



ENSP
ÉCOLE NATIONALE DE
LA SANTÉ PUBLIQUE

RENNES

Inspecteur de l'Action Sanitaire et Sociale

Promotion 2003 - 2005

**La mise en place du service public de l'accueil destiné
aux étrangers primo-arrivants : éléments de bilan
à travers l'exemple des départements
du Rhône et de Loire-Atlantique**

Kamel BOUCETTA

Remerciements

Je remercie particulièrement Monsieur Jean-Marie BOUTILLIER, Inspecteur Principal en charge des politiques sociales et médico-sociales à la DRASS des Pays de la Loire, pour son regard critique toujours stimulant et la qualité de son suivi lors de la maturation de ce travail.

Je suis redevable également aux responsables institutionnels et acteurs associatifs qui ont bien voulu me faire part de leurs nombreuses remarques, ainsi que de me permettre d'accéder à tous les documents afférents au projet étudié.

Qu'ils en soient remerciés.

Sommaire

INTRODUCTION GÉNÉRALE	1
NOTE MÉTHODOLOGIQUE	9
1 VUE D'ENSEMBLE DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE L'IMMIGRATION ET DE SES ENJEUX	12
1.1 Les fondements du « modèle français d'intégration »	12
1.2 Le cheminement des structures administratives et la politique française de l'immigration de 1914 à nos jours.....	14
1.2.1 1919 – 1939 : Des réponses « au coup par coup ».....	14
1.2.2 1939 – 1945 : La naissance d'une politique publique de l'immigration. Entre logique de main-d'œuvre et logique de peuplement	16
1.2.3 1945 – 1974 : La mise en œuvre	17
1.2.4 1974 à nos jours : L'invention d'une règle du jeu en période d'absence d'offre ...	19
1.3 Les enjeux migratoires et la construction européenne : quelques repères.	21
1.3.1 Vers une convergence des normes en matière d'asile	22
1.3.2 Vers une convergence des normes en matière de lutte contre l'immigration irrégulière.....	23
1.3.3 Vers une harmonisation a minima en matière sociale.....	24
2 UNE RÉNOVATION DE LA POLITIQUE D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION QUI S'INSCRIT DANS UN PROCESSUS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE PROMOTION DU DROIT DES PERSONNES.....	25
2.1 La création d'un service public de l'accueil et la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration	25
2.1.1 Une extension du service public de l'accueil	25
2.1.2 Un engagement contractuel	26
2.2 Les prestations du contrat d'accueil et d'intégration.....	27
2.2.1 Les missions exercées par les différents acteurs.....	29
2.3 La mise en place de la plate-forme au niveau départemental	32
2.3.1 Le contenu de la plate-forme	33

2.3.2	Les moyens de la plate-forme	34
2.3.3	L'organisation de la plate-forme	35
3	DE LA CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE NATIONALE A SA MISE EN ŒUVRE LOCALE : CONSTATS ET ÉLÉMENTS DE BILAN UN AN ET DEMI APRES LE LANCEMENT DU CAI.....	36
3.1	Éléments statistiques.....	36
3.1.1	Le taux de signature par nationalité	36
3.1.2	Personnes convoquées par âge et par sexe.....	36
3.1.3	Personnes convoquées par catégorie d'étranger	37
3.2	Éléments de bilan	37
3.2.1	Les motifs de refus de signature du contrat	37
3.2.2	La formation civique	38
3.2.3	Les prestations linguistiques.....	39
3.2.4	Le suivi social.....	41
3.2.5	La journée d'information « Vivre en France »	43
3.2.6	Le bilan d'orientation pré-professionnel et la question du suivi	44
3.2.7	Les partenariats	45
3.2.8	L'écho des usagers.....	49
4	RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS D'AMELIORATION	51
4.1	Au niveau de l'organisation et du pilotage du dispositif	52
4.1.1	Améliorer l'organisation des réponses institutionnelles	52
4.1.2	Vers un système d'informations partagé	54
4.1.3	Les auditeurs sociaux de l'OMI : valoriser leur intervention par des actions de médiation	56
4.2	Au niveau de la qualité de la prise en charge et du service rendu.....	58
4.2.1	Mieux répondre au besoin d'interprétariat.....	58
4.2.2	Améliorer l'insertion professionnelle des primo-arrivants : les propositions des professionnels.....	59
	CONCLUSION	62
	BIBLIOGRAPHIE	64

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Les États de l'Union européenne sont tous devenus, aujourd'hui, des territoires d'immigration. Alors que plusieurs États européens, à l'exception de la France, ont alimenté la plupart des flux migratoires vers l'outre-Atlantique et l'Europe du Nord au XIX^e et au XX^e siècle, ils sont désormais une destination des nouvelles migrations internationales. En 2003, l'Organisation internationale des migrations estimait à 175 millions le nombre total de migrants dans le monde, ce qui représente 2,9 % de la population mondiale. L'impact de l'immigration s'apprécie également au regard du nombre d'étrangers ayant acquis la nationalité du pays d'installation, renouvelant de la sorte la population nationale. Dans l'Union européenne, entre 1991 et 2000, près de six millions d'étrangers ont acquis une des nationalités des États membres.¹

Les principales données chiffrées de l'immigration en France

Selon l'INSEE, en mars 1999, 3,26 millions d'étrangers ont été recensés en France métropolitaine, soit 5,6 % de l'ensemble de la population². Parmi les étrangers, 15,6 % (soit 510 000) sont nés en France. Les principales données chiffrées de l'immigration en France font état d'un nombre d'immigrés total de 4,31 millions, soit 7,4 % de l'ensemble de la population. Cette proportion est stable depuis le recensement de 1975.

Depuis 1998, environ 500 000 étrangers se sont installés en France. L'immigration légale³ représentait un total de 173 100 personnes en 2003 (dont 136 400 ressortissants provenant de pays extérieurs à l'Union européenne), contre 156 000 en 2002 (dont 123 700 non européens) soit une progression de 11 %⁴. Le nombre de ressortissants de pays tiers a augmenté de 28 % entre 2001 et 2003. A l'origine de cette évolution, il y a notamment l'augmentation du nombre de mariages d'étrangers avec des ressortissants français – près de 61 500 étrangers ont en effet immigré en France à ce titre l'année

¹ Source : OCDE, 2002.

² Définitions : Est étrangère toute personne qui n'a pas la nationalité française. Est immigrée toute personne née à l'étranger, mais qui ne possédait pas la nationalité française à sa naissance et qui vit en France, qu'elle ait ultérieurement acquis la nationalité française (elle est alors Française par acquisition) ou non. Il y a donc des étrangers non immigrés et des immigrés Français.

³ Il s'agit des chiffres de ce que l'on appelle communément l'immigration « à vocation permanente », composée d'étrangers introduits, régularisés ou bénéficiaires d'un changement de statut, qui reçoivent un premier titre de séjour d'une durée au moins égale à un an.

⁴ Source : Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration - Rapport 2002 – 2003 ; Office des migrations internationales (OMI) qui comptabilise les migrants lors de la visite médicale obligatoire avant délivrance d'un titre de séjour.

dernière, soit une hausse de 70 % entre 2000 et 2003 - et la hausse des regroupements familiaux. Le motif familial joue en effet pour 74 % de l'immigration à vocation permanente en 2003, contre 69 % en 2001. Le nombre de réfugiés admis au séjour tend à augmenter faiblement : 52 000 demandes déposées en 2003, contre 51 000 en 2002, sans compter les mineurs accompagnants. A ces statistiques s'ajoutent celles des procédures d'acquisition de la nationalité française qui auront généré dans l'ensemble un flux d'environ 139 900 personnes en 2003, contre 122 800 en 2002.

Si le mythe de « l'immigration zéro » a finalement disparu des discours politiques, la réalité d'un tel flux d'entrée sur le territoire français reste un phénomène mal connu. Or, réfléchir à l'intégration⁵ de ces personnes et de leur famille conduit nécessairement à examiner les conditions de leur accueil. C'est en effet dès la prise de contact avec la société française que peuvent au mieux être posés les jalons d'une intégration réussie. Aussi, le fil conducteur de ce travail réside dans ce besoin nécessaire de clarification sur une question que l'on pourrait formuler comme suit : Comment se caractérise l'action publique en matière d'accueil et d'intégration des étrangers primo-arrivants⁶ en France aujourd'hui ?

En France, les principes énoncés dans la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 déterminent encore, deux siècles après, nos représentations collectives et la conduite des politiques publiques. Traditionnellement et institutionnellement, la mise en place d'une action volontariste des pouvoirs publics français en faveur des populations immigrées repose sur le principe d'égalité et d'universalisation des droits, institué par la République dans la perspective d'une assimilation par la citoyenneté. En effet, en vertu de ce qu'il est convenu d'appeler le « *modèle français d'intégration républicaine* », une politique d'accueil est importante car au-delà de la nécessité d'assurer à ces personnes souvent désorientées des conditions d'arrivée prenant en compte leurs difficultés spécifiques, l'accueil a aussi pour tâche de préparer leur futur insertion économique, sociale et civique. De ce point de vue, l'accueil constitue bien la première étape du processus d'intégration.

⁵ « Intégrer » du verbe latin « integrare » signifie faire entrer dans un ensemble plus vaste. Sans ignorer les débats sémantiques récurrents autour des notions problématiques telles que « *insertion* » et « *intégration* », notamment dans le champ de l'immigration, nous nous limiterons ici à considérer la définition officielle donnée par le Haut Conseil à l'Intégration, à savoir : l'intégration entendue comme un processus dynamique entre un individu nouvellement arrivé et la société d'accueil impliquant une série de droits et de devoirs dans une logique de réciprocité. Instance consultative placée auprès du Premier ministre, le Haut Conseil à l'Intégration est chargé de suivre l'évolution des politiques d'immigration et de proposer des orientations en faveur des migrants.

⁶ La catégorie des « primo-arrivants » recouvre tous les étrangers arrivés régulièrement qui pénètrent, pour la première fois, sur le territoire français.

La mise en place d'une politique d'action sociale dans le domaine de l'accueil des populations immigrées : bref rappel historique

Historiquement, le dispositif d'accueil des familles rejoignantes a été mis en place par une circulaire de 1986, puis renforcé par les circulaires du 12 mars 1993 et du 19 décembre 1994. Après plusieurs années, ce dispositif national a été jugé insuffisant pour deux raisons : d'une part, il est resté centré sur les seules familles arrivant en France dans le cadre du regroupement familial excluant de ce fait des mesures d'accueil les membres de familles de Français et familles de réfugiés qui, pourtant, rencontrent des problématiques quasiment identiques ; d'autre part, il n'a pas toujours permis la réalisation d'un accueil personnalisé systématique.

Aussi, en 1998, l'idée d'une structuration de l'accueil au sens large a été explicitée, notamment dans une communication au conseil des ministres du 21 octobre 1998 : *« Accueillir, c'est d'abord organiser concrètement l'arrivée de celui qui a été autorisé à résider en France (...) C'est aussi, pour celui qui représente le pays d'accueil, expliquer les droits et les devoirs, les règles de la vie commune. C'est enfin se préoccuper des besoins du nouvel arrivant de façon à faciliter son installation. L'objectif du gouvernement est de mettre en place une politique d'accueil efficace répondant à ces principes »*. Elle s'inspire de diverses expériences, notamment québécoise où le gouvernement de la province estime que l'accueil et l'intégration reposent sur un contrat moral entre l'étranger, la société civile et les pouvoirs publics.

Alors que l'accueil ne concernait que les familles arrivant en France dans le cadre du regroupement familial, il a été élargi aux familles de réfugiés, ainsi qu'aux membres étrangers de familles de Français, par la circulaire du 1^{er} juin 1999⁷ relative à la mise en place du dispositif d'accueil des primo-arrivants. Les orientations retenues s'inscrivent dans la continuité de celles qui inspiraient la politique d'accueil jusqu'à présent : pour chaque famille arrivante des actions d'intégration doivent lui être proposées pour faciliter son installation. Dans chaque département, cet accueil est formalisé dans un Plan Départemental d'Accueil (PDA) des primo-arrivants destiné à :

- Définir les modalités de prise en charge des nouveaux arrivants ainsi que le rôle de chacun des acteurs du dispositif ;

⁷ Circulaire DPM-CII n°99/315 du 1^{er} juin 1999.

- Évaluer les besoins, recenser les moyens existants, définir et programmer les actions complémentaires nécessaires ;
- Arrêter les modalités de suivi de sa mise en œuvre.

Au cœur de ces nouvelles orientations, il y a l'idée que l'accueil ne se limite pas au moment de l'arrivée de la famille et que le parcours d'intégration doit se dérouler à son rythme. Cependant, ce parcours sera d'autant plus rapide qu'il aura été mieux anticipé et préparé. La circulaire du 01/06/99 citée en référence faisait obligation aux départements de se doter d'un programme départemental d'accueil avant la fin de l'année 1999 pour définir un dispositif d'accueil proportionné aux besoins recensés. L'objectif et l'échéance n'ont été que partiellement respectés. Au 1^{er} novembre 2003, moins de quarante départements s'étaient en effet dotés d'un PDA.

L'expérimentation du contrat d'accueil et d'intégration et son incidence sur le dispositif national d'accueil

Le président de la République, dans un discours prononcé à Troyes le 14 octobre 2002, dévoile la volonté de la République française d'inscrire l'accueil et le processus d'intégration des étrangers dans le cadre d'un engagement réciproque de la France et du migrant, autour d'un contrat d'intégration. Cette orientation fondamentale s'est exprimée en 2003 par la relance du dispositif national d'accueil en se focalisant sur trois aspects essentiels du processus d'intégration :

- Mettre en œuvre un véritable service public de l'accueil ayant vocation à couvrir progressivement l'ensemble du territoire ;
- Développer l'apprentissage du français ; c'est l'une des conditions de l'autonomie (à défaut, l'individu demeure dépendant de tiers – famille, communauté, services sociaux) permettant l'accès à chaque personne à tous les autres droits ou dispositifs facilitant l'intégration ;
- Formaliser les engagements réciproques de l'Etat et du nouvel arrivant par la mise en œuvre progressive d'un contrat d'accueil et d'intégration : signé entre l'étranger et l'Etat, celui-ci se veut la concrétisation de cette volonté partagée par l'étranger et la France, société d'accueil, de participer à un projet commun.

Proposé à tous les étrangers admis à séjourner pour la première fois en France en vue d'une installation durable, ce contrat est d'une durée d'un an, éventuellement renouvelable une fois.

L'enjeu est de faciliter l'insertion de ces personnes à un moment où des besoins d'accompagnement s'expriment en matière de connaissance des règles de la vie en France, d'apprentissage de la langue ou d'accès aux droits sociaux, à l'emploi et au logement. Le dispositif mis en œuvre est proportionné aux besoins recensés dans chaque département. L'Etat offre des prestations linguistiques, une formation civique, un diagnostic des besoins et un accompagnement social si nécessaire ainsi qu'un suivi approprié. L'étranger signataire du contrat s'engage en contrepartie à suivre les formations proposées. Privilégiant une mise en œuvre progressive de 2003 à 2006, ce contrat est systématiquement proposé depuis le 1^{er} juillet 2003 à tout nouvel arrivant bénéficiaire du dispositif d'accueil dans douze départements pilotes, choisis en raison de la diversité des situations rencontrées : Bouches-du-Rhône, Haute-Garonne, Gironde, Hérault, Jura, Nord, Rhône, Bas-Rhin, Sarthe, Vienne, Hauts-de-Seine, Val-d'Oise. Le dispositif s'est étendu à 14 nouveaux départements⁸ en 2004 permettant de prendre en charge un flux estimé à 60 000 personnes début 2005. A noter que ce dispositif ne s'applique pas aux demandeurs d'asile, titulaires de titres de séjour de 3 mois renouvelables et qui bénéficient d'une prise en charge spécifique.

L'organisation du dispositif d'accueil dans le département de Loire-Atlantique

Dans le cadre de la montée en charge progressive du dispositif d'accueil et d'intégration et de la procédure du CAI, une plate-forme d'accueil, animée par l'OMI, s'est ouverte à Nantes à partir du mois de juillet 2004. Faisant intervenir un agent de liaison, deux auditeurs sociaux, une assistante sociale du SSAE⁹, une responsable de formation chargée du bilan et de la prescription linguistique et trois médecins vacataires, celle-ci est ouverte trois demi-journées par semaine pour un flux semestriel estimé à environ 600 personnes. Dans un même lieu et le même jour, celui de la visite médicale OMI, les personnes nouvellement arrivées peuvent ainsi :

- assister à une présentation collective de la vie en France, avec pour support un film de bienvenue d'environ 15 minutes ;
- avoir un premier entretien avec un auditeur social de l'OMI ;

⁸ Programme d'extension du CAI en 2004 : Loire, Moselle, Paris, Seine-St-Denis, Essone, Alpes-Maritimes, Loire-Atlantique, Isère, Ain, Pas-de-Calais, Aude, Vendée, Ille-et-Vilaine, Tarn.

⁹ Deux associations conduisant une mission de service public confiée par l'État sont particulièrement concernées dans le cadre de cette politique d'intégration : le Service social d'aide aux émigrants (SSAE) et l'Association service social familial migrants (ASSFAM).

- faire un bilan linguistique permettant de déterminer le type de stage d'apprentissage du français le mieux adapté à leur situation ;
- et, si nécessaire, avoir un premier entretien avec un assistant de service social.

Conformément aux dispositions de la circulaire ministérielle du 1^{er} juin 1999 précitée, un comité de pilotage départemental a été mis en place afin de mobiliser les principaux acteurs : services de l'Etat, collectivités territoriales, organismes de protection sociale, services sociaux spécialisés, etc. Deux constats sont ici prépondérants : d'une part, l'accueil n'est pas une action ponctuelle, même si l'arrivée de la famille est un moment particulièrement privilégié ; d'autre part, l'accueil doit être personnalisé en fonction des besoins de chaque famille.

Dans ce contexte, si la Direction de la population et des migrations (DPM) du ministère de l'Emploi et de la Cohésion sociale pilote la politique de l'accueil au niveau national en définissant le cadre général des actions à conduire dans ce domaine, les services déconcentrés, les DRASS et DDASS sont, sous l'autorité du préfet, les relais et les animateurs locaux de cette politique. C'est ainsi, par exemple, que la structuration sur le territoire de l'action publique en faveur des populations immigrées répond à un développement, au sein des services déconcentrés, des outils de planification et de coordination que sont le PRIPI au niveau régional et le PDA au niveau départemental¹⁰. Selon les termes de la circulaire, « *la mise en place d'un Programme régional d'insertion des populations immigrées (PRIPI) résulte de la diffusion d'un cadre stratégique à moyen terme de l'action coordonnée des services publics affirmant le rôle de l'État en matière d'intégration des immigrés* ». Dans ce cadre, le rôle des DDASS est d'impulser une dynamique susceptible de garantir l'efficacité des mesures prises en organisant la fluidité nécessaire des relations entre les partenaires et tenant compte des situations et problématiques locales. En effet, le niveau départemental reste considéré comme le plus pertinent pour procéder à l'identification des problématiques d'intégration et définir des priorités d'action.

