrivants,

- Elle peut, dans le cadre de la réactualisation du plan départemental d'accueil des primo-arrivants, animer tout un réseau de partenaires, lancer des réflexions et impulser des actions qui amélioreront ce suivi social,
- Elle doit aussi mieux collaborer avec le F.A.S., principal financeur des actions de suivi social afin d'influer sur celles-ci. Le F.A.S. doit quant à lui s'investir davantage dans ce dispositif.

La D.D.A.S.S au cœur de l'information.

La D.D.A.S.S., désignée explicitement dans la circulaire DPM-C11 N°99/315 du 1^{er} juin 1999 relative à la mise en place du dispositif d'accueil des primo-arrivants, comme pilote de ce dispositif, est en position privilégiée pour recueillir les informations que possède chacun des acteurs du suivi social des primo-arrivants en Seine-Saint-Denis.

En particulier, elle doit être *destinataire des bilans* statistiques des plates-formes d'accueil réalisés par l'O.M.I., des rapports d'activité des services sociaux spécialisés et bientôt de ceux des associations de travailleuses familiales d'adaptation. Pour améliorer cette information et la rendre exploitable elle pourrait demander des *informations supplémentaires* à ces différents acteurs. En particulier elle pourrait exploiter les chiffres que détient l'O.M.I. sur le nombre total de primo-arrivants en Seine-Saint-Denis, nombre qu'il faudra comparer aux nombres de participants aux plates-formes d'accueil afin de connaître la proportion de personnes primo-arrivantes qui ont bénéficié de ce nouveau dispositif d'accueil et se sont vues proposer un suivi social par ce biais. Il est aussi important que les services sociaux spécialisés fournissent dans leur rapport d'activité des chiffres sur le nombre de primo-arrivants qui sont suivis par eux après la plate-forme et le type d'activités qu'ils ont développé. Il serait d'ailleurs intéressant de comparer ces chiffres avec leur activité précédente dans l'ancien dispositif. La D.D.A.S.S. de Seine-Saint-Denis aura ainsi une vue d'ensemble sur ce dispositif, ses points positifs et ses lacunes et pourra alors initier la réflexion sur les points qui sont à améliorer.

La D.D.A.S.S. peut, au cours des réunions de bilan de la mise en place du nouveau dispositif qu'elle organise régulièrement avec ses différents partenaires, *diffuser ces informations* et cette vue d'ensemble sur le dispositif. En effet, chacun des acteurs rencontrés regrette de manquer d'informations et de pas pouvoir situer ses actions dans une continuité. L'O.M.I. par exemple manque de données sur les actions mises en place après la plate-forme, les services sociaux spécialisés disent eux ne pas connaître la proportion des primo-arrivants qui sont orientés vers eux. Ce partage d'information, organisé par la D.D.A.S.S. devrait favoriser l'établissement d'un diagnostic partagé sur les dispositifs mis en place et le dialogue sur les points d'améliorations possibles.

La D.D.A.S.S peut également diffuser cette information sur le nouveau dispositif d'accueil des primo-arrivants auprès de ces différents partenaires, par exemple :

- auprès des communes, dans le cadre de la politique de la ville ou des contrats d'accueil et d'intégration des populations immigrées (communes qu'elle pourra d'ailleurs inciter à mettre en place des actions d'accueil),
- auprès des différents partenaires qui seront sollicités pour actualiser le plan départemental d'accueil des primo-arrivants,
- auprès des différents travailleurs sociaux, (si elle choisit de reprendre la proposition d'organiser avec le comité de coordination des services sociaux de Seine-Saint-Denis une journée sur ce dispositif d'accueil).

En dehors du recueil et de la diffusion de l'information la D.D.A.S.S. peut améliorer le suivi social des primo-arrivants en réalisant :

L'actualisation du plan départemental d'accueil des primo-arrivants :

L'élargissement de l'accueil aux membres de familles de réfugiés et aux membres de familles de français a permis de globaliser l'analyse des besoins en services et infrastructures qui sont communs à ces différentes catégories. Après quelques mois de fonctionnement, les besoins des primo-arrivants paraissent ainsi plus clairs pour les différents acteurs de la politique d'accueil. Il est temps aujourd'hui de réaliser un diagnostic complet de ces besoins, de faire le bilan des actions existantes et de proposer des améliorations du dispositif. L'actualisation du plan départemental d'accueil des primo-arrivants permettrait de mener ces différentes actions en animant tout un réseau de partenaires et en suscitant des réflexions et propositions d'actions nécessaires à l'amélioration du suivi social des primo-arrivants.

