**Inspecteur de l'action sanitaire et
sociale**

Promotion : **2006 - 2008**

Date du Jury : **Mars 2008**

**LE PLAN DEPARTEMENTAL D'ACCUEIL DES
PRIMO-ARRIVANTS DU VAL D'OISE
2006-2008**

**Bilan et préconisations pour un plan
d'accueil et d'intégration**

Assife AHAMEDALLY

Remerciements

Je remercie ma maître de stage, Madame Marie-Thérèse RIBIER, inspectrice principale, pour l'attention portée à mon travail et pour sa confiance.

Je tiens également à remercier Madame Nadia NUSBAUM, inspectrice et Monsieur Philippe FLEURET, Secrétaire administratif, pour leurs éclairages précieux.

Enfin, je remercie l'ensemble des personnes rencontrées pour avoir pris le temps de répondre à mes nombreuses questions et pour avoir partagé leurs réflexions qui ont alimenté ce travail.

Sommaire

INTRODUCTION	1
1 MIEUX ACCUEILLIR POUR MIEUX INTEGRER PAR LA MISE EN PLACE DE PARTENARIATS SOUPLES ET TRANSVERSAUX	7
1.1 Le public cible du Plan Départemental d'Accueil et du Contrat d'Accueil et d'Intégration	7
1.2 Le contexte dans un des premiers départements ayant expérimenté le CAI : le Val d'Oise	10
1.2.1 Caractéristiques du département	10
1.2.2 Un des premiers départements pilotes de l'expérimentation du Contrat d'Accueil et d'Intégration	11
1.3 Les atouts du PDA : un outil multipartenarial piloté par la DDASS, au service des besoins des primo-arrivants	12
1.3.1 Un outil favorisant des partenariats complémentaires et transversaux	12
1.3.2 Un outil souple, avec des objectifs modestes, destiné à être le complément du CAI et à répondre aux besoins spécifiques des primo-arrivants	14
2 UN PILOTAGE TRIBUTAIRE DES MOYENS DONT DISPOSE L'IASS ET LA NECESSITE D'ARTICULER LES PARTENARIATS ET LES DISPOSITIFS D'INTEGRATION	17
2.1 Les contraintes internes : un pilotage dépendant du positionnement de la DDASS et d'une nécessaire évaluation du plan	17
2.1.1 Le pilotage et le suivi du plan	17
A) Un pilotage difficile lié à une « concurrence » des rôles de la DIS et de la DDASS dans le suivi de la mise en œuvre du PDA	18
B) Un positionnement de l'IASS qui peut influencer sur le pilotage du PDA	19
C) Des contraintes budgétaires qui réduisent les marges de manœuvre	20
2.1.2 Les réajustements dus à la prise en compte des attributions et orientations du ministère de l'immigration et de l'intégration	21
2.1.3 Une insuffisance d'évaluation due à une récente mise en place des actions et une identification complexe des primo-arrivants dans le droit commun	23

2.2 Les contraintes externes liées à des partenariats difficiles à mobiliser et à l'insuffisance de liens avec d'autres dispositifs	25
2.2.1 Des partenariats difficiles à mobiliser et à consolider sur le long terme	25
2.2.2 L'insuffisance de liens avec les autres outils de la politique d'intégration	29
A) L'articulation avec les instruments de la politique d'intégration	29
B) L'articulation avec les dispositifs de lutte contre l'exclusion participant à la politique d'intégration	32
3 POUR UN PLAN D'ACCUEIL ET D'INTEGRATION, INSCRIT DANS UNE STRATEGIE GLOBALE ET ADAPTE A L'EVOLUTION DES BESOINS DES PRIMO-ARRIVANTS	35
3.1 La mise en œuvre de la politique d'intégration doit se situer dans une stratégie globale pilotée par l'Etat	35
3.1.1 Le PDA doit organiser le lien avec les autres dispositifs concourant à la politique d'intégration pour devenir un véritable « plan d'accueil et d'intégration »	36
A) Organiser l'articulation avec les outils spécifiques de mise en œuvre de la politique d'intégration	36
B) Articuler le PDA avec les dispositifs de lutte contre l'exclusion participant à la politique d'intégration	39
3.1.2 L'Etat doit affirmer son rôle de coordonnateur	41
3.2 Le PDA doit devenir un outil transversal avec un pilotage renforcé	44
3.2.1 Les liens doivent être renforcés entre les groupes de travail	44
A) L'échange d'informations, facteur de transversalité	44
B) L'articulation des actions du PDA, facteur de cohérence	45
3.2.2 La DDASS doit affirmer son rôle de moteur du PDA	46
A) Se positionner en « chef d'orchestre » du PDA	46
B) Devenir un véritable facilitateur	47
C) Envisager un partenariat renforcé entre la DDASS et l'ANAEM	47
3.3 La nécessité d'évaluer la mise en œuvre de la politique d'intégration dans le département du Val d'Oise	48
3.3.1 L'évaluation de la mise en œuvre de la politique d'accueil	49
A) Mesurer la satisfaction des signataires du CAI	49
B) Evaluer les fiches-actions du PDA	50
3.3.2 La mise en place d'un outil d'évaluation globale de la politique d'intégration dans le Val d'Oise : un observatoire des primo-arrivants	50
A) Positionner le comité de pilotage du PDA en tant que « cellule d'appui »	50

B) Mettre en place un observatoire régional des primo-arrivants	51
L'étude et la mise en œuvre des préconisations	52
CONCLUSION	55
BIBLIOGRAPHIE	59
LISTE DES ANNEXES	I

Liste des sigles utilisés

ACSE : Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des chances
ANAEM : Agence Nationale de l'Accueil et des Migrations
ARS : Agence Régionale de Santé
ASL : Ateliers de savoirs Socio-Linguistiques
BOP : Budget Opérationnel de Programme
CAF : Caisse d'Allocations Familiales
CAI : Contrat d'Accueil et d'Intégration
CII : Comité Interministériel à l'Intégration
CHRS : Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale
CPAM : Caisse Primaire d'Assurance Maladie
CTRI : Comité Technique Régional et Interdépartemental
CUCS : Contrat Urbain de Cohésion Sociale
DDASS : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DDTEFP : Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
DILF : Diplôme Initial de Langue Française
DIS : Délégation Inter-Services
DPM : Direction des Populations et des Migrations
DRASS : Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales
DRASSIF : Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales d'Ile-de-France
DRTEFP : Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale
FASILD : Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations
HCI : Haut Conseil à l'Intégration
IASS : Inspecteur de l'action sanitaire et sociale
IPASS : Inspecteur principal de l'action sanitaire et sociale
LOLF : Loi Organique relative aux Lois des Finances
MDE : Maison De l'Emploi
MISP : Médecin Inspecteur de Santé Publique
OMI : Office des Migrations Internationales
ORIV : Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville - Alsace
OSII : Observatoire Statistique de l'Immigration et de l'Intégration
PASED : Plan d'Action Stratégique de l'Etat en Département

PDA : Plan Départemental d'Accueil des Primo-Arrivants

PRUPI : Programme Régional d'Intégration des Populations Immigrées

RMI : Revenu Minimum d'Insertion

SAHI : Schéma d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion

SDAHI : Schéma Départemental d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion

SSAE : Service Social d'Aide aux Emigrants

SSD : Service Social Départemental

Introduction

L'année 2002 marque, sous l'impulsion des grandes orientations de l'Union Européenne¹ et après plusieurs années de mise en sommeil², la relance de la politique d'intégration par le Président de la République, dans son discours prononcé à Troyes³. Il affirme sa détermination de faire de l'intégration et de la lutte contre les discriminations une des priorités de l'action du gouvernement. La réussite de l'intégration des populations étrangères au sein de la communauté nationale, dans le respect et au service des valeurs de la République, devient un moyen de lutter contre les risques croissants d'exclusion.