A ce titre, le PDA de Loire-Atlantique, finalisé en avril 2004, répond à cette volonté et se veut « *être lisible et opérationnel, conçu comme un outil utilisable par tous, au service*

¹⁰ Circulaire DPM/AC11 n°2003/537 du 24/11/2003. Cette même circulaire rappelle également l'intérêt d'une démarche régionale en précisant les modalités d'élaboration d'un Programme régional d'insertion des populations immigrées (PRIPI).

d'objectifs clairement identifiés et évaluables par tous les acteurs »¹¹. Cet instrument de planification et de coordination est conçu avant tout comme un outil de connaissance et un instrument pédagogique répondant au souci d'irriguer le territoire par une mise en réseau des acteurs, en particulier entre l'État et ses partenaires. Concrètement, dans le département de Loire-Atlantique, l'organisation coordonnée des services repose sur les grandes fonctions suivantes :

- l'Etat (DDASS), maître d'ouvrage, organise l'ensemble du dispositif à travers le comité de pilotage départemental et l'élaboration du plan départemental d'accueil ;
- l'OMI en tant que maître d'œuvre de l'accueil finance la PFA ;
- le FASILD a la responsabilité d'organiser et de financer les actions d'insertion complémentaires spécifiques à mettre en œuvre après l'accueil (bilan linguistique, formation linguistique, interprétariat) ;
- les services sociaux spécialisés (SSAE et ASSFAM) assurent leur mission spécifique : le travail social.

Le questionnement et les objectifs de cette enquête

Entre expérimentation et institutionnalisation, la mise en place de ce nouveau dispositif pose la question des conditions d'accueil et de suivi des primo-arrivants au niveau local. Bien que disposant d'un recul insuffisant pour apprécier le fonctionnement global du dispositif au niveau local, il est intéressant d'étudier les premiers éléments de bilan dont nous disposons. Et de poser les questions suivantes : Comment améliorer la prise en charge de ces populations et connaître plus précisément leurs besoins ? Comment mutualiser les compétences complémentaires des différents partenaires institutionnels et associatifs ?

Cette démarche d'analyse s'articule autour de la volonté de mener une réflexion sur un dispositif d'action publique en cours de formalisation, c'est-à-dire non tout à fait stabilisé, dont l'efficacité repose en grande partie sur le développement d'un mode de gestion partenariale de qualité. L'objet de cette étude est donc d'effectuer une plongée dans les pratiques professionnelles actuelles telles qu'elles se mettent en place afin de

¹¹ Propos issus d'un entretien avec le chargé de mission responsable de l'élaboration du PDA à la DDASS de Loire-Atlantique.

travailler aux conditions d'optimisation de l'organisation de la prise en charge des primo-arrivants dans le cadre de la création d'un service public départemental de l'accueil.

Au niveau institutionnel, la question posée est celle de l'élaboration d'un mode de pilotage stratégique par l'État susceptible de garantir la coordination effective des différentes prestations et la cohérence d'ensemble du dispositif. De ce point de vue, cette action publique partagée que constitue la mise en œuvre du CAI entraîne une redéfinition des procédures de concertation liées à la pluralité des acteurs en présence.

Sur le plan professionnel, dans un contexte de rationalisation des dépenses budgétaires et d'exigences nouvelles en termes de transparence et de responsabilité, la recherche de l'adaptation aux besoins et la cohérence des diverses politiques font désormais partie intégrante des missions dévolues aux inspecteurs de l'action sanitaire et sociale, ainsi qu'à tous les autres professionnels de l'action publique, quelque soit leur niveau d'intervention. Par ailleurs, les transferts récents d'un certain nombre de compétences aux collectivités territoriales, dans le cadre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, modifient sensiblement l'action de l'État et permet d'identifier dans le même temps de nouvelles modalités d'intervention au niveau local. Moins interventionniste, cela signifie que celui-ci doit privilégier désormais l'animation des dispositifs institutionnels, la mobilisation des acteurs de terrain et jouer un rôle essentiel dans l'orientation des politiques publiques et leur validation.

Pour tenter d'apporter des éléments de réponse à ces interrogations, on cherchera d'abord à préciser les contours de la politique française de l'immigration en s'efforçant de rendre compte des fondements historiques et institutionnels qui ont présidé à sa définition. Un aperçu des enjeux migratoires en Europe et des effets directs sur la construction européenne, notamment en termes d'eupéanisation des politiques publiques, permettra de saisir la transformation des modes d'action dans le sens d'une plus grande convergence des normes. La deuxième partie sera consacrée à la présentation des caractéristiques de la politique publique liée à l'intégration des étrangers primo-arrivants avec la mise en place du contrat d'accueil et d'intégration. La troisième partie quant à elle s'efforcera de mettre en évidence les enjeux de ce processus d'accompagnement et de promotion du droit des personnes du côté des principaux acteurs locaux impliqués sur le terrain dans la mise en œuvre de ce nouveau dispositif. Enfin, on essaiera d'intégrer ces différentes variables dans un cadre d'interprétation plus large en proposant une série de préconisations destinées à améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur.

NOTE MÉTHODOLOGIQUE

Sur le plan méthodologique, ce travail repose en premier lieu sur une série d'entretiens individuels approfondis semi-dirigés réalisés en 2004 auprès de deux primo-arrivants¹² et de quatorze professionnels exerçant leurs fonctions dans le champ de l'immigration et chargés en particulier d'organiser la mise en œuvre du nouveau dispositif d'accueil des immigrants. Il a été complété par une observation participante au sein de deux plates-formes d'accueil : celle du Rhône basée à Lyon et celle de Loire-Atlantique située à Nantes. Outre la possibilité d'appréhender concrètement le fonctionnement du dispositif, ces stages d'une semaine chacun m'ont permis de rencontrer les principaux acteurs impliqués localement dans deux départements différents mais occupant des fonctions identiques et précises (représentants de la DDASS, du FASILD, de l'OMI, du SSAE, de l'ASSFAM, et des municipalités). Le choix de ce protocole d'enquête semblait intéressant en point de méthode pour comprendre comment des pratiques professionnelles s'inscrivent dans des contextes d'action différents. Choisi en 1998 comme site pilote, avec celui de la Seine-Saint-Denis, pour la mise en place d'une plate-forme d'accueil, le département du Rhône fut l'un des premiers en effet à se doter d'un cadre d'action pour la mise en œuvre du service public de l'accueil des nouveaux migrants. Avec 11 % de la population immigrée totale et un flux annuel de primo-arrivants évalué à près de 4000 personnes, la région Rhône-Alpes fait partie des trois grandes régions d'accueil avec l'Ile-de-France (37 %) et PACA (10 %). A l'inverse, dans les régions de l'Ouest, et singulièrement en Bretagne et en Pays de la Loire, la proportion des immigrés dans la population totale est nettement inférieure à la moyenne nationale (respectivement autour de 1,5 % et de 1,8 %).

¹² La faiblesse du nombre d'usagers rencontrés dans le cadre du dispositif mise en place est liée au fait que les personnes convoquées sur la plate-forme d'accueil sont pour beaucoup non francophones ou disposent d'un vocabulaire limité. Dans ces conditions, la possibilité de recueillir plusieurs entretiens en vue de mieux connaître les caractéristiques actuelles des flux migratoires n'a pas été chose aisée. Par ailleurs, force est de reconnaître que le caractère formel de la situation renforcé par une « convocation » pour des démarches administratives dans un espace propre faisant intervenir différents professionnels, pour un public ne maîtrisant ni la langue ni les codes sociaux du pays d'accueil, ne permet pas de créer les conditions d'une démarche d'entretiens de qualité. Cette remarque étant faite, il convient de préciser toutefois que de nombreux échanges informels ont pu avoir lieu, ce qui a été pour moi une source précieuse d'informations pour comprendre la complexité et la diversité des trajectoires migratoires en présence.

Démarche empirique et protocole d'enquête

A partir d'une étude de terrain basée sur un travail comparatif de situations contrastées, les entretiens réalisés à cette occasion avaient pour objectif de recueillir des faits qui devaient décrire la réalité d'une mise en œuvre, de caractériser les expériences évoquées et d'identifier les questions émergentes susceptibles de servir de trame à une appréciation qualitative. Les questions portaient sur le rôle de l'interviewé et la démarche initiale d'appropriation du projet, sur les modalités de mise en œuvre au regard des spécificités locales et sur les difficultés rencontrées. D'une durée moyenne variant de 1h30 à 2 heures de temps selon mes interlocuteurs, la campagne d'entretien a été conduite entre les mois de juin et octobre 2004, soit tout juste un an après le lancement national de l'expérimentation du CAI en juillet 2003. L'ensemble des acteurs rencontrés est en lien direct avec le dispositif étudié, et peut être regroupé de la façon suivante :

- Trois représentants de la DDASS : les inspectrices principales en charge du Pôle Social et du dossier «Intégration des Populations Immigrées » à la DDASS du Rhône, la conseillère technique en travail social chargée de l'« Unité Étrangers » à la DDASS de Loire-Atlantique ;
- Deux représentants du FASILD : les directeurs régionaux de Rhône-Alpes et des Pays de la Loire de cet établissement public national ;
- Trois représentants de l'OMI : les délégués régionaux chargés de la gestion opérationnelle des PFA, un membre de l'équipe des auditeurs sociaux recrutés pour mener à bien l'accueil physique des personnes convoquées sur les PFA, les entretiens individuels et présenter le CAI aux primo-arrivants ;
- Deux représentants des services sociaux spécialisés : les assistants sociaux intervenant sur les PFA au titre du suivi social et travaillant respectivement pour le SSAE et l'ASSFAM ;
- Deux représentants des municipalités : l'adjointe au maire chargée de la « Citoyenneté, de l'Intégration et de l'Égalité des chances » de la ville de Lyon, et le chargé de mission « Intégration » de la ville de Nantes ;
- La responsable du Bureau « Action sociale, culturelle et territoriale » à la Direction de la population et des migrations du ministère du Travail et de la Cohésion sociale ;

- Une représentante du Haut Conseil à l'Intégration, rapporteur principal du rapport public 2003 consacré au contrat et à l'intégration¹³ ;
- Deux personnes nouvellement installées en France rencontrées au moment de leur passage sur la plate-forme d'accueil (conjoint de Français et famille de réfugié).

D'un point de vue technique enfin, mes informateurs ont tous accepté le principe de l'enregistrement, non sans que je précise au préalable la finalité exclusive quant à l'utilisation des bandes à défaut de pouvoir toujours leur garantir leur anonymat. Loin de provoquer des réflexes d'autocensure, la plupart ont reconnu que ce n'était pas la première fois et qu'ils étaient pour certains en quelque sorte rompus à la pratique du discours du fait même de leur fonction.

Plus largement, il convient de préciser par ailleurs que ce travail de recherche, à travers la description et l'analyse d'un dispositif d'action publique, ne prétend en aucun cas atteindre une forme d'exhaustivité ou de représentativité la plus complète possible, et ce, pour deux raisons principales : d'une part, le nombre limité d'entretiens réalisés interdit toute montée en généralité susceptible de fournir un modèle interprétatif unique de la réalité sociale, par définition plus complexe ; d'autre part, la nature de cette démarche vise essentiellement à s'interroger au fond sur le sens que les individus donnent à leur action, c'est-à-dire sur leurs représentations. En ce sens, il s'agit de construire une logique de questionnement dans un contexte historique donné. Ceci nous amène à considérer que les grilles d'analyse utilisées par les acteurs varient en fonction de facteurs multiples : positionnement institutionnel, parcours professionnel et personnel des personnes rencontrées, spécificités locales, niveau de mobilisation, politisation/cristallisation de la « question immigrée » en enjeu politique local, etc. Aussi, le principe et la justification de cette recherche répondaient avant tout au souci d'activer la première source d'informations directes sur la mise en œuvre d'une politique, en faisant appel certes aux jugements subjectifs des acteurs qui en ont la charge, mais en autorisant l'échange et la réflexion à partir de faits évoqués dans le discours. Enfin, un travail sur les archives et la documentation existante a permis de compléter ma connaissance des contextes locaux et des conditions de vie de la population.

¹³ Haut Conseil à l'Intégration, *Le contrat et l'intégration*, rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 2003.

PREMIÈRE PARTIE

1 VUE D'ENSEMBLE DE LA POLITIQUE FRANCAISE DE L'IMMIGRATION ET DE SES ENJEUX

Les phénomènes d'intégration s'enracinent dans des réalités sociales et nationales particulières, et sont perçus et construits de manière différente en fonction des caractéristiques historiques, économiques et politiques propres à chaque pays. Ainsi, s'interroger sur la question de l'intégration des migrants en France suppose d'abord de s'interroger sur la nature de la société française où ils sont censés s'intégrer et sur la signification attribuée à celle-ci.

1.1 Les fondements du « modèle français d'intégration »

En France, l'intégration nationale repose sur les principes de la séparation de la sphère publique et de la sphère privée et de la primauté des droits individuels sur les droits collectifs. Par la laïcité, la citoyenneté fait de tous les citoyens des individus égaux devant l'Etat en transcendant toutes les appartenances individuelles (culturelles, religieuses, sociales, économiques, etc.). Les individus qui se meuvent dans l'espace public n'y accéderaient qu'en qualité de citoyen rigoureusement semblables les uns aux autres, égaux parce que semblables, êtres abstraits car dépouillés de tous caractères identitaires autres que ceux qui leur viennent de leur appartenance commune à la République et qui les constituent précisément comme citoyens. Dès lors, il n'y a pas de communautés dans l'espace public ; la République française intègre les individus non les communautés selon une conception du citoyen née des valeurs incarnées et symbolisées par la République. « *La loi est l'expression de la volonté générale* » affirme l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. « *Aucune section du peuple ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté nationale* », répète de nos jours l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958. Par-delà la différence des mots, le principe est le même. Il s'agit d'affirmer l'unité du peuple français dont la volonté est une.

Le couple État-nation est alors perçu comme l'unique instaurateur de l'identité collective et comme l'instituteur de la cohésion sociale. En favorisant le rétablissement et l'organisation des libertés publiques, par les lois de 1881 (liberté de la presse, de se réunir, liberté syndicale, etc.), et l'institution de la laïcité de l'enseignement, la III^{ème} République allait faire triompher les valeurs républicaines de 1789. L'intégration démocratique est un processus ouvert supposant que les étrangers peuvent entrer dans l'espace national et dans la communauté politique. De ce point de vue, la diversité culturelle qui accompagne la présence d'immigrés récents n'est pas vouée à perdurer, ces derniers étant soumis à un processus d'acculturation : « *L'identité nationale n'est pas un fait biologique mais politique, on est Français par la pratique d'une langue, par l'apprentissage d'une culture, par la volonté de participer à la vie économique et politique* »¹⁴. Le passage de l'étranger au citoyen se réalise préférentiellement par l'acquisition de la nationalité française. Cette approche qualifiée de nationale-républicaine s'inscrit fondamentalement dans la tradition assimilationniste à contenu universaliste. Tant par ses principes de référence que par son efficacité réelle (on estime aujourd'hui à plus de 15 millions les Français qui ont au moins un grand-parent né étranger), ce mécanisme d'intégration représente un modèle particulièrement réussi, à tel point qu'on a pu réellement parler d'un « modèle français d'intégration ».

Il faut savoir que la plupart des autres Etats européens ont une conception différente. Beaucoup admettent l'existence de minorités identifiées par des particularismes ethniques, linguistiques ou religieux, et en déduisent une architecture juridique spécifique. En Grande-Bretagne par exemple, les minorités ethniques sont reconnues et financées par les institutions. Les minorités issues de l'immigration font l'objet dans ce pays de politiques publiques essentiellement mises en œuvre au niveau local. Elles se composent des politiques d'égalité des chances regroupant les mesures d'actions positives (par exemple, contrôle de la représentation ethnique dans l'emploi public), des politiques antiracistes telles que la formation et la lutte contre le racisme institutionnel et des politiques de gestion communautaire organisant par exemple l'éducation multiculturelle.

En France, ces formes de politiques publiques sont absentes en tant que telles, mais certaines actions sont reprises sous le vocable générique de politiques de la ville ou de lutte contre les exclusions. Sans les nommer comme les Britanniques, les Français mettent en œuvre, sous le label de politiques générales, les zones d'éducation prioritaire,

¹⁴ SCHNAPPER D., *La France de l'intégration. Sociologie de la nation*, Paris, Gallimard, 1991, p.63.

les dispositifs d'insertion professionnelle, les zones franches, etc., des politiques dont le but implicite est de lutter contre les effets des discriminations ethniques. Dans un contexte d'affaiblissement de la force intégratrice des institutions nationales, ce constat conduit à souligner les difficultés qu'il y a aujourd'hui à réaliser l'égalité des chances, au-delà de l'affirmation de l'égalité des droits, contribuant à mettre en débat les fondements du modèle français d'intégration.

1.2 Le cheminement des structures administratives et la politique française de l'immigration de 1914 à nos jours

De fait, la politique de l'immigration n'est pas une politique banale d'action sociale : d'une part, elle met en jeu des populations d'origines et de cultures différentes, d'autre part, elle tente de faire en sorte que nationaux et immigrés vivent en bonne intelligence et se trouvent, malgré leurs dissemblances, des références communes. Pour appréhender cette dimension qui est une constante de la politique française de l'immigration, il est utile de retracer les grandes étapes de la construction de cette politique, notamment à travers l'élaboration progressive d'un appareil politico-administratif, et de comprendre ainsi l'agencement pratique des représentations issues du modèle républicain et de son articulation au réel. L'histoire de la politique d'immigration nous fera distinguer quatre périodes, au cours desquelles vont se dégager des logiques d'action sociale, différentes en situation d'offre d'immigration de celles qui existeront en période d'absence d'offre¹⁵.

1.2.1 1919 – 1939 : Des réponses « au coup par coup »

C'est durant le premier conflit mondial que s'est opéré le couplage des questions migratoires sur une politique de la main-d'œuvre inventée de toutes pièces sous la pression des circonstances et des besoins d'ordre militaire. Pour combler les vides causés par la mobilisation des forces armées, les pouvoirs publics ont dû, en effet, prendre des mesures qui dérogeaient à la tradition libérale de non intervention de l'Etat dans le recrutement de la main-d'œuvre étrangère et de la main-d'œuvre coloniale. C'est ainsi que plusieurs structures relevant de cinq départements ministériels sont apparues. Leur objet était d'introduire des travailleurs coloniaux et étrangers : outre les ministères du Travail et de l'Agriculture disposant respectivement d'un service de la main-d'œuvre

¹⁵ Termes employés au vocabulaire économique : les autorités publiques avec les employeurs sont considérés comme les offrants et les étrangers comme les demandeurs.