En réactualisant ce plan, la D.D.A.S.S pourra ainsi *animer un réseau de partenaires* qui participent directement ou indirectement au suivi social des primo-arrivants. Parmi les partenaires invités à participer aux travaux de réactualisation devraient figurer : la Préfecture, l'Inspection Académique, la Direction Départementale du Travail, de la Formation Professionnelle et de l'Emploi, la Direction Départementale de l'Équipement, les organismes de Sécurité Sociale, l'O.M.I., le F.A.S., les services sociaux spécialisés, les associations de travailleuses familiales et de femmes relais, les représentants du Conseil Général et des communes où résident un nombre important d'étrangers.

En animant cette réactualisation la D.D.A.S.S. pourra également *susciter des analyses et des actions* qui influent sur ce suivi social des primo-arrivants et permettent de l'améliorer. Différents thèmes de travail peuvent être ainsi être proposés :

- Le suivi social des primo-arrivants avec pour but la définition des rôles de chacun et la coordination des actions menées,
- L'amélioration de la plate-forme d'accueil avec comme thèmes de réflexion : l'augmentation du nombre de participants, l'amélioration de la documentation fournie (chaque partenaire pouvant apporter des informations utiles à faire figurer dans cette documentation), le besoin ou non d'associer de nouveaux partenaires à cette plate-forme (en particulier l'A.N.P.E.) et l'interprétariat.
- L'intégration dans ce plan d'actions en faveur de l'emploi et du logement des primo-arrivants, domaines où de forts besoins se font sentir. La mise en place d'actions sur ces sujets (par exemple la participation d'un représentant de l'AN.P.E. aux plates-formes d'accueil) permettrait au suivi social de mieux se dérouler car les travailleurs sociaux auraient des réponses à donner aux primo-arrivants sur ces sujets face auxquels ils sont démunis pour le moment.
- La poursuite de la réflexion engagée dans le cadre du Plan Départemental d'intégration des populations Immigrées sur l'accueil dans les services publics et l'accès aux droits, les dispositifs de formation linguistique et les actions en faveur des jeunes. Tous ces sujets correspondent en effet aux besoins des primo-arrivants qui ont été mis en évidence précédemment.

Cette réactualisation ne pourra être menée à bien que si elle s'appuie sur une méthode de travail rigoureuse garantissant une circulation systématique des informations entre les différents partenaires, le respect des rôles et des compétences de chacun, une préparation des échéances (réunions, mise en place des actions) et un suivi systématique des actions. C'est cette méthode de travail que la D.D.A.S.S. devra s'efforcer de suivre et de faire partager à ses différents partenaires. L'objectif est certes ambitieux mais il est le gage de la réussite de ce Plan Départemental d'Accueil.

Le recueil et la diffusion de l'information et la réactualisation du plan départemental d'accueil des primo-arrivants ne font pas tout. Il faut reconnaître en effet le fait que ce ne soit pas la D.D.A.S.S. qui finance les principales actions de suivi social menées en faveur des primo-arrivants mais le F.A.S.. Le F.A.S. est de plus relativement peu investi sur ce dossier en Seine-Saint-Denis, ce qui handicape les possibilités d'animation de ce dispositif. Un pilotage actif des actions de suivi social par la D.D.A.S.S. passe donc obligatoirement par :

Une collaboration avec les délégués départementaux du F.A.S..

C'est en effet le F.A.S. qui finance, on l'a vu, les actions menées par les services sociaux spécialisés, les travailleuses familiales d'adaptation et qui contribue souvent au financement des femmes relais.