La réunion du Comité interministériel à l'intégration⁴ le 10 avril 2003 consacre cette priorité gouvernementale et fait reposer la politique d'accueil sur trois piliers :

- Un véritable service public de l'accueil ayant vocation à couvrir progressivement l'ensemble du territoire ;
- L'apprentissage de la langue française⁵ ; condition *sine qua non* de l'autonomie et de l'accès de chaque personne à tous les autres droits ou dispositifs permettant l'intégration ;
- La concrétisation des engagements réciproques de l'Etat et du nouvel arrivant dans un contrat d'accueil et d'intégration⁶.

L'extension et la généralisation du service public de l'accueil, ainsi que des plans départementaux d'accueil des nouveaux arrivants et la préparation des programmes régionaux d'insertion des populations immigrées sont alors préconisées par la circulaire DPM/AC11/2003/537 du 24 novembre 2003 relative à la généralisation du service public

¹ Lors des conseils européens de Thessalonique en 2003 et de Bruxelles en 2004, les Etats membres ont ressenti la nécessité de définir des principes communs afin de mettre en place un cadre cohérent en matière de politique d'immigration et d'intégration. Cette volonté d'harmonisation a connu un nouveau développement avec le passage au vote à majorité qualifiée dans le domaine de l'immigration avec la signature du traité de Lisbonne en 2007.

² La circulaire interministérielle du 12 mars 1993 créant les Plans Départementaux d'Accueil des primo-arrivants rappelle leur articulation avec le Programme Régional d'Insertion des Populations Immigrées dont ils doivent constituer le volet « accueil ».

³ La circulaire DPM n°99/315 du 1^{er} juin 1999 faisait obligation aux départements de se doter d'un plan d'accueil des primo-arrivants. Toutefois, comme le précisera la circulaire du 24 novembre 2003 : « *l'objectif et l'échéance n'ont été que partiellement respectés* ».

⁴ Le CII, créé par décret du 6 décembre 1989, modifié notamment par décret du 30 janvier 2003 a pour mission, selon l'article 1^{er} du décret de 1989, de définir, d'animer et de coordonner la politique du gouvernement en matière d'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère.

⁵ Pour l'année 2007, 27% des étrangers, soit environ 25 000 personnes arrivées en France, ne parlaient pas le minimum de français nécessaire pour communiquer dans la vie courante.

⁶ D'une durée d'un an, renouvelable une fois, ce dispositif, généralisé à partir du 1^{er} janvier 2006 par la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, comprend huit heures de présentation des valeurs de la République, des droits et devoirs, et du mode de vie en France, ainsi qu'une formation linguistique (entre 200 et 500 heures).

de l'accueil et des plans départementaux d'accueil des nouveaux arrivants – préparation des programmes régionaux d'insertion des populations immigrées⁷. Cette dernière précise que la mise en place de cette nouvelle politique de l'accueil doit s'appuyer sur les outils de programmation et de pilotage existants, en particulier sur les PDA et les PRIPI au sein desquels sont intégrés et formalisés les objectifs à atteindre et les actions et partenariats à mettre en œuvre dans ce domaine. La mise en œuvre de ces plans doit permettre d'assurer une égalité de traitement du public accueilli d'un département à l'autre.

Avant de poursuivre, il convient de répondre à un certain nombre de questions : comment définit-on un étranger et quelle est la distinction avec une personne immigrée ? Qu'entend-on par « accueil » ? En quoi la notion d'accueil renvoie-t-elle à l'intégration ? L'accueil est-il une composante de l'intégration ou en est-elle distincte ? A quelles étapes se situent l'une et l'autre notion ?

Tout d'abord, selon le Haut Conseil à l'Intégration, est considérée comme immigrée toute « *personne née étrangère à l'étranger et entrée en France en cette qualité en vue de s'établir sur le territoire français de façon durable* ». Elle « *a pu, au cours de son séjour en France, acquérir la nationalité française* ».

Ensuite, est considérée comme étrangère toute « *personne qui ne possède pas, sur le territoire français, la nationalité française (...)* ».

Concernant l'accueil, il consiste à « *organiser concrètement l'arrivée de celui qui été autorisé à résider en France. Accueillir c'est préparer éventuellement la venue de celui qui va arriver plus tard dans le cadre du regroupement familial, 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 afin de faciliter son installation...* »⁸. De nombreux acteurs considèrent qu'une des clés de la réussite du processus d'intégration se trouve dans l'accueil, dans la mesure où ce moment constitue la première étape du processus d'intégration.

S'agissant de l'intégration, selon le HCI, ce terme « *(généralement référé à la situation des immigrés installés de façon durable dans le pays d'accueil), désigne à la fois un processus et les politiques qui ont pour objet de faciliter sa mise en œuvre. Le processus, inscrit dans la durée, est celui d'une participation effective de l'ensemble des personnes appelées à vivre en France à la construction d'une société rassemblée dans le respect de principes partagés (liberté de conscience et de pensée, égalité entre homme et femme*

⁷ Complétée par la circulaire DPM/ACI1/2005/23 du 13 janvier 2005 relative à la généralisation du service public de l'accueil des primo-arrivants et du contrat d'accueil et d'intégration.

⁸ Extrait de la communication en Conseil des ministres le 21 octobre 1998.

par exemple) telles qu'elles s'expriment dans des droits égaux et des devoirs communs. L'intégration n'est pas l'assimilation : elle ne vise pas à réduire toutes ses différences. L'intégration n'est pas non plus l'insertion car elle ne se limite pas à aider les individus à atteindre des standards socio-économiques. L'intégration demande un effort réciproque, une ouverture à la diversité qui est un enrichissement mais aussi une adhésion ».

Mener une politique d'intégration, c'est ainsi définir et développer des actions tendant à maintenir la cohésion sociale au niveau local comme au plan national, de sorte que chacun puisse vivre paisiblement et normalement dans le respect des lois et l'exercice de ses droits et de ses devoirs. Ainsi conçue, une politique d'intégration ne concerne pas seulement les immigrés (...) ».

L'intégration et la cohésion sociale sont donc étroitement liées. Ainsi, la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, dans son troisième pilier « égalité des chances entre les personnes de toutes origines » prévoyait dans son programme 19, de rénover l'accueil et l'intégration des populations immigrées par la création de l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) ; la généralisation du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) et l'actualisation des missions du fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD⁹). Par ailleurs, la loi favorise une approche transversale, et non cloisonnée, de ces questions à travers ses deux autres piliers : « emploi » et « logement ». Les grands problèmes sont traités ensemble et la question de l'intégration, n'est plus considérée comme un élément à part.

Ainsi, l'action n°6 « intégration des populations étrangères et lutte contre les discriminations » du Plan d'action stratégique de l'Etat (PASED) 2005-2007 en Val d'Oise, fixe parmi ses objectifs prioritaires de conforter notamment le dispositif d'accueil des primo-arrivants et d'accompagner leur parcours.

Enfin, en 2007, la création d'un ministère dédié et la loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile ont ouvert un nouveau chapitre de cette politique avec notamment la mise en place d'un contrat d'accueil « familial », la modification des conditions du regroupement familial, etc. qui préfigurent de nouvelles orientations qui devront être prises en compte en vue de l'actualisation des instruments de pilotage de la politique d'intégration.

⁹ Ses actions de participation à l'accueil des populations immigrées ont été transférées à l'ANAEM (Chapitre V de la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale), tandis que ses missions en matière d'intégration et d'égalité des chances ont été reprises par l'ACSE (Titre II, section 6 de la loi n°2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances).

Concernant le pilotage des politiques d'accueil et d'intégration, les services de l'Etat avec au premier rang, la Direction des Populations et des Migrations, participent de façon coordonnée à leur mise en œuvre.