étrangère (SMOE) et d'un service de la main-d'œuvre agricole (SMOA), le ministère de l'Intérieur est chargé de la surveillance des étrangers sur le territoire ainsi que de la carte d'identité ; le ministère de la Justice s'occupe des naturalisations (jusqu'en 1945) ; le ministère des Affaires étrangères conduit les négociations d'accords internationaux et encadre les missions françaises de recrutement à l'étranger. Leur coordination était assurée par une Commission interministérielle de la main-d'œuvre, créée en septembre 1915, auprès du ministère du Travail.

Durant les années 1920 et 1930, un *modus vivendi* institutionnel s'est instauré entre les pratiques libérales de la Belle Époque. Une répartition des rôles s'est dessinée entre les structures administratives confirmées dans leurs récentes fonctions et les organisations patronales, regroupées dès 1924 dans une puissante Société Générale d'Immigration (SGI) : le recrutement des travailleurs étrangers était organisé par des organisations patronales, mais les contrats d'introduction de main-d'œuvre étrangère devaient être visés par les services de main-d'œuvre ; les visites médicales étaient effectuées par des médecins agréés par l'administration, les régularisations et les naturalisations incombaient aux pouvoirs publics. C'est dans le cadre de cette organisation que fut introduit, de 1924 à 1930, près de 400.000 étrangers.

Les phases de dépression économique de 1926, et surtout des années trente, provoqueront l'arrêt temporaire des flux migratoires et un contrôle plus sévère de l'immigration installée. L'emploi des étrangers démunis de carte d'identité est interdit ; le retour des immigrés est parfois organisé¹⁶ et l'émergence d'un contrôle de l'accès des étrangers aux professions libérales est votée par les députés¹⁷. Cette préférence en matière d'embauche a cantonné encore davantage les travailleurs immigrés dans les professions les plus pénibles.

Dans la mesure où l'immigration n'était pas pensée autrement que sous l'angle d'un instrument de régulation du marché de l'emploi, les principes d'une politique publique de l'immigration ne purent être définis avant 1939 : c'est, selon les cas, la pression de l'opinion publique, celle des entreprises, le jeu des États d'origine qui feront varier les règles applicables.

¹⁶ Entre les deux recensements de 1931 et 1936, la population étrangère a diminué de 450.000 individus.

¹⁷ Sur l'atmosphère générale de l'époque, on pourra consulter SCHOR R., *L'opinion française et les étrangers : 1919-1939*, Publication de la Sorbonne, 1985.

1.2.2 1939 – 1945 : La naissance d'une politique publique de l'immigration. Entre logique de main-d'œuvre et logique de peuplement

C'est à cette période qu'apparaît la nécessité d'une politique de coordination : un sous-secrétariat d'Etat à l'immigration attribué à Philippe Serre est créé dans le gouvernement de Chautemps et maintenu dans le deuxième gouvernement de Léon Blum. Celui-ci s'inspire, pour agir, d'une logique d'action sociale développée notamment par Georges Mauco dès 1937¹⁸. Pour Mauco, il s'agit tout à la fois de privilégier une immigration « utile », et l'impératif économique, qui use, comme critère, des besoins à satisfaire en matière de main-d'œuvre. L'utile est celle qui donnera à la France les travailleurs agricoles ou industriels qui lui font défaut ; à l'inverse de celle qui lui apporterait des artisans, des commerçants, des professions libérales où la concurrence existe déjà. L'assimilable est celle qui vient des pays ethniquement, religieusement et culturellement les plus proches de la France, donc européenne, à l'inverse d'une immigration africaine ou asiatique (peur de la dissolution de « l'ethnie française »)¹⁹.

L'impulsion de cette politique devait être assurée par des institutions administratives nouvellement créées à cet effet. C'est au sein du Haut Comité consultatif de la Population et de la Famille (HCPF), rattaché à la présidence du Gouvernement provisoire de la République française, que la nouvelle politique de l'immigration fut conçue. Ses objectifs ? Repeupler la France pour remédier à son déclin démographique en tenant compte des déficits en main-d'œuvre des diverses branches industrielles ; sélectionner les « éléments étrangers » susceptibles d'être introduits sur le territoire ; mettre en œuvre un programme d'implantation et d'assimilation à leur intention. La nouvelle immigration devra comprendre : 50 % de « Nordiques » (Belges, Luxembourgeois, Hollandais, Suisses...), 30 % de Méditerranéens du Nord (Lombards, Piémontais, Basques, Catalans, Navarrais) et 20 % de Slaves (Polonais, Tchèques, Yougoslaves...). Sans être spécifique à la France, cette préférence en faveur d'une immigration d'origine européenne concernait tous les grands pays d'immigration (Allemagne, Suisse, Autriche, Belgique). Comme le note P. Weil, « *l'immigré, économiquement utile et démographiquement sélectionné, pourra alors bénéficier de droits économiques et administratifs qui s'étendront avec la durée de son séjour où la naturalisation consacrera son assimilation* »²⁰.

¹⁸ Géographe de formation, Georges Mauco, auteur d'une thèse pionnière sur les étrangers et leur rôle dans l'activité économique publiée en 1932, sera membre du cabinet de Philippe Serre.

¹⁹ Sur cette période WEIL P., « *Racisme et discrimination dans la politique française de l'immigration. 1938 – 1945/1974 – 1995* », Revue Vingtième Siècle, juillet – septembre 1995, pp. 77 – 102.

²⁰ WEIL P., Op.Cit.p. 77.

Après l'abrogation des lois de Vichy, le premier projet d'ordonnance propose de réglementer l'ensemble des aspects de la politique de l'immigration de la manière suivante :

- pour l'introduction, il prévoit la création de l'ONI (office national de l'immigration) ;
- pour le séjour, trois types de carte de séjour ayant chacune une durée de validité différente (un, trois ou dix ans) sont instituées et l'étranger se les verra progressivement attribuer selon la durée de son séjour ;
- enfin, le projet inclut également des modifications de la nationalité.

L'ordonnance du 2 novembre 1945 qui constitue, aujourd'hui encore, le cadre de la politique française de l'immigration, détermine les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. On peut d'ailleurs déduire de ce texte la définition de l'immigré tel que l'Etat français l'institue juridiquement. Est alors et est encore considéré comme immigré, conformément à l'article 6 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, l'étranger qui s'installe sur le territoire national au-delà d'une durée de 3 mois, de façon continue et pour une période indéterminée. Une des principales novations est la création d'un double titre, un pour le séjour et un pour le travail. La politique d'immigration dispose désormais d'une structuration juridique cohérente et d'un cadre général de planification qui correspond avant tout à un souci des pouvoirs publics de prendre en compte pour la première fois de manière exhaustive la gestion de la question migratoire dans sa globalité.

1.2.3 1945 – 1974 : La mise en œuvre

Ce dispositif va être mis à mal sous l'effet :

A – d'une concurrence dans l'offre internationale d'émigration : le recrutement de ressortissants allemands qui faisait partie de la première catégorie de désirabilité se heurte à l'hostilité de l'opinion publique. Pour les Italiens, la faible attraction de l'offre française, la concurrence avec l'offre étrangère de meilleure qualité contribuent à freiner l'immigration ;

B – d'une certaine contradiction dans la logique d'action sociale : la France voulait faire venir des familles jeunes pour lesquelles des logements étaient nécessaires, alors que ce sont les nécessités de la construction et donc la pénurie de logements qui incitent les acteurs économiques à faire appel aux immigrés qui ne peuvent être, faute de logements d'accueil, que célibataires ;

C – des demandes provenant principalement de l'Italie du Sud, de « mauvaise qualité » aux yeux des autorités publiques françaises, seront acceptées. Par ailleurs, l'attribution d'un nouveau statut aux ressortissants musulmans d'Algérie, instituant la liberté de circulation, avait facilité le séjour, en métropole, de travailleurs²¹.

En l'espace de cinq années, de 1957 à 1962, le dispositif conçu à la libération fut ainsi débordé par deux phénomènes : une expansion économique irrésistible qui réclamait bien plus de bras que la population active de France n'en pouvait offrir. Ce qui a poussé, par là même, les pouvoirs publics à ouvrir largement les frontières de l'Hexagone²² et les structures à régulariser, comme dans les années 1920, la situation des immigrants venus clandestinement sur le territoire français ; une décolonisation qui ne fut pas, comme aurait pu le laisser croire l'apparition de nouveaux Etats souverains, une brutale rupture. Au système intégré de 1945, d'où la question sociale était absente, s'était donc substitué un nouveau système qui ne pouvait plus faire l'économie du traitement social de l'immigration, sauf à laisser se développer au cœur même de la société de consommation de violents et illégitimes contrastes.

L'explication est cependant insuffisante. La politisation du phénomène immigration ne saurait se comprendre, en effet, sans faire référence aux mutations culturelles de la société française, que la crise de mai 1968 a brutalement dévoilée. De fait, le mouvement d'agitation sociale de la fin des années 1960 a bel et bien porté sur la place publique, avant même la fin des Trente Glorieuses, la question de l'immigration marquée jusque-là par « l'infra-droit » et l'expansion économique. C'est en fait la dégradation du marché du travail qui allait révéler l'accumulation des problèmes sociaux et l'inadaptation de l'action sociale en direction des immigrés. Le début des années soixante représente un nouveau tournant au moment où l'opinion publique commence à prendre en compte l'aggravation de la situation sociale des immigrés. Le gouvernement adopte une série de mesures particulières et crée des institutions spécifiques : la Société nationale de construction de logements pour les travailleurs algériens en métropole (SONACOTRAL, devenue la SONACOTRA en 1963) fut créée pour résorber les bidonvilles issus d'une migration algérienne de plus en plus familiale. Toujours en 1956, Le Fonds d'Action Sociale pour les travailleurs migrants et leurs familles (F.A.S) est institué sous la forme d'un établissement

²¹ Il ne sera pas possible d'évoquer dans ce découpage historique, qui par définition contient une part d'arbitraire, l'impact du traumatisme algérien sur la politique française de l'immigration. Guerre de décolonisation, les répercussions de la guerre d'Algérie, longtemps présentée et perçue comme une affaire intérieure, sont à l'évidence multiples.

²² De 1957 à 1972, pas moins de 40 conventions signées par la France dispenseront de visa les ressortissants d'Etats étrangers entrant en France pour des séjours en principe inférieurs ou égaux à trois mois.

public à caractère administratif et financier et se voit confier la prise en charge de la totalité des travailleurs étrangers. Dix ans plus tard, par décret du 22 mai 1966, est mise en place la D.P.M (Direction de la Population et des Migrations), afin notamment d'assurer un contrôle plus efficace des entrées des immigrés sur le territoire. Cette nouvelle direction, placée sous la tutelle du ministère des Affaires Sociales, est organisée en trois sous-directions : mouvement de population, programmes sociaux en faveur des migrants, naturalisations.

En tout état de cause, les financements sont insuffisants pour résorber, par exemple, l'habitat insalubre qui s'est créé autour des grandes villes. Face à la dégradation du marché du travail à la fin des années soixante et surtout au début des années soixante-dix, les réponses apportées ont clairement soulevé la nécessité de définir une véritable politique d'intégration des étrangers²³ (notamment dans le domaine du logement) au moment même où la France s'installait dans une récession, perçue d'abord comme provisoire puis durable.

1.2.4 1974 à nos jours : L'invention d'une règle du jeu en période d'absence d'offre

Le 3 juillet 1974, le gouvernement de l'époque décide de suspendre l'immigration économique et familiale, et institue parallèlement un secrétariat d'État spécifique, chargé des travailleurs immigrés, le 7 juin 1974. Son secrétaire, Paul Dijoud, présentera en octobre 1974, une série de vingt-cinq mesures définissant «les grandes lignes d'une politique globale de l'immigration ». Cinq grands types de mesures sont prises dans différents domaines allant de l'accueil à l'éducation. Un réseau national d'accueil est mis en place par une circulaire du ministère du Travail dans le milieu des années soixante-dix. En matière de logement, l'essentiel est l'instauration, par arrêté du 11 mai 1976, d'une Commission nationale pour le logement des immigrés (CNLI). En matière d'éducation, un certain nombre de mesures visent tout à la fois à prendre en compte les besoins spécifiques des populations immigrées et à combattre les difficultés scolaires dans les zones dites défavorisées. A titre expérimental, sont créées des classes d'accueil, appelées aussi « classes d'initiation », pour les enfants étrangers non francophones.

²³ Dans ce sens, le décret du 29 avril 1976 fit de l'immigration familiale, jusque-là régie par de simples circulaires, « un véritable droit du travailleur étranger installé dans notre pays ».

Limitée au début aux seules écoles primaires, cette initiative sera élargie, après 1975, à l'ensemble de l'enseignement secondaire. Schématiquement, les possibilités d'éducation et de formation offertes aux migrants comprennent des actions de préformation, de formation linguistique, de formation professionnelle et de formation au retour. Enfin, des contrats d'agglomération sont mis en œuvre à partir de 1982 par le secrétariat d'État à la famille, à la population et aux travailleurs immigrés afin d'impliquer les collectivités locales. Les contrats d'agglomération sont des conventions passées entre l'État et les acteurs locaux ayant pour principal objectif de les aider à mettre en place un programme global d'intégration dans la cité. L'idée de ces contrats repose sur le constat selon lequel les nombreux dispositifs existants n'ont pas permis de déclencher une dynamique d'engagement de la part des collectivités territoriales. Les financements proviennent pour partie du FAS, du Fonds de la formation professionnelle et de la CNLI. Ils sont principalement affectés à l'aide au logement, le reste étant destiné au soutien de diverses activités de type socioculturel et social.

Dans le domaine des droits, le droit d'association (abrogation du décret-loi de 1939 sur les associations étrangères) et la régionalisation du FAS sont mis en œuvre. Le regroupement familial va être ré-autorisé et la modification de la réglementation sur l'entrée et le séjour avec l'instauration d'un « titre unique » de dix ans automatiquement renouvelable, va garantir, à certaines catégories d'étrangers, la stabilité du séjour. On assiste ainsi progressivement à la diffusion d'un consensus général sur le lien entre arrêt de l'immigration et mise en œuvre d'une « politique d'intégration ».

En définitive, l'étude sur le long terme des instances administratives de la politique française de l'immigration révèle au moins deux choses. D'une part, cette politique n'est parvenue à concilier la fonction économique et la fonction « peuplement » de l'immigration qu'en période d'expansion ; d'autre part, elle s'est efforcée, quelle que soit la conjoncture, de gérer des frontières culturelles (préférence européenne), historiques (héritage colonial) et sociales (liées au décalage des conditions de vie, de travail et de logement) entre nationaux et étrangers. Or, ces frontières se sont révélées d'autant plus délicates à stabiliser qu'il n'existe pas en permanence de ministère spécialisé pour l'immigration. Ces conditions ne sont pas faciles à satisfaire compte tenu du fait que les structures ont à administrer dans de nombreux domaines d'intervention (contrôles des flux d'arrivée, réglementation et conditions du séjour du travail, accueil, protection sociale, droits sociaux, problèmes scolaires, emploi, formation professionnelle, logement) dans un même souci d'harmonie sociale et d'ordre public d'intégrer les étrangers dans la société française, indépendamment de leurs origines.

De ce point de vue, les actions menées dans le champ de l'immigration sont largement déterminées par les valeurs de l'Etat-nation, tel qu'il les a transmises dans sa tradition républicaine et pluraliste. Comme le souligne V. Viet, « *la nouvelle organisation de l'immigration ne procède pas d'une matrice juridique, mais bien d'une conception politique qu'il fallut traduire administrativement en s'appuyant sur l'expérience du passé* »²⁴.

1.3 Les enjeux migratoires et la construction européenne : quelques repères

Les États de l'Union européenne sont tous devenus, aujourd'hui, des territoires d'immigration. Essentiellement régionales dans les pays du Sud, les migrations vers l'Europe se sont concentrées dans les pays de l'Union européenne qui comptent dix-neuf millions d'étrangers, soit 5 % de la population totale²⁵. Tout laisse à penser que la pression migratoire va continuer à croître dans les prochaines années, du fait de la persistance des causes de la migration : pour le Sud, la différence des taux de croissance démographique avec le Nord et la structure par âge constituent un facteur essentiel à court terme. De nombreux rapports sur la situation démographique dans l'Union européenne ont souligné que l'Europe devra à terme recourir aux migrations pour compenser le vieillissement de sa population et son manque de main-d'œuvre à l'horizon 2020. « *La France, comme tous les pays de l'Union européenne, et sans qu'il existe de lien automatique avec la baisse relative de la population active, devrait avoir besoin d'immigration, et cela malgré des perspectives de natalité qui, pour notre pays sont relativement dynamiques et figurent au sein de l'Union parmi les exceptions.* »²⁶ Ainsi, le Conseil économique et social préconise de promouvoir « *un relèvement du taux d'activité et régulation d'une immigration plus diversifiée que par le passé, ouverte à des populations de qualifications diverses* »²⁷. Les faibles performances économiques, une croissance de la population plus rapide que la création de nouveaux emplois, les incertitudes politiques, les guerres, le déclin de l'investissement étranger et le poids de la dette, le développement des communications et des transports ajoutent à la pression au départ.

²⁴ VIET V., *La France immigrée. Construction d'une politique 1914 – 1997*, Fayard, 1998, Op.Cit. p. 110.

²⁵ Source : OCDE en 2002.

²⁶ Avis et Rapports du Conseil Economique et Social, *Les défis de l'immigration future*, Les éditions des Journaux Officiels, 2003, Op. Cit. p.17.

²⁷ Idem. Op.Cit.p.17.

Quelle est la politique européenne en matière d'immigration ? Sans vouloir prétendre mettre en lumière l'ensemble des sujets que soulève l'enjeu de l'immigration en Europe, il s'agit plutôt de donner un éclairage sur les principaux enjeux de la politique communautaire en la matière en donnant une information la plus exhaustive possible sur la base des données actuellement disponibles.

1.3.1 Vers une convergence des normes en matière d'asile

En 2003, le nombre total des demandes d'asile dans les quinze pays de l'Union européenne était de 292 612 selon le HCR²⁸. Le volume croissant de demandeurs d'asile est une tendance qui se confirme partout en Europe. L'Allemagne est, de très loin, le pays qui a accueilli le plus grand nombre de demandeurs d'asile de toute l'Europe (les trois quarts depuis 1945 soit près de 15 millions de personnes de 1945 à 2000). Les autres grands pays d'accueil sont le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Suisse. Avec une explosion des demandes d'asile passées de 30 907 en 1999 à 52 204 en 2003, toutes procédures confondues, la France enregistre un somme record d'arrivées jamais atteint qui représente environ 10 % du total des demandes déposées en Europe.

Au niveau normatif, il faut attendre 1990 et les accords de Dublin²⁹ pour réellement parler d'eupéanisation de la politique de l'asile. Pour mémoire, la décision de « communautariser » une telle politique s'est fondée sur l'idée selon laquelle les disparités entre les politiques d'asile des États membres favorisent la concentration des demandeurs d'asile dans les pays « les plus offrants ». L'harmonisation du droit d'asile en Europe était alors perçue comme un moyen pouvant permettre de conduire à une meilleure répartition des demandeurs d'asile au sein du territoire commun. Ces accords établissent la solidarité entre pays européens dans le traitement de l'asile, en précisant que la demande ne peut se faire que dans un seul État et que la décision vaut pour tous les autres. En 1997, le Traité d'Amsterdam³⁰ formalise la volonté de mettre en commun la politique d'asile et prévoit une communautarisation d'ici 2004 sous réserve d'acceptation par les États (passage du « troisième pilier intergouvernemental » au « premier pilier communautaire » avec décision à la majorité qualifiée).