L'amélioration des interventions de ces différents acteurs passe ainsi par un travail en commun avec le F.A.S. de diagnostic des dysfonctionnements du système et de proposition de solutions communes pour, comme on l'a proposé, mieux repérer les besoins, mettre en cohérence les actions menées et mieux piloter ce dispositif. Toutes les actions envisagées seraient ainsi soutenues par le maître d'ouvrage du dispositif d'accueil des primo-arrivants dans le département et par le financeur des actions de suivi social sur ce même département, ce qui favoriserait sans doute leur réalisation.

Cette collaboration souhaitée suppose néanmoins un investissement plus important du F.A.S sur l'accueil des primo-arrivants et la mise en œuvre sur le département des orientations qui ont été définies par cet établissement dans son plan stratégique 1999-2001. La volonté du F.A.S. de donner dans son action « *priorité à l'accueil* » était clairement affirmée dans ce plan stratégique. De même il était indiqué qu'il désirait, à l'occasion de la refonte des plans départementaux d'accueil, échanger davantage d'informations avec les différentes structures concernées par l'accueil afin d'améliorer les prestations fournies, de mieux les harmoniser et d'élaborer avec ces partenaires un référentiel définissant un niveau minimum de prestations (nombre d'interventions, nature des informations...). La mise en œuvre de ces objectifs paraît aujourd'hui indispensable à l'amélioration du pilotage du dispositif d'accueil des primo-arrivants.

Ce pilotage réaffirmé au niveau local doit également être soutenu au niveau national.

3.3.2 Un pilotage national nécessaire en matière de suivi social des primo-arrivants.

La D.D.A.S.S. suit en effet les grandes orientations en matière de suivi social des primo-arrivants qui ont été définies au niveau national dans les différents textes qui précisent les modalités de ce nouveau dispositif d'accueil, dans les réunions du comité de pilotage national de cette nouvelle politique d'accueil ou lors de la signature de conventions nationales entre les acteurs de ce suivi social et les établissements publics dont l'Etat assure la tutelle.

Il serait ainsi intéressant, pour améliorer ce suivi social des primo-arrivants et soutenir ou susciter les travaux des D.D.A.S.S., que la D.P.M. mette en œuvre :

- une évaluation nationale des besoins sur laquelle les D.D.A.S.S. pourraient s'appuyer (voir les propositions faites en ce sens dans la partie sur l'analyse des besoins),
- un recueil des actions menées dans les différents départements afin de mutualiser les expériences et les savoirs acquis par les différents services,
- une réflexion partenariale sur la redéfinition des rôles engendrée par ce nouveau dispositif et les modalités de coordination entre ces différents acteurs,
- un travail sur un recueil standardisé d'informations nécessaire pour améliorer ce dispositif (sur le contenu des informations que les D.D.A.S.S. peuvent demander aux différents acteurs du dispositif ou sur les outils de recueil d'information et d'analyse dont elles disposent).

Les différents acteurs du suivi social des primo-arrivants et les D.D.A.S.S pourraient participer à ces travaux qu'ils enrichiraient par leurs expériences et leurs réflexions en la matière.

Il serait également important que la D.P.M. entende les difficultés rencontrées par les D.D.A.S.S. dans la maîtrise d'ouvrage de cette politique d'accueil des primo-arrivants au niveau départemental, difficultés qui ont été évoquées dans le préambule de cette partie sur l'amélioration du pilotage du dispositif. Elle pourrait réunir à cet effet différentes D.D.A.S.S dans un groupe de travail qui aurait comme objectif de *réfléchir aux moyens de renforcer la légitimité des D.D.A.S.S. dans la conduite et l'animation de ce dispositif*. Ce serait également l'occasion pour les services déconcentrés d'échanger sur leurs expériences et de mutualiser leurs savoirs. Ce type de rencontres permettrait en outre à la D.P.M. d'enrichir sa connaissance sur la mise en place locale de la politique d'accueil et de faire émerger des propositions d'amélioration concrètes de ce dispositif qui iront peut être dans le sens de celles qui ont été évoquées tout au long de cette partie.