D'une durée de trois ans, le PDA implique la mise en place d'actions interministérielles, partenariales et territorialisées. En effet, le pilotage et l'animation de la politique d'intégration et d'insertion font partie intégrante des missions de l'inspecteur de l'action sanitaire et sociale qui doit, dans le cadre de ses missions en matière de planification, travailler en lien avec les différents services de l'Etat¹⁰ et assimilés (tels que la CAF et la CPAM), les collectivités territoriales et les partenaires associatifs.

Mais de quels moyens l'IASS dispose-t-il ? Quels sont ses leviers d'action ? Quelles sont ses marges de manœuvre ainsi que celles de ses partenaires face au manque de moyens dont souffre la mise en œuvre de la politique d'intégration ?

Dans son rôle d'allocation de ressources, l'IASS doit intégrer le fait que le PDA souffre d'une absence de crédits, dans le BOP 104 « accueil des étrangers et intégration », pour la mise en place d'actions.

Ceci n'est pas la seule difficulté : devant la multitude de dispositifs à piloter et à coordonner, de partenariats à construire et à mettre en œuvre, de problématiques et de publics à prendre en compte, le pilotage du PDA se révèle être un exercice difficile. De même, le suivi des actions par la DDASS et le soutien aux partenaires est impacté par l'insuffisance de moyens humains et de temps pour la mise en réseau.

Suite à ces constats, j'ai été missionné, pendant mon stage d'exercice professionnel à la DDASS du Val d'Oise, au sein du service « cohésion sociale et intégration », pour effectuer un bilan à mi-parcours du PDA 2006-2008. Ce bilan avait pour objectif d'identifier les freins à une mise en œuvre efficiente du PDA et de faire des propositions en tenant compte des évolutions et des conditions de réalisations des actions, en lien avec les pilotes des fiches-actions, afin d'opérer une relance du plan.

Pour pouvoir effectuer ce bilan, la participation aux réunions du service « cohésion sociale et intégration » ont été utiles pour pouvoir prendre du recul et envisager les connexions possibles entre les différents dispositifs pilotés par le service.

Il était indispensable, après une lecture documentaire (historique de l'élaboration du PDA, les acteurs impliqués, leurs missions, historique et rapports relatifs à la politique

¹⁰ La DDASS doit par ailleurs rendre compte au groupe de travail « intégration » de la Délégation Inter-services « pour la cohésion sociale et l'égalité des chances » du Val d'Oise qui réunit, sous

d'intégration...¹¹), d'appréhender, notamment sur le terrain, les modalités d'intervention des différents partenaires.

Pour cela, une visite sur la plateforme de l'ANAEM, « porte d'entrée » des primo-arrivants était d'abord indispensable pour appréhender les modalités d'accueil des nouveaux arrivants. J'ai ainsi pu assister à une séance d'information collective de présentation de la société française à partir du film « Vivre en France » ; à l'entretien d'un primo-arrivant¹² avec un auditeur social permettant un repérage des besoins et du niveau linguistique ainsi qu'à un bilan de prescription linguistique.

Il m'appartenait également de rencontrer et de mener des entretiens avec les pilotes des fiches-actions du PDA du Val d'Oise pour recueillir leurs réflexions et déterminer l'impact du plan sur la politique d'accueil et d'intégration ainsi que sa plus-value et les obstacles à sa mise en œuvre¹³.

Ces rencontres avaient pour objet de répondre à ma question de départ : **pourquoi la mise en œuvre du PDA reste imparfaite ?**

Cette question, après une présentation du rôle du PDA, de ses apports et des acteurs en présence (I), trouvera une réponse mettant en exergue les contraintes internes et externes relatives à la mise en œuvre du plan (II). Pour lever ces obstacles, plusieurs préconisations pourront être avancées (III).

l'autorité du Préfet délégué à l'égalité des chances, les services déconcentrés du département ainsi que les services publics de l'État et assimilés (CAF, CPAM...).

¹¹ Voir bibliographie.

¹² Avec son accord.

¹³ Voir liste des personnes rencontrées en annexe 4.

1 Mieux accueillir pour mieux intégrer par la mise en place de partenariats souples et transversaux

Après une présentation du public cible du PDA, des bénéficiaires du CAI (1.1) et du contexte sur le département du Val d'Oise (1.2), il conviendra de montrer comment le plan a été conçu et de mettre en valeur ses atouts (1.3).

1.1 Le public cible du Plan Départemental d'Accueil et du Contrat d'Accueil et d'Intégration¹⁴

L'objectif principal du plan départemental d'accueil des primo-arrivants est de mieux accueillir les populations étrangères, entrées légalement sur le territoire et venant s'installer durablement en France, pour mieux les intégrer.

Il faut préciser que les actions mises en œuvre dans le cadre de cette politique d'accueil, concernent principalement les personnes non ressortissantes de l'Espace Economique Européen.

Dans le langage courant, toute personne étrangère qui arrive pour la première fois en France est appelée primo-arrivante. Cette notion renvoie à des réalités variables en fonction du statut du séjour.

Quatre raisons expliquent l'arrivée d'étrangers (pour une durée de plus de trois mois) en France : économique, études universitaires, politiques (danger dans le pays) et familiales (par le regroupement familial ou en tant que membre étranger de famille d'un français). En France, la raison familiale est actuellement la plus fréquente, pour expliquer l'arrivée d'étrangers.

Les personnes qui sont amenées à rester en France pour une durée déterminée (étudiants, travailleurs saisonniers ou demandeurs d'asile) constituent des « flux temporaires ». Celles qui arrivent en France pour s'y installer durablement représentent les « flux permanents ». Il s'agit principalement d'étrangers ayant un contrat de travail (travailleur permanent étranger), un lien de parenté (conjoint ou membre de la famille d'un français ou d'un réfugié) ou ayant obtenu le statut de réfugié.

¹⁴ Une partie des éléments de ce paragraphe provient des données de l'ORIV : Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville Alsace. Les primo-arrivants : éléments de compréhension, octobre 2006, 2 p.

Pour l'ensemble de la France, les données disponibles concernant les nouvelles entrées de ressortissants de pays extérieurs à l'Espace Economique Européen (dit « pays tiers ») font état d'une baisse de 7,5 % entre 2003 et 2004 (271 938 ressortissants en 2004 contre 294 204 en 2003). Cette tendance résulte de la baisse des migrants venant pour travailler et de ceux demandant l'asile.

Concernant les flux permanents, ils correspondent à l'arrivée en 2004, de 140 100 personnes, soit une évolution de 2,7% par rapport à 2003. Si l'augmentation se maintient, elle a tendance à ralentir.

La très grande majorité de ces entrants relèvent de « migrations familiales » (73,3%). Cette catégorie englobe en fait des personnes présentant des profils différents. Plus de 60% d'entre eux sont des membres étrangers de familles de français. Leur nombre est resté relativement stable entre 2003 et 2004 (61 500 personnes). Derrière cette dénomination, on trouve un grand nombre de conjoints de français. Les entrées par regroupement familial concernent 25 420 personnes en 2004. Ils ne représentent que 24,8% des migrations familiales et sont en baisse de 5% par rapport à 2003. Il faut y ajouter l'arrivée de 1 628 membres étrangers de familles de réfugiés et apatrides. Quoique ne représentant que 1,6% des entrées pour raisons familiales, elles ont augmenté de 30%.

La croissance la plus sensible vient de l'augmentation des personnes relevant de « liens personnels et familiaux ». Ils sont 13 989 à relever de cette catégorie en 2004 (13,6% des migrations familiales), soit une croissance de 31,4% par rapport à l'année précédente. Ces étrangers présentent la particularité d'être établis depuis plusieurs années sur le territoire national (régularisation en raison de la durée de leur présence en France).