²⁸ Haut commissariat aux réfugiés des Nations unies.

²⁹ La convention de Dublin détermine l'Etat responsable de l'instruction de la demande d'asile.

³⁰ Signé le 2 octobre 1997, le Traité d'Amsterdam est entré en vigueur le 1^{er} mai 1999.

Cette communautarisation se poursuit avec le Sommet de Tampere³¹ en Finlande au cours duquel le Conseil européen réaffirme sa volonté politique d'harmoniser leurs pratiques en matière de droit d'asile, dans le respect absolu de la Convention de Genève de 1951, et fixe les grandes lignes de ce que devrait être « un régime commun d'asile ». Ce régime s'appuie sur les mesures arrêtées par le Traité d'Amsterdam ; il doit comporter : « *une méthode claire et opérationnelle pour déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande, des normes communes pour une procédure d'asile équitable et efficace, des conditions communes minimales d'accueil, un rapprochement des règles sur la reconnaissance et le contenu du statut de réfugié, des mesures relatives à des formes subsidiaires de protection et un accord sur la question de la protection temporaire des personnes déplacées* ». Moins d'un an après cette réunion, les chefs d'État et de gouvernement décidaient de créer le Fonds européen pour les réfugiés³² (FER), spécialement destiné à soutenir les efforts financiers des Etats membres. Enfin, en septembre 2001, ils se mettaient d'accord sur la définition et la description d'un dispositif temporaire destiné à répondre aux situations d'afflux massifs de personnes déplacées³³. A la veille de l'adoption du Traité constitutionnel sur l'Europe, la mise au point d'une procédure commune d'asile et d'un statut uniforme pour les réfugiés est l'objectif affiché. Les services d'asile sont incités à collaborer, par exemple, pour s'échanger des informations sur les pays d'origine. Une structure de coopération sera mise en place en 2005, transformée ensuite en un « bureau d'appui européen », qui préfigure une Agence européenne des réfugiés.

1.3.2 Vers une convergence des normes en matière de lutte contre l'immigration irrégulière

« *La mise en place d'une politique efficace d'éloignement et de rapatriement* » constitue un des axes forts des enjeux européens³⁴. Des discussions sur les normes minimales applicables au retour doivent commencer début 2005 en conseil des ministres, et un fonds européen pour le retour être établi d'ici 2007. Dans le même esprit, un ensemble de mesures sur le contrôle aux frontières et la politique des visas est annoncé³⁵.

³¹ Conseil européen qui s'est tenu le 15 et 16 octobre 1999.

³² Décision 2000/596/CE du Conseil du 28 septembre 2000 (JOCE L 252/12 du 6 octobre 2000).

³³ Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 (JOCE L 212/12 du 7 août 2003).

³⁴ Cf. Document 04/14292 du Conseil de l'Union européenne du 5 novembre 2004.

³⁵ Le nombre de personnes étrangères en situation irrégulière est désormais estimé à un total d'environ 3 millions de personnes dans l'ensemble de l'Union européenne. L'immigration clandestine s'élèverait à 500 000 personnes par an.

Plus concrètement, en vigueur depuis le 15 janvier 2003, signalons tout d'abord la création du système «EURODAC » pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la Convention de Dublin. A l'échelon des ministères de l'Intérieur des pays membres, les pays européens sont partie prenante du Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière d'asile (CIREA) et au Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (CIREFI). Créé en 1992, le CIREA est chargé de collecter, de diffuser des informations et d'établir un document sur les questions relatives à l'asile, en étudiant entre autres les différences d'appréciation dans la reconnaissance du statut de réfugié opérées par les États membres. Créé la même année, le CIREFI a pour mission de développer la coopération entre les États membres en matière d'immigration illégale et de reconduite à la frontière.

1.3.3 Vers une harmonisation a minima en matière sociale

L'objectif d'intégration des étrangers est réaffirmé ainsi que la nécessité de mieux coordonner les politiques nationales dans ce domaine. Concernant le droit de la famille, l'objectif retenu par le conseil européen est de renforcer la reconnaissance mutuelle des actes civils. La tendance est à la convergence en particulier par la directive relative au droit au regroupement familial adoptée le 22 septembre 2003. Cette directive fixe les conditions d'exercice du droit au regroupement familial pour les ressortissants de pays tiers résidant légalement dans un Etat membre. Les Etats restent libres d'adopter des dispositions plus favorables. Par ailleurs, une proposition de directive a fait l'objet d'un accord politique lors du Conseil « Justice et affaires intérieures » des 5 et 6 juin 2003, mais n'a pas encore été formellement adoptée. Elle a pour objet d'harmoniser les législations des Etats membres concernant l'octroi du statut de résident de longue durée et de fixer les conditions dans lesquelles ces personnes peuvent séjourner dans un Etat membre autre que celui qui leur a accordé ce statut. De façon complémentaire, le sommet européen de Bruxelles a décidé, vendredi 5 novembre 2004, d'une nouvelle étape dans l'intégration des politiques des États membres de l'Union européenne. Le point le plus notable sur le plan politique est l'abandon du droit de veto, c'est-à-dire que les ministres de la justice et de l'intérieur voteront désormais à la majorité qualifiée, avec codécision du Parlement européen, sur les questions d'asile et d'immigration à partir du 1^{er} avril 2005 au plus tard³⁶.

³⁶ Pour avoir un compte-rendu détaillé de ce plan d'action, lire *Le Monde* daté du 8 novembre 2004.

2 UNE RÉNOVATION DE LA POLITIQUE D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION QUI S'INSCRIT DANS UN PROCESSUS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE PROMOTION DU DROIT DES PERSONNES

Après avoir retracé les principales étapes de la politique française d'immigration et identifié la spécificité de son fameux « modèle républicain d'intégration », il importe à présent de mettre en lumière les nouvelles orientations qui vont guider l'action publique en la matière.

2.1 La création d'un service public de l'accueil et la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration

Le comité interministériel à l'intégration, réuni le 10 avril 2003 sous la présidence du Premier ministre, a décidé deux mesures essentielles qui marquent la volonté d'aller plus loin dans la formalisation d'une approche contractuelle. La politique d'accueil et d'intégration, déclare le Premier ministre, « *doit se concevoir comme la définition et la réalisation d'un projet civique partagé, commun à tous les habitants de notre pays* » et se traduire par la restauration du vouloir vivre ensemble, dans le respect intangible de certains principes républicains fondamentaux, au premier rang desquels l'égalité des droits – en particulier entre hommes et femmes –, la laïcité et la fraternité. La France s'engage ainsi à fournir à tout nouvel étranger arrivant en situation régulière des prestations d'accueil de qualité ; le nouvel arrivant s'engage quant à lui à suivre les formations proposées (notamment linguistique et civique) et à respecter la Constitution, les lois et règlements de la République.

2.1.1 Une extension du service public de l'accueil

Il s'agit d'abord d'étendre le service public de l'accueil à l'ensemble des immigrants ayant vocation à séjourner durablement et de manière régulière sur le territoire français. Outre les publics déjà accueillis (bénéficiaires du regroupement familial, conjoints et familles de Français, les réfugiés statutaires et leurs familles qui ne séjournent pas en centre provisoire d'hébergement), il convient d'ajouter les apatrides, leurs familles et tous les étrangers entrant régulièrement sur le territoire ou accédant à un statut de régulier

(carte de séjour temporaire d'un an au moins). De plus, le service public de l'accueil doit être généralisé à l'ensemble du territoire par :

- l'amélioration du taux de couverture des plates-formes d'accueil aux primo-arrivants souhaitant s'établir en France pour toucher les départements les plus concernés par les flux migratoires, avec une généralisation à l'ensemble du territoire à partir du 1^{er} janvier 2006 ; cinq nouvelles plates-formes ont été mises en place au premier semestre 2004 pour couvrir 26 départements fin 2004 ;
- l'organisation d'un dispositif public d'accueil par convention avec un ou des opérateurs dans les départements non couverts par une plate-forme ;
- la généralisation des plans départementaux d'accueil en mobilisant tous les services concernés.

2.1.2 Un engagement contractuel

Il s'agit ensuite de formaliser plus fermement et solennellement l'engagement réciproque de la France et du nouvel arrivant. Ces engagements réciproques du nouvel arrivant et du pays d'accueil sont contractualisés dans un document spécifique, le contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Proposé à tous les étrangers admis à séjourner pour la première fois en France en vue d'une installation durable, ce contrat est d'une durée d'un an, éventuellement renouvelable une fois. Une attention particulière est portée à la situation des femmes nouvellement arrivantes en fonction de l'analyse de leurs besoins, l'objectif étant de leur permettre d'échapper à une éventuelle emprise communautaire qui briderait leurs libertés et de réaliser leur intégration individuelle. Le contrat est signé au nom du gouvernement par le Préfet, représentant de l'État dans le département.

A noter qu'une note conjointe d'instruction DPM/DLPAJ du 14 janvier 2004 a été adressée aux préfets/DDASS des départements concernés (12 départements pilotes et 14 départements en 2004) pour attirer notamment leur attention sur la nécessité que le migrant sorte de la plate-forme avec un contrat signé³⁷.

³⁷ Signalons par ailleurs que le lien entre l'intégration et la délivrance de la carte de résident est posé clairement à l'article 3 de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration et au séjour des étrangers publiée au journal officiel du 27 novembre 2003. Celui-ci indique : « *La délivrance d'une première carte de résident est subordonnée à l'intégration satisfaisante de l'étranger dans la société française, notamment au regard de sa connaissance de la langue française et des principes qui régissent la République française, qui doit être suffisante, ainsi que son comportement au regard de l'ordre public.* »

2.2 Les prestations du contrat d'accueil et d'intégration

Les prestations liées à la mise en place d'un véritable service public de l'accueil sont récapitulées dans le tableau suivant :

Les prestations du contrat d'accueil et d'intégration

1. La séance d'accueil

Une demi-journée, dans un lieu unique : la plate-forme de l'OMI

- accueil collectif
- visite médicale ou information « santé »
- entretien individuel avec un auditeur social de l'OMI
- repérage, au cours de cet entretien, du niveau linguistique de chacun
- présentation du contrat d'accueil et d'intégration
- bilan linguistique de 30 mn (pour les personnes parlant peu ou mal le français)
- prise de rendez-vous pour la formation civique
- prise de rendez-vous pour la formation linguistique
- information sur la journée d'information Vivre en France
- entretien avec un assistant de travail social si nécessaire
- prescription d'un suivi social du contrat si nécessaire
- remise du certificat médical
- signature du contrat d'accueil et d'intégration
- remise, éventuellement, du titre de séjour, ou date de rendez-vous pour la remise du titre

2. La formation civique

Contenu : présentation des lois communes de la République française, de ses grands principes et de ses institutions.

Déroulement : rendez-vous pris lors de la séance d'accueil dans un délai d'un mois, journée de 8 heures (repas prévu); interprétariat prévu (les deux langues les plus courantes); remise d'une attestation en fin de journée.

3. La formation linguistique

- repérage individuel lors de la séance d'accueil
- rendez-vous dès l'arrivée dans un délai de un mois
- formation adaptée (volume variable, intensif/extensif)
- formation valorisée : délivrance à l'issue d'une attestation ministérielle de compétence linguistique (AMCL)

4. Journée d'information

« Vivre en France »

- une information facultative, proposée dès la séance d'accueil
- une présentation générale de la vie quotidienne en France
- 4 modules concrets : emploi/formation, santé/protection sociale, école, logement

5. Un suivi adapté

- un repérage individuel dès la séance accueil
- un suivi administratif par l'OMI
- un suivi social personnalisé, sur prescription du travailleur social présent lors de la séance d'accueil, pour ceux qui en ont besoin.

2.2.1 Les missions exercées par les différents acteurs

L'affirmation de l'engagement des services de l'Etat en faveur d'une politique d'intégration équilibrée, marquée par une volonté de la puissance publique de traduire en acte le contrat républicain dès la phase de l'accueil, amène les acteurs à modifier leurs modalités d'intervention dans un contexte de responsabilité rénové. Au niveau institutionnel, et conformément aux orientations nationales relatives à la conception et à la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration, trois acteurs sont principalement identifiés pour conduire au niveau départemental et régional la mise en place du dispositif, à savoir : l'Office des migrations internationales (OMI), le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) et les Directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS).

A) Modalités d'intervention de l'OMI

Établissement public à caractère administratif rattaché à la Direction des populations et des migrations (DPM) du ministère de l'Emploi et de la Cohésion sociale, l'OMI emploie plus de 650 personnes en France et dans le monde ; il dispose de 13 délégations régionales en France et 9 implantations à l'étranger (notamment pour le contrôle de l'introduction des travailleurs étrangers, qu'ils soient saisonniers ou permanents). En 2004, son budget global annuel était de 56, 05 millions d'€uros.

Dans l'objectif de construire un véritable service public de l'accueil, l'Office intervient notamment au titre du pilotage opérationnel. Les services essentiels à l'étranger primo-arrivant sont rassemblés sur une plate-forme d'accueil (PFA) : lieu unique dans lequel une réponse globale est apportée aux questions des nouveaux arrivants en France. Chargées de gérer et d'animer la mise en place de plate-forme d'accueil territorialisée, les équipes de l'OMI font intervenir des médecins chargés d'assurer la visite médicale de chaque nouvel arrivant en situation régulière, des auditeurs sociaux en charge d'inscrire chaque migrant qui le souhaite dans un véritable parcours d'intégration et de formaliser les engagements réciproques de la société d'accueil et du migrant, ainsi que des travailleurs sociaux spécialisés. Concrètement, il s'agit d'organiser des réponses centrées autour de l'accueil des primo-arrivants en lien avec les autres acteurs de la politique d'intégration : accueil collectif, visite médicale, présentation du contrat d'accueil et d'intégration, entretien individuel -, y compris les familles de réfugiés et conjoints de Français en vue de leur intégration dans la société française.

B) Modalités d'intervention du FASILD

Établissement public national à caractère administratif régi par les articles L 767-2 et D 767-1 et suivants du code de la sécurité sociale, le FASILD était doté en 2003 d'un budget annuel de 189 millions d'€uros et emploie 263 personnes réparties sur l'ensemble du territoire au sein de 18 délégations régionales.

Partant du constat paradoxal suivant : on sait que l'apprentissage du français, vecteur essentiel de l'accès à l'autonomie, est une condition primordiale pour une bonne intégration ; or, les nouveaux arrivants ne représentaient à ce jour que 18 % des bénéficiaires des formations linguistiques financées par la FASILD (soit environ 8000 personnes), alors que les besoins sont estimés concerner environ 70 % de cette population³⁸.

Aussi, la relance affichée par le gouvernement des politiques d'accueil et d'intégration et la priorité annoncée à la formation linguistique des nouveaux arrivants a conduit la DPM à engager l'établissement dans une réorientation de ses priorités et de ses moyens. Doté d'une expertise spécifique et conformément aux principes d'action mis en évidence par le comité interministériel à l'intégration, le FASILD a pris de la distance avec le seul traitement social de l'immigration et a rééquilibrer ses modalités d'interventions pour systématiser une double approche d'intervention au bénéfice des personnes et de la société. En pratique, le FASILD concentre désormais ses interventions au financement des programmes de promotion individuelle, sociale ou professionnelle des personnes immigrées ou issues de l'immigration au titre du pilotage financier des prestations du contrat d'accueil et d'intégration. Chaque direction régionale organise et finance dans le cadre des marchés publics nationaux à lots départementaux les diverses prestations suivantes liées à la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration : formation civique, dispositif linguistique, bilan d'orientation pré-professionnelle en lien avec le service public de l'emploi.

Dans ce cadre, il s'agit de faciliter prioritairement l'accès aux droits, à l'éducation, à la formation professionnelle et à l'emploi des personnes immigrées en s'appuyant sur l'évolution des représentations et la prise en compte de la diversité culturelle.

³⁸ En 2001, le FASILD a fait l'objet d'une mission d'inspection sur le financement de ses interventions dans les domaines de l'éducation, de l'emploi et du logement. Ce qui a entraîné d'importantes restructurations internes, notamment un recentrage de ses missions d'intervention et le passage d'un mode de financement par subvention à la procédure du code des marchés publics, jugée plus contraignante. Les missions du FASILD sont organisées par le décret n°2002-302 du 28 février 2002.

Ces orientations stratégiques s'articulent autour d'un programme annuel, établi par le conseil d'administration en cohérence avec l'action menée par l'Etat en faveur de l'intégration et la lutte contre les discriminations. A noter que le budget 2005 de l'institution prévoit une somme de 20 millions d'euros supplémentaires pour servir à financer les actions de formation linguistique et civique qu'elle sera chargée d'organiser dans le cadre du CAI. La prise en charge du dispositif de formation linguistique, le suivi et l'exécution des prestations représentent actuellement près de 60 % de son budget d'intervention.

C) Modalités d'intervention des DDASS

En conformité avec les orientations nationales, les services déconcentrés, les DRASS et DDASS sont, sous l'autorité du préfet, les relais et les animateurs locaux de cette politique. Les textes précisent que « *les services de l'Etat, au premier rang desquels ceux du ministère des affaires sociales et de la solidarité, sont au centre du pilotage territorial des politiques d'accueil et d'intégration* ». Dans le cadre des objectifs fixés par l'Etat au plan national et déclinés au plan local, il est rappelé que « *les DDASS, en collaboration avec la nécessaire contribution d'établissements publics tels que l'OMI et le FASILD, ont naturellement un rôle fondamental à jouer en tant qu'opérateurs désignés dans la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration et pour le développement du service public de l'accueil* ». Selon ces mêmes orientations, un Plan départemental d'accueil (PDA) des primo-arrivants est élaboré dans chaque département avec l'ensemble des acteurs intéressés³⁹. Le champ du PDA est très vaste : il peut couvrir l'ensemble des données de la politique d'intégration et traiter de questions aussi diverses que l'accueil, l'action éducative, l'accès aux droits, la formation et l'emploi, le logement, la promotion de la diversité culturelle, etc. Dans cette logique de cohérence et de complémentarité des réponses apportées, le PDA doit permettre une approche véritablement partenariale des différents intervenants autour d'un projet commun : la prise en charge d'un public spécifique. Pour coordonner et animer le comité de pilotage et la mise en œuvre de ces collaborations, les DDASS sont chargés plus particulièrement de formaliser cette organisation au sein du PDA.

³⁹ Circulaire DPM/ACI1 n°2003/537 du 24/11/2003.