CONCLUSION

Depuis quelques années, l'accueil des familles étrangères rejoignantes est une des priorités de la politique d'intégration. Comme nous l'avons vu, le cadre de cet accueil a été rénové récemment par la circulaire D.P.M. N° 99/315 du 1^{er} Juin 1999 relative à la mise en place du dispositif d'accueil des primo-arrivants. Celle-ci élargit les bénéficiaires de cette politique d'accueil aux membres étrangers de familles de français et aux familles de réfugiés ; met en place dans les départements les plus concernés des plates-formes d'accueil et prévoit l'élaboration ou la réactualisation de plans départementaux d'accueil. Les D.D.A.S.S., maîtres d'ouvrage au niveau départemental de cette politique d'accueil des primo-arrivants, ont la responsabilité de l'organisation et du suivi de ce dispositif.

Un des volets de ce dispositif d'accueil : le suivi social qui est mis en place pour les primo-arrivants a été étudié. L'analyse de sa mise en place en Seine-Saint-Denis a permis de faire ressortir les difficultés auxquelles est confrontée la D.D.A.S.S. dans son rôle de pilotage du dispositif d'accueil. Parmi ces difficultés figurent la connaissance insuffisante des besoins des bénéficiaires et le manque de coordination des différentes actions qui sont menées en la matière. La dernière partie de ce travail porte sur des propositions d'actions pour rendre plus efficace ce suivi social des primo-arrivants, propositions qui ont pour but d'améliorer cette analyse des besoins, d'assurer une meilleure cohérence des actions menées et de permettre à la D.D.A.S.S. de Seine-Saint-Denis de jouer son rôle de pilote du dispositif d'accueil.

Au-delà du dispositif spécifique étudié, ce travail de recherche et d'analyse a permis de mieux appréhender un des modes d'action des D.D.A.S.S. qui émerge en matière de politique sociale : la maîtrise d'ouvrage de l'action sociale. La politique d'intégration des étrangers (dont l'accueil et le suivi social des primo-arrivants sont un des volets) vise à garantir la cohésion sociale d'une société où les étrangers seraient intégrés, elle a pour objectif de faire respecter pour ces derniers le principe d'égalité devant la loi et devant les services publics. C'est donc bien une politique d'action sociale. De plus, les D.D.A.S.S. sont désignées explicitement comme maîtres d'ouvrage de ce dispositif d'accueil au niveau départemental. En respectant les orientations définies par le ministère, elles sont en effet chargées de préciser

les objectifs de ce dispositif, de définir les programmes d'actions des différents acteurs concernés et enfin d'assurer le contrôle de la réalisation de ces actions.

L'analyse des difficultés auxquelles était confrontée la D.D.A.S.S. dans ce cadre précis d'analyse ainsi que les propositions d'actions formulées permettent de mieux comprendre les compétences que doivent développer les D.D.A.S.S. et donc les Inspecteurs des Affaires Sanitaires et Sociales pour mener ce type d'actions de pilotage de politique sociale. Parmi les aptitudes ainsi mises en évidence figurent :

- la capacité à mobiliser et à analyser différents types d'information (par exemple des informations sur les différents besoins des primo-arrivants et les différentes actions menées),
- la faculté d'évaluer l'impact des politiques et des actions menées (dans ce cas on pouvait par exemple se demander si les actions menées répondaient bien aux besoins des bénéficiaires ou si elles étaient bien cohérentes),
- les compétences de conception de dispositif, d'animation et de négociation (qui sont ici nécessaires pour actualiser le plan départemental d'accueil des primo-arrivants).

Il a également été souligné en dernier partie l'importance du rôle des services centraux qui doivent connaître les phénomènes sociaux (la proposition d'évaluation nationale des besoins des primo-arrivants s'inscrit dans cette perspective), concevoir les grandes orientations des politiques et élaborer des outils d'analyse (par exemple des outils de recueil d'informations dans le cas présent) et d'intervention appropriés. L'animation du plan départemental d'accueil est un de ses outils d'intervention. Il faudrait peut être en trouver d'autres dans le cas de cette politique d'accueil des primo-arrivants car il manque aux D.D.A.S.S. un outil important dont disposent habituellement les maîtres d'ouvrage : la maîtrise des financements attribués.