Une partie plus modeste de ces nouveaux arrivants sont des demandeurs d'asile ayant obtenu le statut de réfugié. Ils étaient 11 400 en 2004, soit 8,1% des flux permanents. Ce nombre est quasiment stable par rapport à 2003. On peut faire le même constat concernant les migrants entrés dans le cadre d'une « migration de travail » qui ne représentant que 5% des migrants (7 050 en 2004).

Concernant la politique d'accueil, elle a tout d'abord vu le jour à destination des personnes entrées en France par la procédure du regroupement familial. L'objectif était de faciliter l'insertion de ces étrangers, qui exprimaient d'importants besoins d'accompagnement, compte tenu d'une connaissance insuffisante de la société française, de sa langue et de ses institutions. Ainsi, le dispositif d'accueil des familles rejoignantes a

été mis en place par une circulaire de 1986, puis a été renforcé par les circulaires du 12 mars 1993¹⁵ et du 19 décembre 1994.

Mais ce dispositif, peu personnalisé, était exclusivement consacré aux personnes arrivées dans le cadre du regroupement familial, et ne prenait pas en compte les autres primo-arrivants : réfugiés et conjoints et ascendants de français, aussi nombreux, et qui rencontraient des difficultés similaires dans leur parcours d'intégration.

La circulaire du 1^{er} juin 1999 relative à la mise en place du dispositif d'accueil des primo-arrivants élargie la politique d'accueil aux membres étrangers de famille de français, aux régularisés, aux familles de réfugiés et apatrides et aux titulaires de cartes de séjour temporaire vie privée et familiale.

Généralisé à partir du 1^{er} janvier 2006 et formalisant l'accueil des primo-arrivants du Val d'Oise sur la plateforme de l'ANAEM située à Bagnolet en Seine-Saint-Denis¹⁶, le contrat d'accueil et d'intégration est proposé aux étrangers hors Union européenne autorisés à s'installer durablement en France, notamment :

- les conjoints et enfants d'étrangers autorisés à résider en France dans le cadre de la procédure du regroupement familial,
- les membres étrangers de familles de Français,
- les étrangers de 16 à 18 ans¹⁷,
- les réfugiés statutaires et leurs familles,
- les personnes bénéficiaires d'une carte de séjour temporaire au titre de la protection subsidiaire,
- les personnes bénéficiaires d'une carte de séjour « compétences et talents », « professions artistiques et culturelles », « scientifiques »,
- les personnes autorisées à séjourner en France en raison de liens personnels et familiaux,
- les travailleurs permanents.

Selon le Programme 19 du Plan de cohésion sociale « Renover l'accueil et l'intégration des populations immigrées », le respect du contrat est un élément déterminant, permettant d'apprécier si la condition d'intégration républicaine prévue aux articles 6 et 14

¹⁵ Circulaire n°93/10 du 12 mars 1993 relative au dispositif départemental d'accueil des familles rejoignantes du ministère des affaires sociales et de l'intégration.

¹⁶ Une délégation départementale de l'ANAEM devrait ouvrir ses portes dans le Val d'Oise pour accueillir les primo-arrivants y résidant, à proximité de la Préfecture et de la DDASS.

¹⁷ Depuis la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration. Journal officiel, 25 juillet 2006.

de l'ordonnance du 2 novembre 1945¹⁸ est satisfaite. Aussi, seul l'étranger ayant signé un contrat et satisfait à ses engagements pourra obtenir une carte de résident de dix ans.

1.2 Le contexte dans un des premiers départements ayant expérimenté le CAI : le Val d'Oise

Le Val d'Oise (1.2.1) est un des premiers départements ayant expérimenté le CAI (1.2.2).

1.2.1 Caractéristiques du département

Situé au nord de l'Île-de-France, le Val d'Oise est à la fois le plus petit département de la grande couronne parisienne, s'étalant sur une superficie totale de 1 250 km², et le plus dense de la grande couronne avec 887 habitants par km². Vastes plateaux inclinés au sud-est et sillonnés de rivières, le Vexin français, le Parisis et la Plaine de France sont les trois régions naturelles qui le composent et lui donnent une grande unité géographique.

Créé en 1964, le Val d'Oise comprend 185 communes, réparties dans les trois arrondissements d'Argenteuil au sud (7 communes), de Pontoise à l'ouest (117 communes) et de Sarcelles à l'Est (61 communes). Il peut être découpé en territoires distincts et facilement identifiables.

Concernant la population du Val d'Oise, de 841 000 habitants en 1975, la population totale du Val d'Oise est passée à 1 105 464 habitants en 1999.

Environ 80 % de la population du département est regroupée dans une vingtaine de communes au sud de l'axe Cergy / Goussainville. Vingt-trois communes relèvent de la géographie « politique de la ville » et regroupent environ 650 000 habitants, soit plus de la moitié de la population du département. La proportion de jeunes de moins de 25 ans est remarquablement élevée (36 % de la population en 1999) et fait du Val d'Oise le département « *le plus jeune de France métropolitaine* ».

Le Val d'Oise est un département diversifié mais avec des difficultés sociales lourdes : taux de chômage qui s'élève au 31 décembre 2001 à 8% de la population active (43 951 personnes), déficit de l'offre de logements adaptés...

¹⁸ Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

La population étrangère du département en situation régulière comprend 65 853 hommes, 54 923 femmes et 66 564 enfants, soit 187 340 ressortissants étrangers au 31 décembre 2003 (16,89 % de la population départementale, la moyenne en Ile-de-France étant de 11,3 %).

Le Val d'Oise est le seul département de la région Ile-de-France où la part des étrangers n'a pas baissé dans les années 1990 : le flux annuel de primo-arrivants se situe chaque année à environ 4 000 personnes étrangères qui manifestent une volonté de s'installer durablement sur le territoire valdoisien par le biais du regroupement familial au titre de membres étrangers de conjoints français ou de réfugiés.

1.2.2 Un des premiers départements pilotes de l'expérimentation du Contrat d'Accueil et d'Intégration

Finalisées en août 2002, les expérimentations des plateformes d'accueil des primo-arrivants et de la signature d'un contrat d'accueil et d'intégration, entre l'Etat et le primo-arrivant ont débuté dès avril 2003 dans certains départements, dont le Val d'Oise.

Le CAI a été généralisé à l'ensemble du territoire par la loi n°2005-35 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Au 31 décembre 2005, il était effectivement accessible dans 61 départements, fin 2006 il l'était sur la totalité du territoire métropolitain.

L'expérimentation de 2003 a impliqué une actualisation du plan 2000-2005 élaboré suite à la circulaire de 1999 et une forte mobilisation de l'ensemble des partenaires opérationnels dont l'OMI¹⁹, le FASILD, la Préfecture, le service social d'aide aux émigrants²⁰ (SSAE) et la DDASS.

Les objectifs des deux actions concernant l'axe relatif à l'amélioration du parcours d'insertion sociale et professionnelle retenues dans le premier plan ont alors été intégrés dans la mise en œuvre du CAI et des formations linguistiques en découlant.

La mise en place du CAI dans le département du Val d'Oise, ainsi que celle du service public de l'accueil, ont permis de construire progressivement un réel dispositif d'accueil et de structurer le plan départemental pour les années 2006 à 2008.

¹⁹ Devenu ANAEM, le 18 janvier 2005 par la loi de programmation pour la cohésion sociale, mettant également en place le Contrat d'accueil et d'intégration. Les missions de l'Agence et son organisation sont précisées par le décret 2005-381 du 20 avril 2005.

²⁰ Ayant fusionné avec l'OMI pour devenir l'ANAEM.

1.3 Les atouts du PDA : un outil multipartenarial piloté par la DDASS, au service des besoins des primo-arrivants

Comme tout schéma, le PDA, est élaboré à partir d'un diagnostic partagé et constitue un référentiel commun articulant différentes réponses existantes et leur évolution souhaitable, dans un cadre opérationnel donné. Il représente une grille de lecture des problèmes et des enjeux et met en place une dynamique partenariale inscrite dans la durée et articulant, autant que possible, les logiques publiques, institutionnelles et associatives²¹(1.3.1). Enfin, il s'agit d'un outil souple, avec des objectifs modestes mais réalisables, destiné à être le complément du CAI (1.3.2).