2.3 La mise en place de la plate-forme au niveau départemental

Dans le département de Loire-Atlantique, la plate-forme d'accueil est opérationnelle depuis le 1^{er} juillet 2004. Elle constitue un lieu de ressources polyvalent où les primo-arrivants peuvent trouver, en un site unique, une offre coordonnée de différents services adaptés à leurs premiers besoins et à leurs attentes. Elle a pour objectif :

- de présenter les modes de vie en France ;
- d'identifier les besoins des familles dans différents domaines (insertion sociale, apprentissage du français, insertion professionnelle, santé, scolarité, accès aux droits...);
- d'orienter les familles vers les services compétents en fonction des besoins identifiés dans chaque domaine.

Il faut noter dans ce cadre que le plan départemental d'accueil des primo-arrivants a été finalisé au mois d'avril 2004 dans le département. Même s'il est encore relativement tôt pour évaluer précisément l'impact d'un tel projet sur la mobilisation des acteurs, il est considéré comme une base de travail partenarial. Ce document a permis de procéder à une analyse de l'existant et de dégager un certain nombre d'orientations tendant à améliorer l'accueil des personnes concernées. Sans reprendre dans le détail l'ensemble des travaux des cinq groupes de travail, les principales thématiques retenues et validées par les membres du comité de pilotage comme des axes d'amélioration possibles sont les suivantes : santé / protection sociale ; scolarisation ; logement / hébergement ; emploi / formation ; accompagnement social. De ce point de vue, on peut dire que la démarche de travail utilisée répond à l'exigence d'un programme adapté aux réalités locales.

Dans ce cadre, les acteurs locaux ont privilégié une élaboration structurée autour de trois enjeux :

- un enjeu de connaissance: il s'agit de mettre en relief l'ensemble des caractéristiques de la présence des populations d'origine étrangère sur le territoire départemental, afin de développer une compréhension commune du caractère problématique de la situation ;
- un enjeu de mise en synergie des acteurs et de leurs interventions : il s'agit de permettre un engagement fort à long terme des différents acteurs de la puissance publique grâce à un investissement dans la démarche tant au niveau du diagnostic que de l'élaboration de propositions ;

- un enjeu opérationnel quant aux modalités concrètes d'intervention et propositions d'actions qu'il doit contenir.

Concrètement, s'agissant de leurs domaines d'intervention, les différents acteurs interviennent selon leurs propres procédures mais dans un cadre bien défini avec une répartition des rôles que l'on pourrait résumer comme suit : l'OMI est chargé du pilotage opérationnel, le FASILD du pilotage financier, la DDASS du pilotage territorial et de l'animation d'ensemble au niveau départemental.

2.3.1 Le contenu de la plate-forme

La plate-forme d'accueil s'adresse à tous les nouveaux arrivants : familles arrivant dans le cadre du regroupement familial, conjoints de Français, familles de réfugiés. Conçue autour de la visite médicale de l'OMI, elle concerne dans un premier temps, les conjoints de Français et les familles de réfugiés et, pour les familles arrivant dans le cadre du regroupement familial, celles qui n'ont pas passé la visite médicale dans leur pays d'origine. L'accueil des nouveaux arrivants s'organise en plusieurs phases regroupées en une demi-journée. La présentation collective de cette demi-journée d'accueil, de ses objectifs et de son déroulement est assurée par l'OMI. Elle est suivie par :

- une présentation de la vie en France d'une durée d'environ 45 minutes, à partir d'un support audiovisuel, est faite par l'auditeur social de l'OMI. Son objectif est de sensibiliser à la démarche d'intégration et, notamment, à l'apprentissage du français. Cette séquence est prévue sous forme d'échanges avec les participants. Les différents intervenants participant à la plate-forme se présentent ensuite et définissent leur prestation respective. La participation d'un interprète peut être envisagée, en cas de besoin ;
- une visite médicale (une demi-heure) pour les personnes qui ne l'ont pas passée dans le pays d'origine ;
- un entretien personnalisé effectué par l'auditeur social de l'OMI, à partir d'un questionnaire type élaboré par les services de la DPM (entretien d'une durée de 15 à 20 minutes environ).

Cet accueil sur la plate-forme permet :

- d'établir un premier état des besoins des nouveaux arrivants ;
- de délivrer une information sur les différentes démarches à entreprendre ;

- de proposer, le cas échéant, une rencontre avec un(e) assistant(e) du service social spécialisé le jour même sur la plate-forme afin d'évaluer si un suivi individuel ou un accompagnement social est nécessaire ;
- d'envisager si nécessaire un positionnement linguistique sur demande de l'auditeur social de l'OMI destiné à évaluer les besoins de formation avec éventuellement une orientation vers des structures d'alphabétisation ou des cours de français (durée : 30 minutes environ).

A l'issue des différents entretiens, lorsqu'un suivi est jugé nécessaire, les services concernés (services sociaux spécialisés, organismes assurant le positionnement linguistique) doivent tout mettre en œuvre pour l'assurer effectivement, en proposant des actions, ou en orientant vers des organismes. Un bilan de ces actions doit être réalisé par ces services un an après la mise en place du suivi. Enfin, notons qu'à la fin de chaque séance d'accueil, un temps d'évaluation du déroulement de la séance est organisé au moyen d'une grille d'évaluation.

2.3.2 Les moyens de la plate-forme

Après des travaux d'aménagement, la plate-forme se tient dans des locaux entièrement rénovés et abritant depuis peu la délégation régionale de l'OMI située dorénavant à proximité du centre ville de Nantes. Très fonctionnelle, la plate-forme repose sur une bonne articulation entre les différentes interventions. Un agent de l'OMI assure la liaison entre les principales séquences et l'animation de la salle d'attente de la plate-forme. Chaque intervenant a une mission spécifique :

- L'auditeur social de l'OMI assure : la présentation générale et délivre le message institutionnel sur l'intégration ; le déroulement de l'entretien individualisé à partir du questionnaire. C'est au cours de cet entretien que l'auditeur social évalue la nécessité d'orienter la personne vers l'assistant de service social pour un bilan social approfondi et/ou vers le représentant de l'organisme de formation linguistique.
- L'assistant(e) de service social spécialisé, tenant compte des indications notées par l'auditeur social sur le questionnaire, établit un diagnostic social faisant apparaître les différents besoins de la famille. Son intervention sur la plate-forme se situe dans un cadre de diagnostic et de médiation et non dans la mise en place d'une relation d'accompagnement. Il oriente, si nécessaire,

la personne vers le service social compétent en fonction des secteurs géographiques.

- L'organisme de formation linguistique : il évalue les besoins linguistiques de l'intéressé et peut lui proposer de s'inscrire dans un stage ou une formation adaptée à ses besoins. Il informe l'organisme pressenti et lui transmet, avec l'accord de l'intéressé, les résultats du test.
- L'interprète, si nécessaire : les besoins d'interprétariat, pour chaque séance se déroulant sur la plate-forme, sont déterminés par l'OMI en fonction de la ou des langues parlées par les personnes convoquées. Il en est de même pour les besoins en traduction des différents documents remis aux participants.

2.3.3 L'organisation de la plate-forme

A chaque séance sont convoquées quinze personnes au maximum. Les convocations sont rédigées et expédiées par l'OMI, au minimum quinze jours avant la date de la séance, aux participants en fonction de leur date d'arrivée en France et de leur nationalité (pour les besoins en interprétariat). La liste des personnes convoquées est transmise à la DDASS et au FASILD. Dans le département de Loire-Atlantique, pour assurer la cohérence et le suivi avec les autres intervenants du groupe opérationnel de la plate-forme, l'intervention des services sociaux spécialisés a été confiée au SSAE systématiquement qui a désigné une assistante sociale pour assurer les prestations sur la plate-forme.

3 DE LA CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE NATIONALE A SA MISE EN ŒUVRE LOCALE : CONSTATS ET ÉLÉMENTS DE BILAN UN AN ET DEMI APRES LE LANCEMENT DU CAI

Après avoir décrit la politique nationale en matière d'accueil, le champ d'application, le contenu et les modalités d'intervention des différents acteurs impliqués dans ce nouveau dispositif, il convient à présent de s'interroger sur les conditions de sa mise en place opérationnelle.

3.1 Éléments statistiques

Bien que disposant d'un recul insuffisant pour apprécier le fonctionnement global du dispositif au niveau local, il est intéressant d'étudier les premiers éléments de bilan dont nous disposons.

3.1.1 Le taux de signature par nationalité

Tout d'abord, la répartition des principales nationalités montre qu'à ce jour l'accueil concerne majoritairement les populations algérienne (30 %), marocaine (12 %), turque (9 %) et tunisienne (8 %). Avec le Congo, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Sénégal et la Russie, ces neuf pays d'origine rassemblent 75 % des signataires. Si 119 nationalités sont toutefois représentées, le poids de l'Afrique et notamment du Maghreb est prépondérant. En termes d'activités, à la vue des premiers résultats disponibles en 2004, on note en 45 séances de PFA un nombre de signataires du CAI très satisfaisant puisqu'il atteint près de 90 % (89,3 %) des personnes passant sur la plate-forme. Après six mois d'expérimentation, ce taux de signature pour la même période est de 87,9 % des personnes accueillies au niveau national, ce qui tend à démontrer que le contrat reste bien accepté par les migrants.

3.1.2 Personnes convoquées par âge et par sexe

Les signataires sont jeunes puisque près de 80 % d'entre eux ont au plus 40 ans. La part des signataires de 65 ans et plus ne représente que 0,5 % du total. La proportion des 19/25 ans est de 22 %.

Si au niveau national, le contrat est signé par une proportion quasi identique de femmes (51 %) et d'hommes (49 %), on constate des différences assez nettes entre les différents départements. Ainsi, en Loire-Atlantique, cette différence est plus sensible pour les femmes algériennes, marocaines et tunisiennes (entre 5 points et 10 points d'écart inférieur à la moyenne qui est de 54 %), tandis que le taux de signature des femmes turques (75 %) est identique à celui des hommes de la même nationalité (78%). Seules les femmes de nationalité russe, roumaine et chinoise sont plus nombreuses à signer le contrat que les hommes de la même nationalité. Ce décalage entre le taux de signature des femmes par rapport à celui des hommes confirme l'importance à accorder à un accueil bien individualisé et à message plus clair encore dans la présentation du contrat.

3.1.3 Personnes convoquées par catégorie d'étranger

Avec un pourcentage de 70 %, les membres de familles de Français constituent la catégorie de personnes la plus représentée parmi les primo-arrivants ; les conjoints de Français représentant près de 60 %⁴⁰. Les réfugiés, apatrides et leurs familles représentent 10 % des signataires. Les titulaires d'une carte de séjour temporaire « vie privée et familiale » représentent près de 20 % du public accueilli.

3.2 Éléments de bilan

3.2.1 Les motifs de refus de signature du contrat

Même si des différences apparaissent selon les départements, ce sont toujours les mêmes raisons qui sont invoquées : horaires de formation inadaptés, problèmes de transport, problèmes de garde d'enfants (en lien ou non avec le transport et les horaires), pression du conjoint, du groupe ou de la communauté, mais aussi désintérêt. S'il s'agit de déclarations des intéressés dont il est difficile de vérifier la réalité, ces éléments ne sont pas dénués d'intérêt et peuvent sans doute expliquer en partie cette baisse tendancielle voire un essoufflement de l'intérêt pour le dispositif constaté dans certains départements.

⁴⁰ Le pourcentage est calculé par rapport au nombre total de personnes convoquées sur la plateforme entre le 1^{er} juillet et le 15 novembre 2004. La période considérée est évidemment trop courte pour tirer des enseignements définitifs ou globaux, même si une comparaison avec les éléments de bilan disponibles au niveau national semble refléter une certaine homogénéité des résultats. Dans tous les cas, il s'agit de considérer ces données simplement comme une tendance.

Et ce, d'autant plus que la « sanction », positive ou négative en matière d'équivalence linguistique pour l'accès à la nationalité, n'est pas perçue très clairement au moment de la signature. Évoqué par une partie non négligeable des conjoints de Français, majorité des publics accueillis sur les plates-formes et signataires à ce jour du contrat, ce dernier point semble être particulièrement prégnant. Faute de trouver à la démarche un intérêt direct et immédiat, ceux-ci estiment que la signature du contrat ne leur apporte rien, les formations existant par ailleurs, et la « sanction » possible lors de la délivrance du titre de résident ne leur étant pas applicable⁴¹. Cela pose la question de la lisibilité d'un dispositif non obligatoire. Il ne suffira pas en effet d'inciter les étrangers à s'inscrire dans cette démarche et de se contenter de suivre les évolutions d'un taux de signature qui ne pourra refléter la réalité du processus d'intégration de chacun, intégration qui est bien l'objectif final poursuivi.

3.2.2 La formation civique

Le but de cette journée de formation, placée de manière symbolique très peu de temps après l'arrivée en France, est d'informer, dans le prolongement du film « Vivre en France » projeté sur la plate-forme, l'étranger sur les lois communes de la République française, ses grands principes et les institutions qui régissent la vie de la société française. Présentée comme obligatoire, cette formation est prévue sur une journée de 8 heures, soit en fait 6 heures « utiles » et un temps de repas. Un interprétariat doit être assuré en français et dans les deux langues les plus fréquemment utilisées compte tenu des flux repérés sur le département.

Les premiers éléments statistiques dont nous disposons montrent que sur les 6 journées de formation civique organisées au niveau du département (à raison d'une par mois en moyenne), 120 personnes ont été convoquées et seulement 70 étaient présentes soit un taux de suivi de 58,3 %. Lorsqu'ils sont invoqués, les motifs d'absence tiennent à la date, aux difficultés de mobilité, à la garde des enfants, à l'employeur..., mais demandent à être plus sérieusement étudiés. Il n'est pas certain que le caractère « obligatoire » de cette journée soit bien perçue par les intéressés. A noter que ce faible taux d'entrée en formation se retrouve au niveau national (61 %), même si, là encore, la situation est assez variable selon les départements. Un système de relance systématique

⁴¹ Pour les conjoints de Français, la délivrance de la carte de résident est de droit après deux ans de séjour et de mariage.

doit être mise en œuvre par l'OMI (les lettres types ont fait l'objet d'une validation par la DPM).

Au niveau qualitatif, les journées civiques sont menées sous la forme de séances interactives ; le repas très convivial est apprécié des participants. S'agissant de l'identification du lieu de formation, une variété des supports de documentation est distribuée en conformité avec les indications et prescriptions du cahier des charges : Déclaration des Droits de l'Homme, Charte des Droits de l'Enfant, texte de la Marseillaise, etc. L'interprétariat reste difficile à assurer de manière tout à fait satisfaisante, en particulier s'agissant de langues rares. Dans ces cas, c'est le plus souvent un accompagnateur qui assure pour la personne la traduction. Pour autant, et même si la constitution de groupes « ethniques » a pu paraître à certains un élément de nature à faciliter cette journée, l'expérience témoigne à l'inverse de l'intérêt d'avoir des groupes hétérogènes : une solidarité et une aide à la traduction entre les participants se mettent en place. Parmi les sujets abordés par les intervenants, il faut noter les mariages forcés, les violences conjugales, l'interdiction de la polygamie en France, etc. L'intervention de la Déléguée aux droits des Femmes est de ce point de vue appréciée. Enfin, les participants disent manquer d'informations précises sur les conséquences du contrat qu'ils viennent de signer.

3.2.3 Les prestations linguistiques

Les auditeurs sociaux de l'OMI effectuent à l'arrivée sur les plates-formes un premier repérage des besoins de formations linguistiques, en classant le public accueilli en trois groupes :

- groupe 1 : personnes pour lesquelles la communication en français est impossible ;
- groupe 2 : personnes pour lesquelles cette communication est difficile ;
- groupe 3 : personnes qui peuvent communiquer à l'oral en français (niveau de langage = vie quotidienne).

Les personnes relevant du groupe 3 se voient remettre directement sur la plate-forme une attestation ministérielle de compétence linguistique (AMCL - niveau 4). Les autres se voient proposer une formation, soit directement (groupe 1), soit après un bilan de prescription réalisé sur la plate-forme (groupe 2). Le rendez-vous pour la formation est pris directement par l'auditeur de l'OMI auprès de l'un des organismes retenus dans le cadre du marché public passé par la FASILD.

Après une période estivale un peu difficile, la réponse des organismes de formation est bien présente et l'engagement d'un rendez-vous à environ un mois est globalement respecté.

Au niveau de la détermination des besoins, les auditeurs de l'OMI n'ont pas de difficulté à affecter les personnes en fonction de leur niveau de maîtrise du français et à les orienter soit vers un bilan de prescription, réalisé sur la plate-forme, soit vers un organisme de formation. En outre, les auditeurs font une bonne présentation de la langue comme enjeu d'intégration.

Au niveau national, le taux de personne relevant des groupes 1 et 2 et ayant besoin d'une formation pour atteindre le niveau oral 4 est actuellement de 40 %, soit très en deçà du taux initialement envisagé (70 %). Localement, le taux de prescription de formations linguistiques est de 38 % (contre 50 % initialement prévu), remarquablement stable sur la période des six mois étudiée. Il semble que la part de personnes régularisées – et donc présentes depuis un certain temps en France – dans le public total explique pour partie cette tendance. D'autre part, ceci est directement lié au niveau de connaissance en français des arrivants, et notamment pour la Loire-Atlantique, à l'importance relative des arrivants originaires d'Afrique du Nord qui ont traditionnellement une meilleure maîtrise du français que par exemple les populations turques installées en Alsace.

En ce qui concerne le taux d'entrée en formation, le ratio sur six mois entre le nombre de rendez-vous donnés pour une formation linguistique et l'entrée effective en formation est de 44 %, soit un taux très inférieur à la moyenne nationale voisine de 60 %. Ce taux d'entrée est un peu décevant dans la mesure où la prise de rendez-vous directement sur la plate-forme devait contribuer à éviter la perte en ligne constatée.

Si le mécanisme de prise de rendez-vous est bien rôdé, des difficultés sont signalées en matière d'adaptation des formations à la demande : problèmes d'horaires (peu de cours du soir ou le samedi), de garde d'enfants et de couverture territoriale jugée insuffisante.

A cet égard, les acteurs rencontrés soulignent la difficulté de gérer un dispositif sur des réalités territoriales contrastées et connaissant une présence immigrée variable.