On a donc pu appréhender à travers cet exemple du suivi social des primo-arrivants en Seine-Saint-Denis une des manières d'agir des D.D.A.S.S. dans leur mission de prévention et de lutte contre les exclusions. Il reste à espérer que les propositions d'actions ici formulées permettent réellement, si elles sont suivies, d'aider les primo-arrivants à faire face aux problèmes sociaux, économiques, psychologiques, culturels ou sanitaires engendrés par la migration et d'atteindre à terme le plus haut degré d'autonomie et d'indépendance possible dans la société. Ce seraient les signes de la réussite de ces actions d'accueil qui sont les premières étapes de l'intégration des étrangers dans notre société.

BIBLIOGRAPHIE

LEGISLATION ET REGLEMENTATION

Circulaire DPM N°99/315 du 1^{er} Juin 1999 relative à la mise en place du dispositif d'accueil des primo-arrivants

Circulaire DPM N° 99/163 du 15 Mars 1999 relative à la mise en place du dispositif travailleuses familiales d'adaptation pour les primo-arrivants

Circulaire DPM N°99/35 du 22 Janvier 1999 relative aux contrats locaux pour l'accueil et l'intégration.

Loi N° 98/349 du 11 Mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France.

DOCUMENTATION GENERALE SUR L'IMMIGRATION ET L'INTEGRATION EN FRANCE

ASH, La politique d'intégration, ASH, 23 Octobre 1998, N°2090, p 17-19.

DPM, Les mots de l'immigration et de l'intégration, Eléments de vocabulaire, Notes et Documents, Novembre 1998, N° 42.

ECHANGES SANTE SOCIAL, L'intégration, Décembre 1996, N°84

FAS, Plan Stratégique FAS 1999-2001, Paris, Document interne, Janvier 1999.

HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION, L'intégration à la française, collection 10/18, 1993. I

SCIENCES HUMAINES, L'immigration, Juillet 1999, N° 96

SSAE, Rapport d'activité 1998, 1999.

WEIL Patrick, Mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration, La documentation Française, 1997.

DOCUMENTATION SUR LA POLITIQUE D'ACCUEIL DES PRIMO-ARRIVANTS

ACCUEILLIR / REVUE DU SSAE, Plates-formes : un nouveau cadre pour l'accueil, Octobre 1998 / Janvier 1999, N° 219-220.

DPM, Dossier technique pour les départements avec plates-formes joint à la circulaire DPM N°99/315 du 1^{er} Juin 1999 relative à la mise en place du dispositif d'accueil des primo-arrivants, Juin 1999.

DPM, Travail social, immigration et citoyenneté, Notes et Documents, Mars 1994.

DPM, La politique d'accueil des étrangers en France, document fourni aux participants au colloque sur l'accueil des étrangers organisé par la DPM le 14 /11/99 à Paris

DOCUMENTATION SUR LA SITUATION EN SEINE-SAINT-DENIS

ASSFAM, Rapport d'Activité 1998, département de la Seine-Saint-Denis, 1999.

ASSFAM, Propos autour du regroupement familial en Seine-Saint-Denis, Mars 1999.

ASSFAM, Accueil familles Rejoignantes, Janvier à Juin 1999.

Association des femmes relais de Bondy APVS , Bilan 1998 , 1999.

Association de femmes relais de Clichy/Montfermeil ARIFA, rapport d'activités 1998, 1999.

DDDASS 93, Plan départemental D'Intégration, Bobigny, Novembre 1997.

DDASS 93, Divers documents et notes internes sur la mise en place et le suivi du nouveau dispositif d'accueil. 1998-1999.

OMI, Bilan Statistique Plate-forme 1999, Délégation régionale Paris-Nord, 1999.

PROFESSION BANLIEUE, Professionnaliser la Médiation Sociale, Décembre 1997.

SSAE, Rapport d'Activité 1998, Bureau Départemental de la Seine-Saint-Denis, 1999.

SSAE, L'accueil, l'information, l'information et l'orientation des étrangers en Seine-Saint-Denis, Février 1996

DONNEES CHIFFREES

CPAM 93, Pauvreté-précarité en Seine-Saint-Denis, Documentation générale, N°69, Avril 1998.

DPM, Immigration et présence étrangère en France 1997/1998, Paris, La Documentation Française, Décembre 1998.

Préfecture de la Seine-Saint-Denis, L'Etat en Seine-Saint-Denis, 1999.

DRASS d'Ile-de-France, Indicateurs Sociaux, Décembre 1998.