1.3.1 Un outil favorisant des partenariats complémentaires et transversaux

La DGAS définit le partenariat comme la « *coopération entre des personnes ou des institutions généralement différentes par leur nature et leurs activités. L'apport des contributions mutuelles différentes permet de réaliser un projet commun. Depuis la décentralisation qui a donné compétence aux collectivités territoriales, et en raison de la montée de l'exclusion qui nécessite la mobilisation de ressources complémentaires, le partenariat a pris un essor tout particulier dans le domaine de l'action sociale [au sens large] afin de constituer des moyens suffisants pour faire face à ces situations* ».

De plus, la circulaire de novembre 2003 précise que la phase d'accueil permet une mise en relation avec l'ensemble des services publics et en particulier le service public de l'emploi. Pour mettre en œuvre la politique d'accueil et d'intégration il est donc nécessaire d'intégrer, aux côtés des administrations de droit commun, les administrations spécifiquement dévolues à la conduite de cette politique. Il ne s'agit pas de substituer ces dernières aux administrations de droit commun, ce qui aurait pour effet d'accroître les effets de stigmatisation et limiterait l'immersion des migrants dans la société. En effet, les services publics sont gages de cohésion entre citoyens et disposent des principaux leviers de l'intégration (habitat, protection sociale, emploi, éducation, culture, justice...).

Cependant, il est essentiel qu'existent des administrations spécifiquement dévolues aux problématiques d'intégration, en position d'information, d'orientation et d'appui des acteurs du droit commun. Aussi, l'existence d'acteurs, tels que la DPM au niveau de l'administration

²¹ Ministère de l'emploi et de la solidarité, direction de l'action sociale. Guide méthodologique pour l'élaboration des schémas départementaux de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion, 15 janvier 1999.

centrale, de l'ANAEM, de l'ACSE... apporte toute l'expertise nécessaire à la bonne prise en compte des spécificités des primo-arrivants (insuffisante maîtrise de la langue française, des institutions, exposition à des comportements discriminatoires, etc.).

La politique d'intégration est fondée sur les valeurs de la République et l'adhésion des personnes à un projet citoyen. Elle implique l'utilisation des nombreux leviers que sont l'école, le logement, l'emploi, le sport, la culture...

Le comité de pilotage, animé par la DDASS et constitué en 2004²² se devait donc d'être représentatif de la politique interministérielle et intersectorielle impulsée à l'échelon national. Sa composition²³ est donc la suivante :

- Services de l'Etat : DDASS, DDTEFP, bureaux des étrangers et du logement de la Préfecture, Inspection académique, chargée de mission départementale aux droits des femmes et à l'égalité ;
- Etablissements publics administratifs : ANAEM, ACSE, ANPE ;
- Organismes privés : CAF, CPAM, représentants d'associations ;
- Collectivités territoriales : Conseil général du Val d'Oise, missions locales.

En tant qu'outil multisectoriel, le PDA doit favoriser la transversalité des interventions de ces différents acteurs. Le PDA constitue ainsi un outil transversal facilitant :

- le partage d'informations sur les autres secteurs et dispositifs. Ceci permet aux acteurs de sortir de leurs attributions propres,
- le recensement de l'existant et la recherche d'articulations sans créer de dispositifs parallèles,
- la mise en place d'une coordination entre chaque acteur, la mutualisation des énergies,
- l'identification des connexions possibles ou existantes entre plusieurs domaines et dispositifs avec la possibilité de bénéficier d'un large champ d'action,
- la mutualisation des réseaux de chaque partenaire.

Toute la difficulté était de favoriser une participation active et coordonnée de nombreux acteurs aux champs de compétences et aux logiques d'action différentes afin de créer une synergie d'action. L'ensemble des partenaires attendait une véritable concertation

²² La circulaire du 24 novembre 2003, adressée notamment aux Préfets de départements précise : « pour coordonner et animer le comité de pilotage et la mise en œuvre de ces collaborations, vous vous appuyerez plus particulièrement sur les DDASS, chargées de formaliser cette organisation au sein du PDA (...) ».

²³ Détaillée en annexe 1.

avec la prise en compte de « *la réflexion de tous : depuis le terrain jusqu'aux lieux de prise de décision* »²⁴.

Ceux-ci ont été associés au sein des groupes de travail pour dégager des solutions concrètes aux difficultés que peut rencontrer tout nouvel arrivant sur le territoire et pour lui permettre de s'intégrer dans les meilleures conditions.

Au niveau de la Préfecture du Val d'Oise, une DIS pour la cohésion sociale et l'égalité des chances a été créée sous l'autorité du Préfet du Val d'Oise pour mettre en œuvre la politique de cohésion sociale sur le département. A ce titre, elle définit les priorités locales, anime et coordonne les interventions de l'Etat sur un nombre limité de thématiques prioritaires nécessitant un effort particulier de mise en cohérence.

Le COPIL du PDA doit régulièrement rendre compte au groupe de travail « intégration » de la DIS des avancées des travaux des différents groupes de travail du plan.

1.3.2 Un outil souple, avec des objectifs modestes, destiné à être le complément du CAI et à répondre aux besoins spécifiques des primo-arrivants

Jouant un rôle primordial en tant que « porte d'entrée » des primo-arrivants, l'ANAEM bénéficie d'une expertise et d'une connaissance précise de ce public. Elle a pour mission de mettre en œuvre le dispositif de l'accueil qui représente un ensemble de mesures destinées à faciliter l'arrivée et l'installation en France de personnes étrangères en provenance de l'étranger (pré-accueil, visite médicale, diagnostic social et linguistique²⁵). L'ensemble des prestations d'intégration sont proposées dans le cadre du Contrat d'Accueil et d'Intégration.

Le plan départemental intègre cette étape et organise autour de celle-ci (ou à partir de celle-ci) des actions ayant pour objectif d'aller plus loin dans la nécessité d'accueillir et de favoriser l'intégration des publics concernés. Son objectif est d'inciter les partenaires de droit commun à cibler directement les primo-arrivants comme public prioritaire, et de s'adapter à leurs besoins et problématiques spécifiques. Pour « *mieux accueillir et mieux intégrer* »²⁶, le PDA doit être le complément des journées « Vivre en France » et du CAI et permettre d'accompagner le migrant tout au long de son parcours d'intégration.

²⁴ Préfecture du Val d'Oise, Direction Départemental des Affaires Sanitaires et Sociales. Schéma départemental de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion 2001 – 2005 du Val d'Oise, septembre 2002.

²⁵ Qui permet alors de proposer des actions d'intégration au nombre desquelles l'apprentissage du français revêt une importance prioritaire.

²⁶ Introduction du Préfet du Val d'Oise, Monsieur Christian LEYRIT, au Plan départemental d'accueil des primo-arrivants.

Le plan pose un cadre à la fois rigoureux et souple. Cette souplesse du PDA permet la mise en place de réflexions communes sur les objectifs et actions.

Les actions sont proposées autour des thématiques préconisées par la circulaire du 24 novembre 2003. Des orientations stratégiques et des objectifs opérationnels ont donc été définis, ces derniers concourant à la réalisation des orientations stratégiques.

Le COPIL du PDA a souhaité faire du PDA un outil opérationnel et a prit le parti de retenir peu d'axes (13 actions), mais correspondant à des obstacles majeurs dans le processus d'insertion des immigrés et aboutissant à la mise en œuvre d'actions concrètes visant à réaliser un véritable parcours d'intégration du public migrant, à travers les axes stratégiques suivants²⁷ :

- Améliorer la connaissance du droit au séjour, des modalités pratiques de délivrance des titres,
- Favoriser l'accès aux droits sociaux,
- Améliorer la scolarisation et la formation des mineurs, l'accès à la formation professionnelle et à l'emploi,
- Améliorer l'accès à la santé,
- Améliorer l'accès au logement,
- Favoriser l'approche globale de la personne.