L'exemple de la région Rhône-Alpes exprime assez bien cette problématique. Car s'il existe une plate-forme depuis avril 2004 dans le département de la Loire et qu'une journée d'accueil par semaine est organisée depuis peu dans l'Ain, ce sont toujours les auditeurs sociaux de l'OMI chargés de la PFA de Lyon qui effectuent le déplacement à tour de rôle. Cette difficulté est très bien résumée par le directeur régional du FASILD en Rhône-Alpes : *« Il est relativement aisé d'organiser les choses dans une zone de forte urbanisation comme le département du Rhône qui dispose de moyens de communication et une proximité dense. En revanche, dans l'Ain, il y a la nécessité d'organiser des groupes a minima tenant compte de la grande dispersion territoriale au sein d'un département majoritairement rural. D'une façon plus générale, il faut repenser l'idée d'une PFA par département à l'échelle régionale. C'est le seul moyen d'atteindre la masse critique en matière de formation et de rechercher une efficacité globale dans un contexte général de réduction des enveloppes. »*

Enfin, l'adaptation aux besoins des publics est à parfaire s'agissant d'une formation ne privilégiant que l'oral. Comme le souligne une des inspectrices qui a mené avec le FASILD une série de visites sur l'ensemble des sites afin d'évaluer la qualité de cette formation : *« Les efforts menés en matière de formation linguistique concernent uniquement l'apprentissage oral de la langue. Or, sur le marché du travail, la maîtrise de l'écrit est aujourd'hui indispensable dès lors que l'on parle d'insertion professionnelle. Cette dimension est complètement négligée dans le dispositif actuel. A titre d'exemple, on peut remarquer que l'AMCL est délivrée quasi-systématiquement à des personnes ne maîtrisant que des rudiments de la langue alors qu'une remise à niveau serait nécessaire. »*

3.2.4 Le suivi social

Toutes catégories confondues, le pourcentage de personnes reçues en entretien par un assistant du service social est de 24 % actuellement, ce qui est assez élevé comparativement à un taux national de 8 %. Ce qui s'explique d'une part par la petite taille de la plate-forme et le suivi quasi individuel de chaque signataire (la catégorie des familles de réfugiés étant généralement la plus demandeuse), et d'autre part, par le fait que l'accès au travailleur social est libre ; dans d'autres départements, il n'est possible que sur prescription de l'auditeur social (exemple : le Nord), ou sur orientation du médecin. Dans la très grande majorité des cas, un entretien avec un travailleur social du SSAE ne donne pas lieu à un suivi spécifique mais à une simple orientation vers les services compétents de droit commun.

A noter toutefois que globalement le nombre de personnes rencontrées est en diminution progressive sur la période. Cette évolution est liée en particulier à une organisation différente de l'intervention du service social. En effet, certains thèmes étaient abordés initialement lors d'entretiens individuels avec l'assistante du service social. Depuis septembre 2004, ils sont envisagés pendant la séance d'information collective. Il s'agit le plus souvent des questions portant sur les droits administratifs, les titres de séjour, les droits sociaux, le logement, le permis de conduire, la nationalité, la CAF, la sécurité sociale, et la CMU. L'emploi n'apparaît que très peu (autour de 5 %), le service social n'étant pas identifié comme l'interlocuteur privilégié en ce domaine.

Plus largement, au niveau de la collaboration des différents partenaires, si l'investissement des professionnels lors du déroulement des plates-formes est réel, on relève des divergences de points de vue liées à la culture professionnelle des acteurs impliqués dans cette démarche d'accompagnement des personnes. Ainsi, si la priorité accordée à l'intégration des immigrés récemment arrivés est généralement perçue comme positive, certains professionnels de l'action sociale attachés à leur indépendance vivent parfois certaines décisions comme une injonction contraire aux valeurs et aux principes qui fondent leur profession. Comme le souligne à ce sujet une assistante sociale du SSAE qui intervient trois fois par semaine sur la PFA de Nantes : *« Affirmer que seul l'étranger ayant signé un contrat et satisfait à ses engagements pourra obtenir une carte de résident ne nous convient pas. Cela est contraire à notre éthique. En effet, il convient de distinguer les démarches proprement administratives et réglementaires et les démarches pour trouver un emploi, un logement ou une école pour les enfants. Aujourd'hui, avec l'accélération des rythmes d'accueil et la mise en place du CAI, les temps de concertation ne sont plus possibles et cet état de fait nuit au travail en collectif me semble-t-il. (...) Dans son fonctionnement actuel, la plate-forme d'accueil s'est réduite à la portion congrue contrairement à l'idée initiale d'un véritable service public de l'accueil entendu au sens large. C'est la logique administrative qui a pris le dessus. »*

En outre, ces réticences peuvent s'expliquer également par la nature du dispositif d'intervention qui demande pour sa mise en œuvre un rééquilibrage des pratiques, selon le modèle de l'action collective conçu pour permettre le croisement de regards différents. Pour les travailleurs sociaux, cela se traduit concrètement par une prise en charge des personnes en dehors des stricts entretiens confidentiels conduits dans le huis clos de leurs bureaux. Comme le fait observer un des responsables rencontrés, *« dans le travail social, on a un vrai problème avec la mesure car elle amène à se poser des questions et à faire le point, à accepter de voir l'autre et d'être vu par lui »*.

Outre les craintes de l'instrumentalisation exprimées par certains, ce manque de repères dans l'exercice de leurs missions peut être vécue comme facteur d'incertitude dans un contexte plus général notamment marqué par le « désenchantement » des diverses professions de l'action socio-éducative⁴².

3.2.5 La journée d'information « Vivre en France »

Le principe de cette journée est de proposer aux migrants qui le souhaitent et sur la base exclusive du volontariat une information sur quatre grands thèmes : l'éducation, la santé, l'emploi et le logement. Un référentiel de formation travaillé par l'Agence pour le Développement des Relations Interculturelles (ADRI) en lien avec la DPM sert de cadre à cette journée. Elle se compose en deux temps : une partie de présentation générale de la vie en France, de ses services publics, et quatre modules axés plus spécifiquement sur les thèmes cités ci-dessus. En Loire-Atlantique, comme dans de nombreux autres départements, la mise en œuvre de ces journées d'information a été coordonnée par le DDASS, en lien avec le SSAE. Cela a permis de nouer des partenariats intéressants, notamment entre les services de l'Etat mais également avec d'autres partenaires institutionnels ou non : services déconcentrés des Droits des Femmes, Inspection académique, services du Conseil général, CAF, CPAM, etc.

En termes de fréquentation, le résultat n'est toutefois pas toujours à la hauteur des espérances s'agissant de la mobilisation des migrants eux-mêmes. Si près de 25 % des signataires du contrat demandent une inscription dès leur passage en plate-forme d'accueil, le taux de participation reste faible, de l'ordre de 60 %, légèrement supérieur du taux de présence globalement constaté au niveau national (54 %). Plusieurs difficultés ont été repérées tant par les services sociaux que par les DDASS : l'absence de financement spécifique pour la prestation, la difficulté de compréhension (absence d'interprétariat dans la très grande majorité des cas) accentuée par l'absence d'outil pédagogique, un certain décalage dans le temps par rapport à la date de l'accueil sur la plate-forme, l'absence de prise en charge du repas, l'éloignement géographique (un seul lieu, en général le chef-lieu de département), le problème de la garde des enfants.

⁴² A ce propos, on pourra lire l'article sur « *Les états généraux du social : prendre la parole, et après ?* », *Revue des Actualités Sociales Hebdomadaires* n° 2377, daté du 15 octobre 2004.

La montée en charge de ce dispositif et l'extension en 2004 à 14 nouveaux départements a conduit la DPM à revoir les modalités de mise en œuvre de cette prestation, notamment pour la stabiliser au plan des financements. Désormais, celle-ci fait l'objet d'un marché public sous la responsabilité du FASILD. La rédaction d'un support de formation adapté est en cours de finalisation, avec la volonté d'établir d'une part un lien entre cette formation et la journée de formation civique, et d'intégrer d'autre part une dimension culturelle à la présentation générale. Enfin, la sortie d'un cédérom, préparé avec les partenaires publics sur les thématiques essentielles, est prévue au début de l'année 2005.

3.2.6 Le bilan d'orientation pré-professionnel et la question du suivi

Il fait suite à la formation linguistique, et est proposé aux bénéficiaires du CAI ayant un projet professionnel. Il vise à faire un premier état des compétences professionnelles afin d'amorcer le cas échéant un projet professionnel dont la réalisation est relayée par l'ANPE ou les missions locales. D'une durée de trois heures fractionnables sur l'année, il ne se substitue pas aux bilans de compétences professionnelles proposés par l'ANPE et les missions locales, mais il en facilite l'accès en favorisant la structuration de la demande des bénéficiaires.

Effectivement, la mise en œuvre du CAI a été l'occasion de développer des partenariats avec les principales administrations intervenant dans les suites de l'accueil. Ainsi, la DDASS du Rhône a organisé, en lien avec l'OMI, des journées de découverte de l'ANPE pour faciliter les échanges. L'ANPE a également demandé à chaque département de désigner un correspondant de la plate-forme spécifiquement dédié à la problématique de l'accueil, afin de suivre cette catégorie particulière de demandeurs d'emploi. Par ailleurs, il est prévu que l'agence intervienne dans la formation des auditeurs sociaux pour qu'ils disposent d'une information complète.

Dans la pratique, le suivi des arrivants n'est pas encore une priorité entrée dans les faits. En effet, s'il existe des initiatives locales pour permettre la mise en œuvre concrète d'un rapprochement entre le service public de l'emploi et la PFA, force est de constater que des difficultés subsistent dans la formalisation pratique de ce lien. Des difficultés d'ajustement entre institutions et un manque de concertation sont à relever en amont, d'où la difficulté pour les acteurs de faire du suivi des arrivants une priorité.

Dans les deux départements étudiés, faute de règles du jeu clairement établies quant aux modes de diffusion des informations essentielles afin de nourrir le travail en réseau, la catégorie du « primo-arrivant » ne fait pas sens pour tous les acteurs. Comment dans ces conditions assurer la coordination du dispositif et notamment le relais entre la PFA et l'ensemble des acteurs concourant à l'accueil ? Pour le chef de projet chargé de la coordination nationale du CAI, la prudence est de rigueur : *« En l'état actuel des choses, j'observe que sur la question du développement des relations partenariales un décalage important demeure entre les discours et les faits. La démarche d'ouverture affichée dans les instances dirigeantes au niveau central ne rencontre pour l'heure qu'un écho très partiel dans sa mise en œuvre concrète sur le terrain. »*

Et de fait, le PDA est « en veilleuse » sur la manière dont doit se faire le partage d'informations, sur l'adéquation des outils mis en place ou l'articulation du niveau départemental au niveau local. Interrogée sur cet aspect, cette constatation est confirmée par les propos de la responsable du bureau « Action sociale, culturelle et territoriale » à la Direction de la population et des migrations du ministère du Travail et de la Cohésion sociale : *« Un retard préjudiciable a été pris faute de consultation préalable des acteurs institutionnels dès l'origine de la prise de décision politique. Ce qui nous aurait permis de mieux cerner par anticipation les difficultés prévisibles. Des efforts importants doivent être entrepris dans ce sens si nous voulons assurer le développement et le bon fonctionnement de nos dispositifs nationaux.(...) La politique d'intégration que nous mettons en place est par définition interministérielle. Il nous faut faire comprendre que le dispositif ne peut fonctionner de façon cohérente et efficace sans une action transversale. C'est pourquoi une convention est en cours de validation avec l'Éducation nationale et la direction du Travail afin de favoriser l'accès au marché de l'emploi. »*

3.2.7 Les partenariats

La qualité du fonctionnement partenarial, autour de l'accueil et de l'insertion professionnelle des primo-arrivants, apparaît nécessaire pour le dispositif des plateformes d'accueil, et ce tant au plan départemental qu'au plan local. En effet, intégrer les institutions locales dans le dispositif d'accueil et organiser formellement les relais entre partenaires est une démarche susceptible d'améliorer le service et d'éviter des redondances ou des carences. Plutôt que de laisser se mettre en place des jeux de décharge officieuse d'acteurs sur d'autres, l'objectif ici est de proposer un service intégré d'accueil aux primo-arrivants par une mutualisation de la connaissance, des pratiques et des savoir-faire entre les différents professionnels.

De ce point de vue, la mise en œuvre du CAI a permis de revivifier des collaborations nouées antérieurement par la DDASS dans le cadre du plan départemental d'accueil, en particulier avec les CPAM, la CAF, le service public de l'emploi, les services sociaux spécialisés et les organismes d'insertion et de formation. Ainsi, au niveau des acteurs de terrain, sous l'impulsion de l'inspectrice en charge de ce dossier à la DDASS du Rhône, les équipes de l'OMI et du FASILD ont réfléchi à la façon de concilier au mieux une égalité de traitement qui prenne en compte aussi bien les spécificités de chaque personne que de chaque territoire. Trois propositions d'amélioration du dispositif ont été retenues et sont actuellement mises en œuvre au niveau local, à savoir :

- la mise en place d'un suivi individuel plus régulier des personnes, avec l'organisation d'un bilan intermédiaire destiné à faire le point sur le parcours de formation linguistique. Effectué par un professionnel, cette évaluation linguistique permet d'introduire les mesures correctrices nécessaires avant le bilan final réalisé en fin de parcours ;
- l'élaboration d'un accord de partenariat avec le Conseil général pour l'accompagnement des familles en difficultés sociales, en particulier en faveur d'une prise en charge financière des frais de déplacements pour les personnes à faibles revenus signataires du CAI ;
- en matière de formation professionnelle, la mise en place avec le Conseil régional d'un projet d'extension de 750 à 1900 places pour une formation mixte jugée plus motivante pour les nouveaux arrivants où le linguistique (niveau avancé, écrit) est associé à une approche pré-professionnelle d'exploration des métiers et des compétences, en amont d'une élaboration de projet proprement dite.

En Loire-Atlantique, en matière de partenariat institutionnel, la DDASS, en concertation avec le service social départemental, vient d'élaborer une plaquette d'informations destinée aux primo-arrivants sur les services de proximité et les principales structures sociales et médico-sociales susceptibles de proposer un accompagnement souple et modulable en fonction des besoins de chaque personne. En accord avec la Déléguée régionale de l'OMI, cette initiative locale répondait à la fois au souci des professionnels de clarifier un paysage administratif particulièrement complexe et au besoin d'informations des personnes étrangères engagées dans une démarche personnelle d'intégration. Présentant d'une façon très didactique l'organisation institutionnelle et le mode de fonctionnement des services publics par grandes thématiques (enfance, éducation, santé, logement, etc.), cette brochure, à la fois claire et

synthétique, est proposée dans le cadre du passage sur la plate-forme au moment de la présentation du CAI.

Cette action s'inscrit dans une démarche qui se veut plus large résumée de la manière suivante par la conseillère technique responsable de l'Unité Étrangers à la DDASS de Loire-Atlantique à l'origine du projet : *« Ce qui est important pour nous, c'est de considérer l'accueil non pas seulement comme un moment limité dans le temps mais bien comme un processus nourri par une vision longue. Cela suppose d'identifier les besoins sociaux et de mettre en place un suivi. D'où l'importance pour les personnes qui arrivent sur la plate-forme qu'elles soient au courant de l'ensemble des dispositifs sociaux à leur disposition. Autrement dit, on a aussi un rôle d'écoute et de veille quant à la qualité du service rendu aux usagers. »*

Toutefois, la réalité de ce fonctionnement partenarial ne doit pas masquer l'existence de connexions lâches entre certains points du réseau, notamment l'absence de relais construits avec les communes, autour des questions de l'accueil et de l'accès à l'emploi des primo-arrivants. Sauf exception, celles-ci se sont encore peu impliquées dans le dispositif du CAI qu'elles perçoivent comme celui de l'Etat, même si leurs services ont participé aux réunions de pilotage. Pour expliquer cette situation, mes interlocuteurs soulignent le « placage » sur le territoire d'une politique nationale qui semble ne tenir aucun compte des acteurs et des actions menées en local...alors qu'ils se disent enclins à faire le lien entre le fonctionnement du CAI et leurs services. Comme le précise l'Adjointe au Maire chargée des questions de citoyenneté à la ville de Lyon, *« en ne cherchant pas à s'articuler avec les acteurs locaux, cela fait courir le risque d'une mise en sommeil d'un partenariat antérieurement actif. Lorsque nous avons pris part à cette action publique au service des primo-arrivants, le nombre de personnes concernées par la plate-forme lyonnaise, que ce soit les acteurs ou les personnes accueillies, était plus réduit, ce qui permettait d'avoir des pratiques d'accueil adaptées aux besoins en considérant l'accueil comme un processus qui s'étale dans la durée alors que la plate-forme est un instant. Cette expérience nous a permis, dans un département qui se caractérise par des flux migratoires relativement importants, d'amorcer un travail de mobilisation des principaux acteurs institutionnels en lien étroit avec un tissu associatif local particulièrement riche et dynamique. Or, nous constatons depuis peu une dérive implicite puisque désormais la signature du CAI et l'assiduité aux formations linguistiques sont devenues une condition sine qua non susceptible d'influer directement sur le droit de vivre et de résider légalement en France. Cette évolution sensible a légitimé en quelque sorte l'action de l'OMI dans sa volonté d'obtenir un taux de signature proche de 100 %, dans une logique de chiffrage pure et simple. Pour nous, cette considération est*

secondaire et doit passer après la question de l'identification des besoins des personnes qui arrivent sur la plate-forme. Sinon, on ne comprend rien au fait que pour la majorité des primo-arrivants, la priorité c'est l'emploi. »

Ainsi, sur les 12 derniers mois, ce sont près de 4000 personnes qui ont été accueillies sur la plate-forme du Rhône, ce qui n'est pas sans conséquences sur les conditions d'organisation du dispositif et les modalités pratiques de prise en charge. Effectivement, devant la nécessité de gérer des flux quantitativement plus importants et de répondre à la diversité des publics, l'OMI, en tant que responsable opérationnel du dispositif d'accueil, a quelque peu modifié son organisation. Notamment, en proposant un étalement des heures d'ouverture de la PFA, et un doublement de ses effectifs, dont la moitié composée d'auditeurs sociaux⁴³.

En ce qui concerne le partenariat avec les associations, force est de reconnaître que la mobilisation du mouvement associatif dans la construction d'une offre de services plus diversifiée et plus finement adaptée est un des points faibles du dispositif actuel. Concrètement, la première difficulté à laquelle se heurte les acteurs de la plate-forme d'accueil concerne la question des critères de sélection à retenir dans un secteur où les associations dites communautaires ou issues de l'immigration manquent de légitimité compte tenu de leur faible degré de représentativité. De plus, il y a une dichotomie importante entre la représentation nationale de certaines associations spécialisées reconnues dans leur domaine telles que la FASTI⁴⁴, le MRAP⁴⁵, France Terre d'Asile, ou la LICRA⁴⁶, et une représentation associative locale beaucoup plus aléatoire faisant intervenir des intérêts autres que partenariaux : enjeux de leadership au sein de la communauté, phénomènes de notabilité locale, positionnement tactique à des fins de captation de subventions municipales, etc.

Par ailleurs, les principaux responsables associatifs ont un sentiment contradictoire. S'ils reconnaissent bien l'intérêt de ce dispositif car répondant à des besoins réels, le manque de repères, mais aussi une méfiance naturelle à l'égard de l'Etat et des pouvoirs publics en général, car très attachés à leur indépendance de fonctionnement, se traduisent dans les faits par une situation d'attentisme et une position de retrait. Les militants associatifs stigmatisent « *une politique d'accueil et d'intégration prise en otage*

⁴³ A titre de comparaison, les flux concernaient principalement les départements suivants : Paris (8000), Seine-Saint-Denis (7200), Les Hauts-de-Seine (6000), Le Val-D'Oise (4200).