Malgré cette souplesse dans la mise en œuvre des partenariats et des actions, le plan départemental d'accueil des primo-arrivants du Val d'Oise doit faire face à des contraintes de plusieurs ordres, à la fois internes et externes que les acteurs et la DDASS, en tant que pilote, doivent savoir dépasser pour en faire un véritable outil opérationnel.

²⁷ Détaillés en annexe 2.

2 Un pilotage tributaire des moyens dont dispose l'IASS et la nécessité d'articuler les partenariats et les dispositifs d'intégration

2.1 Les contraintes internes : un pilotage dépendant du positionnement de la DDASS et d'une nécessaire évaluation du plan

Malgré la volonté du COPIL de faire du PDA un véritable outil, celui-ci doit répondre à diverses contraintes. Celles-ci sont de plusieurs ordres : des difficultés de pilotage (2.1.1), des évolutions continues de la réglementation et des orientations politiques nationales (2.1.2) et enfin une insuffisance d'évaluation de sa mise en œuvre (2.1.3).

2.1.1 Le pilotage et le suivi du plan

Dans toute démarche de projet, il revient au pilote d'assurer les fonctions nécessaires à la conduite de la démarche et ce jusqu'au résultat fixé. Il doit lancer la démarche en associant les partenaires autour des priorités arrêtées mais également mettre en œuvre la concertation dès le début et tout au long de la démarche. Au moment de la conception, le pilote doit en principe définir les phases (échancier sous forme de tableau de bord, par exemple), leur contenu détaillé, le calendrier et les moyens à mettre en œuvre. Pour soutenir l'action, il doit également sensibiliser les partenaires sur les objectifs stratégiques.

Les divers entretiens avec les partenaires impliqués mettent en évidence un pilotage du PDA qui n'est pas suffisamment renforcé.

En effet, bien que le PDA constitue un élément de concertation utile, la grande difficulté est de le faire « vivre ». Le suivi n'est pas assez soutenu.

Ensuite, en dehors des réunions de la DIS, les contacts entre la DDASS, en tant que pilote, et les autres partenaires sont peu fréquents, de même que ceux entre partenaires d'une même action.

Par ailleurs, très présente au moment de l'élaboration du PDA et de la mise en place des fiches-actions, la DDASS est peu sollicitée par les pilotes et partenaires du plan,

notamment pour faciliter les partenariats et débloquent les obstacles à la poursuite des actions. Elle est peu consultée en tant qu'appui technique.

Ces difficultés de pilotage peuvent s'expliquer par une concurrence des rôles de la DDASS et du groupe de travail « intégration » de la DIS (A) ainsi que par des difficultés de positionnement que peuvent rencontrer les Inspecteurs (B). Enfin, l'absence de crédits au sein du BOP 104 pour la mise en place d'actions dans le cadre du plan influe sur l'image et l'importance politique du PDA (C).

- A) Un pilotage difficile lié à une « concurrence » des rôles de la DIS et de la DDASS dans le suivi de la mise en œuvre du PDA

Actuellement, le suivi du PDA est plutôt assuré par la Préfecture à travers le groupe de travail « intégration » de la DIS que par la DDASS.

Les DIS créés dans le cadre de la réforme de l'administration départementale de l'Etat sont des « *dispositifs interministériels correspondant à des politiques publiques prioritaires pour lesquelles une mobilisation et une cohérence forte de l'action des services de l'Etat est indispensable* »²⁸.

Créée par arrêté du Préfet du Val d'Oise le 6 février 2006, la Délégation inter-services « *cohésion sociale et égalité des chances [du Val d'Oise] a pour mission la mise en œuvre de la politique de cohésion sociale, en particulier dans les quartiers du département visés par la politique de la ville. A ce titre, elle définit les priorités locales, anime et coordonne les interventions de l'Etat sur un territoire limité de thématiques prioritaires nécessitant un effort particulier de mise en cohérence* »²⁹.

Les compétences de la délégation s'exercent notamment dans le cadre des missions suivantes :

- Mise en œuvre de la politique de la ville en lien avec le plan de cohésion sociale, pour matérialiser la complémentarité de ces politiques,
- Promotion et coordination des mesures en faveur de l'égalité des chances (notamment relations avec l'ACSE³⁰),

²⁸ Préfecture du Val d'Oise. Projet de réforme de l'administration départementale de l'Etat, mars 2005.

²⁹ PREFECTURE DU VAL D'OISE. Arrêté du 6 février 2006 portant constitution de la délégation inter-services pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et donnant délégation de signature à M. Philippe RIFFAUT, Préfet délégué pour l'égalité des chances auprès du Préfet du Val d'Oise.

³⁰ Le Préfet de département est notamment Délégué de l'ACSE au plan départemental.

- Mise en œuvre des actions d'intégration et d'accès à la nationalité française (dont : la coordination des actions en matière d'intégration des personnes immigrées et notamment des primo-arrivants dans le cadre du PDA et la mise en œuvre des CAI ; l'accompagnement des populations menacées d'exclusion).

Confiée au Préfet délégué pour l'égalité des chances auprès du Préfet du Val d'Oise, la DIS est donc chargée d'assurer la coordination des actions menées en matière d'intégration des personnes immigrées. Pour assurer le suivi du PDA, un groupe de travail « intégration » a été mis en place le 26 juin 2006 par le Préfet délégué, au sein de la DIS.

La création de cette DIS, chargée de mettre en place une cohérence dans l'intervention des différents partenaires a pu avoir des effets pervers en instaurant au contraire moins de lisibilité dans le suivi et le pilotage du PDA alors même qu'il s'agit, selon la circulaire de 2003, du rôle de la DDASS : le comité de pilotage du PDA constitue en effet *« le lieu de mise en cohérence des interventions des différents partenaires, de la définition des modalités d'articulations entre les dispositifs spécifiques et ceux de droit commun, ainsi que de suivi et d'évaluation des actions mises en œuvre »*.

Néanmoins, pour l'ensemble des pilotes des actions, c'est bien la DDASS qui possède une légitimité plus forte dans le pilotage et le suivi du PDA. En effet, le suivi implique de s'assurer du bon déroulement de chaque action, de mesurer la progression de la mise en œuvre de l'ensemble des actions du schéma mais également de faire des propositions pour intégrer les évolutions. Or, par manque de temps, les services de la préfecture ne bénéficient pas du recul nécessaire pour procéder à une analyse des difficultés des partenaires et y répondre.

De plus, le temps consacré en réunion de la DIS est trop court pour que chacun développe son point de vue ce qui est préjudiciable au travail mené.

B) Un positionnement de l'IASS qui peut influencer sur le pilotage du PDA

Dans la Val d'Oise, le suivi de la mise en œuvre du PDA est assuré par une inspectrice du pôle social, au sein du service « cohésion sociale et intégration ».

Face au travail auprès des partenaires de terrain mené par celle-ci, la multitude d'acteurs impliqués dans la mise en œuvre du PDA et la nécessité de prendre de la « hauteur » sur les actions mises en place par le service, la question pourrait se poser de savoir si le suivi du plan ne devrait pas plutôt se réaliser à travers une intervention complémentaire de l'IASS et de l'IPASS, ce dernier étant responsable de service. En effet, la position du chef de service (dans une DDASS de la dimension de celle du Val d'Oise) paraît plus

appropriée pour prendre un certain recul sur les actions mises en œuvre et les possibilités de mettre en place des liens avec d'autres dispositifs existants et pouvant appuyer les actions du PDA. En effet, l'IPASS dispose d'une position particulière dans le management de projet qui lui permet d'avoir une vision stratégique, de s'intéresser aux liens, aux interactions et aux interdépendances pouvant exister entre les dispositifs auxquels participe son service. Selon la théorie de la complexité, l'IPASS serait une sorte de « macroscopie » : instrument permettant d'amplifier ce qui relie, fait ressortir ce qui rapproche³¹.