⁴⁴ FASTI : Fédération des associations de soutien aux travailleurs immigrés créée en 1972.

⁴⁵ MRAP : Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et pour la paix fondé en 1949.

⁴⁶ LICRA : Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme fondée en 1927.

entre une procédure de régulation des flux migratoires sans cesse plus répressive et une pratique nationale du droit d'asile jugée de plus en plus restrictive »⁴⁷. Pour mieux illustrer leurs propos, certains font part de leur incompréhension au sujet du rapprochement de deux organismes aux vocations différentes selon qu'il s'agit du contrôle de la légalité des flux migratoires – fonction première de l'OMI – ou de l'intégration – compétences du FASILD -, les approches et les modèles de représentation mis en œuvre n'étant pas identiques. Ce point de vue exprimé, il convient d'évoquer plus prosaïquement des raisons matérielles liées à l'activité même des structures associatives intervenant dans le champ de l'immigration. Une réunion de travail inter-associative organisée par le FASILD au Mans a en effet permis de mettre au jour une des inquiétudes majeures du mouvement associatif, à savoir : la polarisation des moyens accordés par les administrations compétentes, en particulier le FASILD, à la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration au détriment des autres dispositifs d'insertion.

Plus largement, au niveau des services déconcentrés, les professionnels chargés du pilotage et de la cohérence du dispositif rappellent l'importance d'une formalisation des conditions de délivrance de l'information en matière de partenariat. Ainsi, comme le souligne l'inspectrice responsable de la coordination opérationnelle à la DDASS du Rhône, *« la question est de savoir comment concevoir une information adaptée. L'enjeu pour nous intervient dans la forme de leadership à mettre en œuvre pour rassembler et coordonner, alors que la mise en place du CAI a introduit une distance en termes de conduite de projets dans la mesure où l'on a privilégié l'autonomie de chaque acteur en fonction de son niveau d'expertise et de ses compétences propres. (...) Le problème, c'est que le pilotage ne se décrète pas et que le travail en réseau demande beaucoup de diplomatie...Or, à l'exception d'un joli texte qui dit que nous sommes pilote, notre dynamisme, notre force de conviction, notre pertinence, etc., nous n'avons aucun financement dans un domaine d'intervention dont les objectifs sont nombreux et loin d'être négligeables. Dans ces conditions, que pouvons-nous apporter en échanges ? »*

3.2.8 L'écho des usagers

Parmi les personnes rencontrées sur la plate-forme, la portée symbolique du message « Bienvenue en France » est très forte. Comme me le dira une personne invitée à s'exprimer sur le ressenti de son passage sur la PFA : *« Cet accueil me laisse un bon*

⁴⁷ Association France Terre d'Asile, *« Quel avenir pour le droit d'asile en Europe ? »*, Actes du colloque organisé dans le cadre de la Journée internationale du réfugié, 18 juin 2004.

souvenir car la qualité de l'écoute est réelle alors que l'on s'attend à une démarche administrative de plus. Il n'y a pas de différences entre les gens...C'est la première fois qu'on m'écoute, qu'on me demande mes projets. » Si on relève souvent une confusion auditeur social/assistante sociale, les deux étant perçus comme des professionnels qui posent des questions, écoutent, informent et orientent, l'impression globale est très favorable concernant les acteurs de la plate-forme d'accueil. La visite médicale contribue à rassurer certains sur leur santé ; certains regrettent de ne pas avoir les résultats. Ceux qui ont eu un entretien avec une assistante sociale en font une évaluation positive. Ils apprécient ses interventions par rapport aux administrations. Le positionnement linguistique est apprécié comme un temps de bilan et de renforcement de la dynamique familiale. Toutefois, il suscite des attentes souvent déçues par la suite, la personne ne trouvant pas de cours adapté ou pas de place dans le cours indiqué sur la plate-forme (insuffisance de l'offre de proximité, information incomplète...). Enfin, notons l'importance accordée à l'agent de liaison dans le département : il accueille, est disponible à tout moment pour répondre aux questions, rassure, guide dans les locaux, coordonne...Or, il n'en existe pas partout, alors que les entretiens auprès des primo-arrivants mettent en lumière qu'il s'agit d'un poste clef.

4 RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS D'AMELIORATION

La formulation d'une série de recommandations à mettre en œuvre, dans une perspective d'amélioration générale de la qualité d'un dispositif donné, n'est jamais chose aisée. En effet, outre une très bonne connaissance des enjeux liés à la question traitée et à son environnement, cela exige aussi d'avoir le recul nécessaire et le sens des réalités suffisamment développé pour pouvoir formuler des préconisations qui soient à la fois réalistes, efficaces et opérationnelles.

Dans ce cadre, force est d'admettre que la mise en place encore récente du CAI limite de fait le retour d'expériences susceptible de fournir aux acteurs la bonne distanciation critique. C'est la raison pour laquelle il apparaît important de rappeler ici que les remarques qui vont suivre sont issues d'un travail d'observation et d'analyse limité dans le temps et dans l'espace. Cette réserve émise, les propositions qui en résultent doivent être considérées non comme des jugements définitifs ou intangibles, mais plutôt comme le résultat d'éléments d'appréciation et de constats à partir desquels sont définis un certain nombre de points à améliorer dans une démarche d'amélioration continue de la qualité du service rendu à l'utilisateur.

En définissant cette nouvelle politique d'accueil et d'intégration comme une forme de contractualisation des relations entre plusieurs acteurs institutionnels (OMI, FASILD, DDASS) et associatifs (SSAE, ASSFAM), se pose la question du rôle de chacun, des systèmes d'information partagés à construire, de l'articulation et de l'harmonisation des pratiques professionnelles, de façon à bâtir des actions de formation et d'accompagnement suffisamment adaptées aux besoins des populations concernées.

Deux niveaux d'intervention doivent être distingués :

4.1 Au niveau de l'organisation et du pilotage du dispositif

4.1.1 Améliorer l'organisation des réponses institutionnelles

D'une manière générale, si la légitimité du dispositif n'est pas remise en cause par les acteurs dans la mesure où il répond bien à des besoins réels, l'évaluation de l'offre de services sur la plate-forme d'accueil met en lumière le manque d'articulation entre les différents professionnels concernés. A ce titre, la lisibilité des informations transmises apparaît clairement insuffisante dans le cadre d'un parcours global d'intégration. L'organisation de la plate-forme d'accueil en une succession de rendez-vous spécifiques sans véritable lien entre eux, organisés au « pas de course » compte tenu de l'importance des « flux », s'avère inadaptée pour les nombreuses personnes étrangères ne maîtrisant ni la langue ni les codes sociaux du pays d'accueil.

Étant appelées à devenir un outil de mise en relation des primo-arrivants avec la société d'accueil, les plates-formes, pour être efficaces, doivent non seulement **améliorer la qualité du maillage entre les opérateurs**, mais surtout la qualité du maillage avec les autres institutions (communales, départementales) et les autres acteurs (bailleurs sociaux, entreprises, associations...). De ce point de vue, la réduction des cloisonnements et le **renforcement des partenariats avec les acteurs locaux**, les communes et en particulier leurs équipes mobiles de travailleurs sociaux dans le cadre du suivi et de l'accompagnement social apparaît, dans une logique de réseau, une approche tout à fait pertinente.

Or, on relève que ce travail nécessité par la constitution et l'animation de réseaux a été le plus souvent sous-estimé par les acteurs dans le cadre de l'élaboration des PDA. De fait, on constate que lorsqu'un PDA a pu être élaboré et validé, il ne constitue pas un outil de travail pour les acteurs de terrain : d'une part, il ne fait pas l'objet d'une diffusion systématique, et d'autre part, il est lu de manière très partielle (par secteur d'activités, ou spécialités), rendant le travail des opérateurs des plates-formes plus difficile et limitant la portée de leur action. Pour reprendre les propos d'un des responsables interrogé sur cette question *« l'impression qui prédomine encore trop souvent est qu'on a écrit ce que pouvait être un dispositif et on a cru que le dispositif existait »*.

Au niveau institutionnel, il conviendrait de prévoir également plus de souplesse dans les conditions de prise en charge et d'organiser une journée spécifique pour l'accueil. Cela suppose de définir clairement des priorités par **la mise en place d'un plan stratégique régional afin d'offrir une réelle couverture territoriale des besoins et**

une fluidité des parcours. L'enjeu est de définir une réponse de proximité qui concrétise l'accessibilité, la continuité et la qualité de l'accueil pour des primo-arrivants pris en charge dans leur environnement. Les DDASS, en tant que responsable de l'animation et de la coordination du dispositif au niveau local, auraient à favoriser la mise en place de « centres de ressources » assurant l'évaluation des moyens à mettre en œuvre, l'élaboration de règles de partenariat et la continuité des réponses entre la phase de l'accueil et l'insertion.

A cet égard, il est important de mener une réflexion sur la notion d'accueil : qu'est-ce que l'accueil ? Quel sens cela a pour les personnes ? Quels liens avec les autres services ? Etc. L'expérience menée par la DDASS du Rhône en 1999 montre en effet que l'idée **d'organiser des journées interprofessionnelles de formation sur les finalités de l'accueil et ses enjeux** apparaît tout à fait opportune. Par cette complémentarité d'actions, l'objectif est de construire une prise en charge cohérente sur la base d'un soutien au parcours d'intégration adapté aux difficultés de la personne. Ce fonctionnement en réseau évite par ailleurs le risque de « suradministration ».

Pour tenter de pallier au risque de dilution des responsabilités, aux problèmes de communication et de cloisonnements administratifs, il a été décidé de regrouper les moyens publics consacrés à la politique d'accueil autour d'un interlocuteur unique chargé de coordonner les interventions des différents acteurs et de mettre en œuvre le dispositif. Une nouvelle agence de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAM) est en cours de création, regroupant les moyens de l'OMI, déjà gestionnaire du dispositif d'accueil, et ceux du SSAE. Un « Monsieur CAI » a récemment été nommé à la DPM afin de faciliter le dialogue entre les administrations centrales et les services déconcentrés. Sorte de capteur pertinent, il est chargé de capitaliser les réflexions menées dans les services et de rappeler l'importance de la coordination entre les différentes directions du ministère, les délégations régionales de l'OMI et les échelons départementaux.

A noter qu'à ce titre le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale prévoit, dans son volet consacré à la promotion de l'égalité des chances, de donner une base législative aux Programmes Régionaux d'Intégration des Populations Immigrées (PRIPI), lesquels, explique l'exposé des motifs, constituent « *un cadre de programmation et d'action publiques permettant de fixer les contributions de l'ensemble des services de*

l'Etat et des collectivités territoriales à la mise en œuvre de la politique d'intégration »⁴⁸.

Par ailleurs, à partir du 1^{er} janvier 2006, la signature et le respect d'un contrat d'accueil et d'intégration figureraient parmi les critères d'appréciation de la condition d'intégration républicaine pour l'accès au statut de résident après 5 années de résidence ininterrompue en France. Autrement dit, la signature et le respect du contrat seraient nécessaires mais pas forcément suffisants pour apprécier cette condition. Enfin, et plus généralement, pour mieux assurer la pérennisation du service public de l'accueil, les moyens financiers programmés par le projet de loi, qui porte sur la période 2005 – 2009, s'élèvent à **148 millions d'euros sur cinq ans**, dont 20 millions pour 2005.

4.1.2 Vers un système d'informations partagé

Quelle méthode de communication efficace ? Travailler à l'élaboration d'un mode de pilotage stratégique susceptible de garantir la coordination des différents acteurs et la cohérence d'ensemble du dispositif passe nécessairement par un système d'information de qualité entre les trois partenaires privilégiés : OMI, FASILD, DDASS.

Dans ce cadre, l'objectif est **d'établir des règles communes minimales autour de protocoles de travail** plus construits concernant la procédure d'échanges des données nécessaires à une bonne coordination, dans le respect des compétences et des contraintes respectives de chaque institution. L'idée est de permettre notamment des comparaisons entre les départements qui fournissent des prestations comparables, à partir de différentes mesures de leur activité ou de leurs moyens.

Du point de vue des publics signataires du CAI, cette définition des modalités de suivi dans le cadre d'une information en continu doit également permettre de renforcer la « traçabilité » du stagiaire dans la totalité de son parcours de formation. Intégrée en amont du processus, cette action correctrice est importante car elle devrait permettre de prévenir d'éventuels abus ou pertes inutiles, notamment dans les situations d'abandon de personnes qui interrompent leur formation en cours alors que le financement de leurs prestations linguistiques est déjà engagé.

⁴⁸ Initialement, la mise en œuvre des PRIPI était réglementée par un décret du 14 février 1990 (n°90-143).

Concrètement, cela passe par la construction et la mutualisation de nouveaux outils, notamment informatiques, et le développement de dispositifs de suivi et de contrôle de gestion. Afin de repérer les difficultés éventuelles et d'améliorer la pertinence des réponses apportées dans un souci d'optimisation des moyens, il s'agit en premier lieu d'élaborer des indicateurs à partir d'informations recueillies par les structures elles-mêmes, disponibles au moment du passage en plate-forme. L'élaboration de ce suivi institutionnel de qualité pourrait être détaillé, en premier lieu, par le biais de comités de pilotages locaux réunis à cette occasion. Ils seraient chargés de fixer les finalités de ces indicateurs, les modalités de recueil des données, le calendrier et la liste des informations importantes à collecter.

Sans pouvoir déterminer la liste exhaustive des principaux indicateurs à retenir, l'approche la plus pertinente consiste à procéder au recueil des informations souhaitables dans le champ de l'accueil des populations immigrées selon certains indicateurs tels que : répartition des populations par nationalité, par classe d'âge, par sexe ; taux de signature du CAI ; durée moyenne de prise en charge ; indicateur de qualification ; indicateur relatif à l'insertion professionnelle ; indicateur relatif au logement, à la situation sociale et familiale des personnes , etc.

Signalons qu'au niveau national, un protocole a été signé le 24 juin 2003 entre la DPM, le FASILD et l'OMI organisant les échanges et remontées d'informations entre les trois organisations.

Dans les faits, le fluidité de la circulation des informations n'a pas été totalement satisfaisante : la mise en œuvre même du dispositif a nécessité l'adaptation des systèmes informatiques, notamment de l'OMI, qui a pu nuire dans un premier temps à la transmission des données. Ce protocole OMI/FASILD/DPM n'a, dans la majorité des cas, fait l'objet d'aucune déclinaison, notamment en raison du refus du FASILD d'y introduire d'autres partenaires que les services déconcentrés des trois signataires nationaux. Par ailleurs, le protocole, peut être trop ambitieux quant à la nature des informations à échanger, ne l'a pas été suffisamment quant aux procédures et modalités de transmission. Suivant un raisonnement inverse, la mise en place d'une démarche pratique adaptée aux réalités locales orientée vers une accumulation sélective de données sur un territoire limité aurait sans doute permis d'éviter ces difficultés d'organisation dans la mise en œuvre d'un système d'informations efficace.

4.1.3 Les auditeurs sociaux de l'OMI : valoriser leur intervention par des actions de médiation

85 % des auditeurs sociaux sont recrutés par l'OMI sur la base d'un diplôme de niveau bac + 3 ou plus, acquis pour la plupart dans le secteur social mais aussi dans d'autres domaines, comme l'histoire, la sociologie ou encore le droit. Tous ont pu bénéficier d'actions de formation afin de favoriser la cohérence et la complémentarité des réponses apportées, dans le cadre de leur emploi sur l'accueil et l'accompagnement des primo-arrivants dans notre pays. Pour ces intervenants sociaux de proximité, cette question de la formalisation de la transmission des compétences est importante, même si la plupart disent avoir « *appris sur le tas* » et, parfois, par des « *expériences de vie personnelles* ». Plus que le diplôme et l'identité professionnelle, ce sont « *les valeurs communes liées à l'accès aux droits et à une certaine idée du service public basé sur les principes d'équité et de neutralité* » qui rassemblent ces acteurs. Dans ce cadre, privilégiant des fonctions comme le dialogue ou la relation directe à l'usager et faute d'un corps constitué et stabilisé de savoirs, ils ont un mode d'exercice très lié à leurs compétences personnelles d'écoute et de maîtrise de soi⁴⁹.

Le caractère répétitif du travail, jugé parfois trop « *empêtré dans ses tâches administratives* », les salaires peu élevés au regard de leur niveau de formation initiale, le désir d'éviter toute « *logique de spécialisation* » dans un champ particulier et de développer « *d'autres compétences professionnelles* » favorisent cependant une forte mobilité professionnelle vers d'autres secteurs. Ils considèrent alors leur activité d'auditeur comme une étape ou comme un tremplin vers un autre emploi, une occupation passagère garantissant une rémunération et l'acquisition d'une expérience qui peut être négociée sur le marché de l'emploi. Ce turn-over important des auditeurs sociaux, constaté à plusieurs reprises sur différentes plates-formes d'accueil, est préjudiciable à la qualité de la prise en charge et à la cohésion des équipes. Par ailleurs, le rôle des auditeurs sociaux se cantonne le plus souvent à une présentation générale des différentes prestations proposées sur la plate-forme suivie d'une information sur la nature des droits ouverts en cas de signature du CAI. De fait, les auditeurs sociaux ne jouent qu'un rôle très limité pour faire face aux multiples difficultés pratiques rencontrées par les publics dans les domaines les plus divers qui révèlent un manque d'information sur la société d'accueil en général.

⁴⁹ Soulignons que les auditeurs sociaux interviennent dans un champ d'intervention, la médiation sociale, qui ne relève d'aucune disposition juridique particulière comme celle existant dans le

Aussi, loin de remettre en question cette fonction de médiation sociale dans le dispositif, il convient au contraire de valoriser leurs missions par une plus grande implication de leur part dans un cadre d'intervention et selon des modalités d'exercice plus à même de faciliter les échanges. Il s'agit notamment de mieux articuler leur intervention autour des dispositifs d'insertion existants par la mise en place d'un réseau qui permettrait de gérer au plus près des besoins de la personne et des réalités socio-économiques, dans un souci de démultiplier les effets du dispositif. L'objectif poursuivi étant de faire de l'information des personnes concernées et de l'amélioration de leurs droits une véritable priorité. Pour ce faire, les inspecteurs de l'action sanitaire et sociale, par leur connaissance des problématiques autour des personnes en difficulté et leur activité menée dans le cadre du PDA et des politiques d'insertion, peuvent aider à structurer cette démarche d'accompagnement en considérant les auditeurs sociaux de l'OMI comme des référents autour de la notion de parcours d'intégration. Dans cette perspective, deux axes de travail sont proposés :

1./ Développer les partenariats de terrain entre l'action des auditeurs sociaux menée au sein des plates-formes d'accueil et d'autres expériences de médiation conçues, par exemple, dans le cadre de la politique de la ville. En effet, il est frappant de constater, dans les entretiens, le peu d'informations dont la majorité des primo-arrivants disposent en moyenne au moment de leur passage sur la plate-forme d'accueil.