Le rôle stratégique de l'IPASS et les compétences techniques de l'IASS doivent être complémentaires : les deux visions sont nécessaires pour une conduite de projet efficace. Enfin, un chef de service possède une légitimité plus importante que son inspecteur pour engager la DDASS, prendre des décisions parfois politiques (en lien direct avec la direction), faire part des moyens humains et financiers mobilisables et solliciter, en tant que pilote, les différents partenaires.

C) Des contraintes budgétaires qui réduisent les marges de manœuvre

Face au BOP 177³² et la politique de lutte contre l'exclusion par exemple, le BOP 104³³ et la politique d'intégration ne bénéficient pas d'une image aussi « valorisante » et de crédits comparables alors que l'intégration a été consacrée comme une priorité gouvernementale. Par ailleurs, l'absence d'enveloppes affectées au financement d'actions dans le cadre du PDA peut constituer une source de démotivation devant la nécessité de recherche des crédits pour la mise en place de projets spécifiques.

En effet, le BOP 104 ne bénéficie d'aucun crédit permettant de mener et de monter des actions dans le cadre du PDA. L'absence de ressources dédiées et pérennes limite la consolidation des partenariats, la poursuite des initiatives existantes et le redéploiement des moyens sur des actions nouvelles (ce qui incite à concentrer plus particulièrement les énergies sur la mise en relation des acteurs et l'initiation de dynamiques humaines, plutôt que sur la recherche de crédits nouveaux). L'enjeu est de faire plus avec les moyens existants, de rechercher l'optimisation des crédits disponibles.

³¹ Selon Joël DE ROSNAY, « *si le télescope permet de voir l'infiniment grand (...) et le microscope l'infiniment petit, le macroscopie permet d'observer l'infiniment complexe (...)* ». De ROSNAY J. *Le macroscopie* (1975 prix de l'Académie des Sciences Morales et Politiques), Paris, Seuil, 1975. In RAYSSIGUIER Y. *Guide de la démarche de projet dans le champ sanitaire et social : document de travail*. Ecole nationale de la santé publique.

³² « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ».

³³ « Accueil des étrangers et intégration ».

A l'heure où la LOLF impose la notion de performance, mesurée à travers des objectifs et des indicateurs, permettant au Parlement d'évaluer l'action et la dépense publique au premier euro pourrait-on dire que la mise en œuvre du PDA et des actions par les partenaires n'est pas performante ? On ne peut aujourd'hui mettre en place des indicateurs de moyens et de résultats, pour ensuite les rapporter aux financements engagés puisque, pour le développement d'actions dans le cadre du PDA, les crédits sont inexistantes. L'évaluation s'effectue donc en dehors de tout mode LOLF mais repose sur des actions menées grâce à la volonté et les bonnes relations interpersonnelles des partenaires.

Ces actions devront tenir compte des orientations du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement.

2.1.2 Les réajustements dus à la prise en compte des attributions et orientations du ministère de l'immigration et de l'intégration³⁴

Son objectif étant la mise en œuvre de la politique d'accueil et d'intégration, le PDA est dépendant de l'évolution de la réglementation et des orientations politiques nationales. En effet, la contingence des priorités nationales peut être un frein dans une démarche de programmation de long terme. Ainsi, la création du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement est source d'incertitudes pour les différents services de l'Etat en attente des directives ministérielles. Certaines actions du PDA sont d'ailleurs suspendues jusqu'à la publication des textes d'application de la loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile. Ainsi, l'action n°13, « mettre en place une procédure entre les bureaux des étrangers et du logement de la préfecture, l'ANAEM, les bailleurs et les EPCI pour obtenir un meilleur accès au logement des demandeurs de regroupement familial (Bureau du logement de la Préfecture) », est actuellement suspendue en raison, notamment, de l'attente des décrets d'application de la loi.

Ce nouveau ministère est appelé à rassembler l'ensemble des services qui s'occupent d'immigration (de la délivrance des visas à la reconduite à la frontière en passant par l'octroi des titres de séjour), d'asile, d'intégration, de codéveloppement et d'identité

³⁴ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTÉGRATION, DE L'IDENTITÉ NATIONALE ET DU CODÉVELOPPEMENT. Décret n° 2007-999 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement. Journal officiel, 1^{er} juin 2007.

nationale. Tous ces pans de la politique d'immigration relevaient jusqu'à présent d'au moins quatre ministères³⁵.

Pour certains ce regroupement au sein d'un même ministère « *peut aboutir à une mise à l'écart des étrangers de tous les dispositifs de droit commun* ». Pour d'autres³⁶, ceci est appréhendé comme « *un moyen de rationaliser des procédures et un départ pour une mise à plat du système* ».

Ainsi, dans son analyse comparative des différents modèles d'intégration en Europe³⁷, le Haut Conseil à l'Intégration³⁸ préconisait « *la mise en place, en France, d'un ministère chargé de l'ensemble des questions d'immigration, d'asile et d'intégration, disposant de moyens dédiés* ». Il observait qu'une simple coordination interministérielle n'était « *pas suffisante pour couvrir l'étendue de ce domaine ramifié et complexe avec toute la profondeur d'expertise qu'il requiert* »³⁹.

Confier l'immigration et l'intégration à un même ministère est un facteur de cohérence et d'efficacité⁴⁰ des politiques menées, permettant d'avoir une vision complète du parcours d'un immigrant, depuis l'admission jusqu'à la naturalisation.

Concernant les modalités d'accueil des primo-arrivants, la loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile va les renforcer :

- Un test de français basique pour tous les étrangers candidats au regroupement familial et les conjoints étrangers de Français, se situera en amont de l'arrivée en France,
- Le contrat d'accueil et d'intégration, signé entre l'Etat et un individu sera renforcé par un « contrat d'accueil et d'intégration pour la famille » : les parents étrangers

³⁵ Les visas et l'asile dépendaient des affaires étrangères ; les titres de séjour, de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur ; l'accueil et les naturalisations étaient gérés par la direction des populations et des migrations (DPM) du ministère de l'emploi ; l'acquisition de la nationalité par mariage relevait de la justice ; et les expulsions, de la police aux frontières (PAF). La Direction de la Population et des Migrations (désormais placée sous l'autorité conjointe du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement et du ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité).

³⁶ Jérôme MARTINEZ, de la CIMADE, notamment.

³⁷ Haut Conseil à l'Intégration. Analyse comparative de différents modèles d'intégration en Europe, avis à Monsieur le Premier ministre, décembre 2006. 199 p.

³⁸ Créé par décret du 19 décembre 1989, le HCI, placé auprès du Premier ministre, a pour mission de donner son avis et de faire toute proposition utile, à la demande de celui-ci, sur l'ensemble des questions relatives à l'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère.

³⁹ Le HCI reprenait ainsi à son compte les conclusions exprimées dans ce sens par le rapport d'information, déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne, sur les politiques d'intégration des migrants dans l'Union européenne, et présenté par M. le député Thierry MARIANI, député, en décembre 2006.

⁴⁰ Dans la plupart des pays étudiés dans l'avis précité, l'immigration et l'intégration relèvent de ministères différents. Toutefois, dans certains Etats, le Canada et les Etats-Unis par exemple, l'immigration et la plupart des aspects de l'intégration (y compris l'accession à la citoyenneté) relèvent du même ministère.

bénéficieront d'une formation sur les droits et devoirs des parents⁴¹ en France et s'engageront à faire respecter par leurs enfants l'obligation scolaire. En matière d'emploi, un bilan de compétences sera instauré pour les étrangers qui arrivent en France pour la première fois, pour s'y installer durablement⁴². La personne primo-arrivante sera orientée vers une formation qualifiante, linguistique ou professionnelle avec une priorité donnée à l'orientation vers les métiers dont la France a besoin pour faire face au vieillissement et à la demande des prestations à domicile (services d'aide aux personnes âgées dépendantes, aux handicapés ou aide à la petite enfance).