Ceci explique que les informations données en plate-forme ont besoin d'être reformulées, précisées, analysées...Autrement dit, la seule information « descendante » ne suffit pas, celle-ci doit être « testée », discutée, « accompagnée » pour que sa valeur soit perçue et qu'elle puisse déboucher sur une action. Cette situation met en évidence le hiatus existant entre des professionnels, obligés de traiter un certain flux, et des nouveaux arrivants, à qui le manque de repères culturels dans le pays d'accueil pour contextualiser le renseignement, rend nécessaire un temps d'appropriation, plus ou moins long en fonction des personnes. Le secteur associatif, par son inscription dans le territoire, sa proximité et la connaissance affinée des publics, peut constituer un « lieu ressource » utile pour notamment mener à bien ce travail de reformulation, de traduction dans les mots du nouvel arrivant, permettant l'appropriation des renseignements fournis.

champ pénal et familial. Dans ces domaines, les procédures, les modalités d'intervention et le statut des médiateurs font en effet l'objet d'une législation plus ou moins précise.

Plus singulièrement, les projets de médiation sociale, financés le plus souvent par des politiques publiques (contrat de ville, contrats locaux de sécurité, subventions municipales...), se sont traduits par l'instauration de médiateurs de quartier, d'agents locaux de médiation sociale, d'adultes relais, de médiateurs de voisinage, etc., et ont pour cadre contextuel une situation urbaine dite difficile (problème de délinquance, forte proportion de chômeurs, sur-représentation de populations immigrées, insalubrité de l'habitat collectif...)⁵⁰. Les dispositifs de médiation sociale visent à trouver des solutions aux conflits et à permettre une régulation sociale. Apparues en France au milieu des années quatre-vingt, ces expériences locales émanent de professionnels de la justice et de militants associatifs. Cette médiation se définit par un mode d'exercice conçu à partir de son immersion dans le social et obéit à une logique du « bas vers le haut », c'est-à-dire que la fonction de justice est ici exercée à partir d'une reconnaissance acquise sur une territorialité très circonscrite, à l'échelle d'un quartier ou d'une ville.

2./ Mettre l'accent, en particulier, sur la qualité et le suivi de la formation des auditeurs sociaux. Laquelle, au minimum, doit comporter : - la mise à jour des connaissances juridiques par une formation ciblée sur le droit des étrangers - particulièrement complet, complexe et évolutif – tant au niveau national que communautaire ; - l'approche socioculturelle des populations immigrées ; - l'acquisition d'outils visant à faciliter l'accès à l'information afin de les orienter rapidement et efficacement vers les dispositifs d'aide les plus adaptés à leurs besoins.

Outre une efficacité accrue des acteurs de terrain liée à un effet de fidélisation des personnels, cela peut favoriser l'émergence d'une culture professionnelle partagée.

4.2 Au niveau de la qualité de la prise en charge et du service rendu

4.2.1 Mieux répondre au besoin d'interprétariat

Le Haut Conseil à l'Intégration, dans son rapport 2003 au Premier ministre, soulignait l'importance d'un interprétariat professionnel dès la plate-forme afin d'« *assurer une adhésion libre et éclairée au contrat d'accueil et d'intégration* ».

⁵⁰ Les employeurs de ces médiateurs sont majoritairement des mairies, des associations, des sociétés de transport public et des bailleurs sociaux.

Dans ce cadre, il convient de rappeler que la signature du CAI concerne un droit personnel entre l'Etat et une personne et qu'il est par conséquent important de répondre, au-delà de la masse des flux, à chaque cas particulier, notamment en ce qui concerne la traduction et l'interprétation. Aujourd'hui, on constate lors de l'organisation et du déroulement de la plate-forme d'accueil que plusieurs nationalités sont réunies. Cela pose des problèmes de langue compte tenu du faible degré de maîtrise du français pour beaucoup.

Les acteurs de la plate-forme d'accueil compensent cette situation de deux manières : d'une part, ils ont la possibilité de faire appel à un service téléphonique national spécialisé – appelé *Inter Services Migrants* – pour joindre des interprètes professionnels, mais cela reste onéreux et très peu usité dans les faits ; d'autre part, les personnes convoquées se font accompagner par un membre du milieu familial qui joue le rôle de traducteur (le conjoint en général), avec toutes les difficultés que cela peut poser en termes de compréhension et d'interprétation du contenu des informations transmises. Dans tous les cas, la prestation d'interprétariat n'est pas assurée totalement comme il se doit. Certaines demandes très particulières sur des sujets parfois difficiles, dans le cadre d'un regroupement familial par exemple, risquent de ne pouvoir être satisfaites. A ce titre, la situation des femmes et leur accès aux droits doit être pleinement garantie, et ce dans un souci d'égalité et de pertinence des réponses apportées.

Financée par le FASILD jusqu'à la fin de l'année 2003 et mise en œuvre dans les douze départements de l'expérimentation par des associations, cette prestation n'a pu pour l'heure être reprise à l'identique par l'OMI qui souhaite expertiser la réalité du besoin d'interprétariat.

4.2.2 Améliorer l'insertion professionnelle des primo-arrivants : les propositions des professionnels

Si une passerelle est en principe prévue entre la plate-forme d'accueil, le contrat d'accueil et d'intégration et le service public de l'emploi (SPE), celle-ci demeure virtuelle aujourd'hui. Les retombées du contrat d'accueil pour favoriser cet accès ne semblent pas encore perceptibles, pour des raisons qui tiennent essentiellement au manque de moyens du SPE pour mettre en œuvre le dispositif. Parallèlement, on constate un taux d'entrée effectif en formation, tant civique que linguistique, nettement inférieur aux prévisions initiales (60 % en moyenne, avec d'importantes fluctuations selon les départements), mais

surtout un maintien en formation problématique avec une déperdition de l'ordre de 30 % à 40 % en cours de cursus.

Parmi les raisons invoquées, citons l'insuffisance de places, des délais d'attente trop longs, des horaires souvent jugés inadaptés, l'existence de territoires non couverts, les contraintes liées à la diversité des nationalités, etc. Les professionnels rencontrés évoquent l'importance de répondre à l'urgence dans laquelle se trouve une forte majorité de primo-arrivants, compte tenu de la particularité de leur situation. Exerçant pour la plupart une activité professionnelle dans le pays d'origine et conscients de devoir faire face en France à un niveau de vie élevé nécessitant souvent deux salaires, la recherche d'un travail figure au premier rang des priorités.

Dans ces conditions, deux propositions d'amélioration sont suggérées par les professionnels dans une perspective d'adaptation des outils d'accompagnement des primo-arrivants et de la qualité du service rendu.

1./ La reconnaissance d'un parcours orienté vers un statut de stagiaire de la formation continue afin de percevoir une indemnité. Cette orientation s'appuie sur le choix d'un parcours plus ambitieux dès le départ, en particulier pour les primo-arrivants qualifiés, sous peine de voir se creuser davantage le différentiel important constaté entre le nombre de nouveaux arrivants qui disent envisager une formation linguistique ou améliorer leur maîtrise de la langue, et ceux qui entrent effectivement en formation. Les professionnels rappellent ici l'importance des conditions matérielles dans l'acceptabilité de la formation linguistique. Or, à ce jour, si la formation linguistique constitue une étape préalable à toute démarche d'insertion professionnelle à plus long terme, et une ouverture réelle, ils soulignent l'absence totale d'aide financière prévue dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration. Une situation paradoxale caractérisée à la fois par une sensibilisation croissante à son caractère prioritaire, et par la préconisation d'une fourchette d'heures de cours comprises entre 200 et 500 heures qui obligent les signataires à une mobilisation hebdomadaire importante dans le cadre des formations proposées par les organismes de formation (jusqu'à 6h de cours par jour à raison de quatre demi-journées par semaine, en fonction du volume horaire de la prescription). Ces contraintes horaires sont parfois à l'origine de difficultés financières à court terme pouvant accélérer le départ prématuré des stagiaires, qui émettent des réserves importantes sur la qualité de la prise en charge.

2./ L'adaptation de l'offre de formation vers une intégration non plus limitée au seul volet linguistique. L'idée est d'articuler l'apprentissage linguistique et la formation ou la sensibilisation professionnelle : dans les deux départements, les organismes de formation et les institutions travaillent de plus en plus sur des modules mixtes langue/formation ou sensibilisation professionnelle.

Cette approche consiste à faire, soit du linguistique intégré dans les formations professionnelles, soit du linguistique à visée professionnelle et spécialisé dans chaque grand secteur d'activité recherché par ces populations (FLE⁵¹ nettoyage, FLE BTP, FLE santé...). Outre le croisement de compétences linguistiques et professionnelles, ces formations cherchent à travailler les « savoirs de base » et les codes professionnels à la fois généraux (lecture d'une fiche de paie, rédaction d'un CV et d'une lettre de motivation...) et spécifiques aux métiers sélectionnés.

Cet enjeu interroge directement la formation linguistique telle qu'elle est mise en œuvre actuellement par les acteurs : la maîtrise de la langue écrite est indispensable dès lors que l'on parle d'insertion professionnelle, alors que les efforts menés à ce jour en matière de formation linguistique concernent uniquement l'apprentissage de l'oral. Par ailleurs, les professionnels interviewés insistent sur les questions de maîtrise technique et de connaissance des procédures propres aux différents métiers, mais aussi sur ces décalages de cultures professionnelles entre les pays, et la maîtrise des codes sociaux par les nouveaux arrivants.

Plus largement, la difficulté à faire reconnaître en France les diplômes acquis à l'étranger et l'expérience professionnelle, les problèmes de discrimination à l'embauche pour certains, mais aussi les représentations sociales que les Français se font des étrangers – image de l'étranger forcément non qualifié et de milieu social défavorisé, stéréotypes associés aux nationalités, etc. –, tous ces freins soulignent le sur-handicap des immigrants pour accéder au marché de l'emploi.

⁵¹ FLE : Français Langues Etrangères.

CONCLUSION

La politique d'intégration des populations immigrées n'est pas une politique banale d'action sociale. Elle met d'abord en évidence le fait que le droit commun de l'action sociale s'applique à des personnes, chacune avec son individualité qu'il faut respecter. A cet égard, la politique d'intégration des immigrés conduit au plus profond des choses puisqu'elle fait évoquer les relations avec l'Autre : l'étranger dont la culture, les comportements et le mode de vie sont différents. Elle pose donc la question de l'ouverture d'esprit de chacun et de la capacité d'accueil de notre société. L'une et l'autre sont bien évidemment limitées pour bien des raisons. « *Où met-on la limite ?* » est la question posée à chaque pas de ceux qui concourent à cette politique. Une limite excessivement basse repousse vers la xénophobie, sinon le racisme ; une limite non maîtrisée est simplement irréaliste et voue le travail entrepris à l'échec. Ce difficile équilibre entre générosité et rigueur forme un des aspects constitutifs de cette complexité évoquée précédemment.

De ce point de vue, l'accueil représente bien la première étape du processus d'intégration. La mise en place d'une véritable procédure d'accueil des nouveaux arrivants, procédure qui s'appuie depuis 1998 sur des lieux identifiés d'accueil, les plateformes d'accueil des primo-arrivants, et la création en 2003 du CAI, marquent la volonté de la puissance publique de considérer les étrangers arrivant à part entière, et de leur voir reconnaître les mérites qu'ils ont acquis par un accès dans les meilleurs délais à l'ensemble des droits sociaux. Susciter de leur part la volonté de s'engager dans un vrai parcours d'intégration, assurer une prise en charge adaptée en amont et accompagner le parcours d'insertion des personnes accueillies, voilà tout l'enjeu et l'intérêt du dispositif que nous venons d'étudier.

Au-delà des réussites mais aussi des difficultés évoquées au long du présent document, la véritable réussite de ce dispositif passera, les premiers résultats le montrent, par la capacité de l'Etat et de ses opérateurs à garantir la qualité des formations et leur adaptation la meilleure possible aux contraintes de la vie quotidienne des personnes, mais aussi à assurer un véritable suivi individuel de ce contrat. En effet, l'enquête qualitative donne quelques éléments d'explication et montre que l'acceptabilité de la formation est soumise à diverses conditions (cours du soir ou du week-end, cours intensifs pour les hommes, les femmes préférant souvent des cours plus extensifs).

Par ailleurs, le travail est recherché pour des raisons économiques bien sûr, mais aussi comme support d'intégration sociale et pour un équilibre de vie (en particulier pour les femmes).

De la même façon, un tel dispositif, prévu pour être généralisé, et pour toucher à relativement court terme près de 120 000 personnes, ne peut se concevoir sans une implication réelle du migrant, qui doit trouver à la démarche un intérêt direct et immédiat. La seule force de conviction des auditeurs de l'OMI, et demain de l'Agence, risque fort de n'être pas suffisante dès lors que l'intérêt même du contrat reste très théorique. Ce qui pose la question de la nature juridique et de la sanction effective, positive ou négative du contrat.

Tout aussi importante est la question de la qualité et de la fiabilité des systèmes d'informations, de leur compatibilité aussi entre opérateurs afin de permettre un véritable suivi des prestations : un suivi global pour apprécier la réalisation effective et la qualité, un suivi individuel pour assurer un contrôle effectif de chaque contrat. En outre, la mise en place de tels systèmes d'informations est indispensable à l'exercice par l'Etat du pilotage effectif de l'ensemble du dispositif : loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances posant des exigences en termes de contrôle, d'efficacité et d'efficacités. Soulignons à cet égard que l'organisation des relations fonctionnelles dans une logique de transversalité en clarifiant les missions et les rôles respectifs de chacun des partenaires et des équipes, à l'instar de la nouvelle organisation territoriale de l'Etat en huit pôles de compétences réunis autour du préfet de région⁵², est de ce point de vue encourageante.

Enfin, dans un contexte de relance de la décentralisation et d'optimisation de la dépense publique, les inspecteurs de l'action sanitaire et sociale, en tant que professionnels chargés du pilotage territorial des politiques de l'Etat dans les secteurs sanitaire et social, auront à jouer un rôle de veille en faveur de l'égalité des chances. Pour ce faire, ils travaillent en partenariat, en particulier avec les collectivités territoriales, en faisant en sorte d'améliorer et de rendre accessibles à tous les procédures visant notamment à renforcer l'efficacité du droit.

⁵² Cf. Décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004, J.O. du 6.10.04. Dans cette nouvelle organisation territoriale, il y a notamment le pôle « Santé publique et cohésion sociale », le pôle « Développement de l'emploi et insertion professionnelle », le pôle « Éducation et formation ».

Bibliographie

Ouvrages :

- BLANCHARD P., BLANCEL N., *De l'indigence à l'immigré*, Paris : Gallimard, 1998.
- BOURDIEU P. (dir.), *La misère du monde*, Paris : Le Seuil, 1993. 943 p.
- CASTEL R., *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris : Fayard, 1995. 474 p.
- COSTA-LASCOUX J., WEIL P. (dir.), *Logiques d'Etats et immigration*, Paris : Kimé, 1992.
- FALGA B. (dir.), *De l'immigration à l'intégration en France*, Paris : Editions du Cerf, 1994.
- KASTORYANO R., *La France et leurs immigrés : négocier l'identité*, Paris : A. Collin, 1996.
- LEQUIN Y., *La mosaïque France, histoire des étrangers et de l'immigration en France*, Paris : Les Editions Larousse, 1988.
- NOIRIEL G., *Le creuset français, histoire de l'immigration XIX^e – XX^e siècles*, Paris : Le Seuil, 1988. 357 p.
- RENAN E., *Qu'est-ce qu'une nation ?*, Paris : Presses Pocket, 1992.
- SCHNAPPER D., *La France de l'intégration. Sociologie de la nation en 1990*, Paris : Gallimard, 1991. 363 p.
- SCHOR R., *Histoire de l'immigration en France*, Paris : A. Collin, 1996.
- VIET V., *La France immigrée. Construction d'une politique 1914 – 1997*, Paris : Fayard, 1998. 510 p.

- WEIL P., *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Paris : Calmann-Lévy, 1991. 313 p.

Documents, rapports :

- BAROU J., HUU KHOA L., *Regroupement familial et installation en France : connaissance et usage du dispositif d'accueil*, rapport de recherche réalisé pour la Direction de la Population et des Migrations, 1996.
- Conseil Économique et Social, *Les défis de l'immigration future*, rapport présenté par M. Michel Gevrey, Paris : Les Éditions des Journaux Officiels, 2003. 343 p.
- Centre Régional des Ressources Pédagogiques et Techniques, *Accueillir collectivement : un défi pour tous*, formation des acteurs du dispositif d'accueil des familles rejoignantes dans le département du Rhône, document de synthèse, Lyon, janvier 2001. 36 p.
- Direction de la Population et des Migrations, *1981 – 1986 : une nouvelle politique de l'immigration*, Paris : La Documentation française, 1986.
- DELESALLE C., ENEL F., *Les plates-formes d'accueil des primo-arrivants*, rapport de recherche réalisé pour le FASILD, décembre 2001.
- Haut Conseil à l'Intégration, *Le contrat et l'intégration*, rapport au Premier ministre, Paris : La Documentation française, 2003.
- HERAN F., *Immigration, marché du travail, intégration*, rapport du séminaire du Commissariat général au Plan, Paris : La Documentation française, novembre 2002.
- Mission Intégration, *Plan local pour l'intégration des populations étrangères et immigrées et la lutte contre les discriminations*, Bureau municipal du 19 janvier 2004, Ville de Nantes.
- SABIHA A., *Donner une dimension éthique à la citoyenneté lyonnaise*, Plan de mandat 2001 – 2007, Ville de Lyon.

- STASI B., *Vers la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité*, rapport au Premier ministre, Paris : La Documentation française, février 2004.

Articles, revues :

- CAVAT B. et GARCETTE C., « Etats généraux du social : prendre la parole, et après ? », *Actualités Sociales Hebdomadaires*, 15 octobre 2004, n° 2377, pp.31-33.
- HELFER C., « Action sociale et immigration : les travailleurs sociaux face à l'étrangeté », *Actualités Sociales Hebdomadaires*, 14 mai 2004, n° 2359, p. 27.
- *Revue Migrations Études*, « L'accès à l'emploi des primo-arrivants », mai – juin 2004, n° 123.
- *Revue Migrations Sociétés*, « Immigration et crise de l'intégration de la société française », mars – avril 2004, n° 92, pp. 9-26.

Textes législatifs et réglementaires :

- Loi n° 2003 – 1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité en France.
- Loi n° 2003 – 1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52 – 893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.

Circulaires :

- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Direction de la Population et des Migrations, circulaire n° 99/315 du 1^{er} juin 1999 relative aux objectifs de la politique d'accueil et au renforcement des moyens.
- Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, Direction de la Population et des Migrations, DPM/ACI1 n° 2003/537, circulaire du 24 novembre 2003 relative à

l'extension et à la généralisation du service public de l'accueil et des plans départementaux d'accueil des nouveaux arrivants.