Toutes ces modifications posent la question de leurs modalités de mise en œuvre. Ceci devrait élargir les compétences de l'ANAEM et renforcer la nécessité de transversalité notamment avec la DDTEFP. Mais qui sera chargé du bilan linguistique en amont ?

Par ailleurs, La priorité étant donnée à l'orientation vers les métiers dont la France a besoin, quelle place sera faite au projet personnel de l'individu ? Ne risque-t-on pas de créer des filières et des secteurs constitués essentiellement des primo-arrivants ? Quel impact sur la « cohésion sociale » ? Ne court-on pas le risque de les sortir du droit commun ? Quelle articulation entre le CAI et le Contrat d'Accueil et d'Intégration pour la famille ?

Comment ces nouveautés seront-elles intégrées dans le PDA et évaluées alors que le plan connaît déjà des difficultés d'évaluation ?

2.1.3 Une insuffisance d'évaluation due à une récente mise en place des actions et une identification complexe des primo-arrivants dans le droit commun

L'évaluation constitue une étape indispensable dans toute animation de projet. Elle permet de tirer des enseignements et de progresser. La démarche d'évaluation implique de mesurer le degré de réalisation des actions prévues dans le plan. Il s'agit d'évaluer le déroulement de la mise en œuvre du schéma, le degré de concertation, la dynamique partenariale engagée, la pertinence des actions, les modalités de suivi.

⁴¹ Cette formation portera sur les obligations attachées à l'autorité parentale partagée par les parents, les relations avec l'école et les institutions liées à l'enfance, la protection de l'enfance, les comportements réprimés (mariage forcé, excision, polygamie...).

⁴² Un entretien de trois heures en moyenne sera réalisé avec un spécialiste pour faire le point sur leurs formations et connaissances.

L'évaluation doit ainsi permettre d'orienter, de comparer les résultats obtenus aux objectifs ou à la situation de départ, de mesurer l'efficience, l'efficacité des actions, de les valider ou de les invalider.

L'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration du Haut Conseil à l'Intégration constatait récemment un manque de cohérence et un éparpillement des données actuellement disponibles sur l'intégration les rendant difficilement accessibles et exploitables⁴³.

Ces données peuvent être difficiles à recueillir, notamment en vue de l'évaluation du PDA dont chacune des fiches prévoit ses propres critères d'évaluation avec le type d'information à collecter.

Dans le cadre du Plan du Val d'Oise, l'impossibilité d'obtenir des données sur la mise en œuvre des actions réside notamment dans le fait que la plupart des actions n'ont démarré que récemment. En effet, ceci s'explique par un long travail de préparation, de mise en réseau, de communication à destination des partenaires extérieurs et de coordination préalable qui a dû être effectué par les pilotes des fiches – actions.

Ensuite, pour les actions qui ont débuté dès le lancement du PDA 2006-2008 (action n°4 par exemple : « consolidation du dispositif d'information journées « Vivre en France » »), hormis les statistiques fournies par l'ANAEM, aucune enquête de satisfaction n'est actuellement réalisée sur la plateforme et les retours d'informations restent encore informels⁴⁴.

Enfin, les populations primo-arrivantes sont difficilement repérables au sein des dispositifs de droit commun puisqu'elles représentent des volumes trop peu importants pour que la conception des systèmes d'information les prenne en compte. Par exemple, les primo-arrivants ne sont pas inscrits en tant que tels parmi les demandeurs d'emploi.

Ainsi, l'évaluation du PDA 2000-2005 n'a pas pu être possible, compte tenu du fait qu'il était difficile de repérer ces populations à travers les différentes actions mises en place dans le plan.

En outre, comme le précise le PASED du Val d'Oise, « *le suivi des personnes pour s'assurer de leurs démarches en vue de leur intégration au delà de leur participation aux formations n'est à ce jour pas mise en œuvre en dehors de celles repérées sur la plate*

⁴³ Haut Conseil à l'Intégration. Les indicateurs de l'intégration : statistiques ethniques, enquêtes sur les patronymes, mesure de la diversité, baromètre de l'intégration, avis à Monsieur le Premier ministre, septembre 2006.

⁴⁴ Seuls la CPAM et la CAF ont mis en place une procédure d'évaluation de leur intervention au cours de cette journée.

forme d'accueil comme ayant des difficultés sociales. Cette faiblesse structurelle du dispositif peut conduire à des effets de marginalisation voire d'exclusion sociale de ces bénéficiaires du CAI, aggravant à terme la vulnérabilité sociale et les risques de désintégration sociale des franges valdoisiennes de population issues des flux migratoires successifs ».

2.2 Les contraintes externes liées à des partenariats difficiles à mobiliser et à l'insuffisance de liens avec d'autres dispositifs

Un des enjeux du PDA est de parvenir à dépasser la logique de juxtaposition des décisions, des financements, des actions, des équipements et des dispositifs pour s'inscrire dans une logique de complémentarité territorialement organisée au-delà du découpage administratif des dispositifs (2.2.2), en réponse aux problématiques des primo-arrivants. Le PDA doit donc se concevoir comme la réponse territorialement cohérente en termes de coopération des acteurs, de coordination entre les différents décideurs et financeurs sur des problématiques communes, d'encadrement, de soutien, et de suivi des actions mises en œuvre (2.2.1).

2.2.1 Des partenariats difficiles à mobiliser et à consolider sur le long terme

La mobilisation des acteurs sur le long terme constitue une contrainte importante. En effet, la mise en œuvre du PDA dépend pour beaucoup de l'engagement volontariste des acteurs : le jeu des différents acteurs consiste pour chacun à mobiliser de façon stratégique ses marges de manœuvre et à sauvegarder sa marge de liberté. *« Ce partenariat « obligé » tout en étant volontaire repose sur la volonté et l'initiative des acteurs qui décident de dépasser et de changer les fonctionnements cloisonnés et sectoriels. (...) L'aspect facultatif des dispositifs transversaux renforce (...) l'obligation partenariale puisque les acteurs ont d'abord besoin de s'entendre pour mettre en place »*⁴⁵ des actions. A travers le PDA, il s'agit d'atteindre un objectif global de cohésion nationale mais également de cohésion de l'ensemble des acteurs.

De plus, les interlocuteurs peuvent changer, leurs priorités également. Ceci met à mal la continuité des relations partenariales déjà difficiles à construire. Par exemple, concernant l'action n°9 du PDA (« favoriser l'accès des femmes aux formations relevant du CAI et en

⁴⁵ AUTES M. Principales caractéristiques des politiques sociales territorialisées. Problèmes politiques et sociaux, juillet 2003, n°890. La documentation française.

matière d'emploi ou de recherche d'emploi »), celle-ci n'a pas encore démarré en raison d'une récente prise de poste de son pilote⁴⁶.

En outre, l'implication des acteurs dépend des moyens qui sont mis à leur disposition. Ainsi, concernant l'action n°2 relative à l'élaboration d'un guide sur les différents cas de droits au séjour, un manque de personnel du Bureau des étrangers de la Préfecture, pilote de l'action, ainsi qu'une importante charge de travail ne lui ont pas permis de faire évoluer la fiche depuis l'été 2006.

De même, le manque de moyens financiers constitue un obstacle majeur : l'objectif de l'action n°7 (« développer une offre de formation linguistique professionnalisante ») n'a pas été atteint, faute de moyens suffisants.

Par ailleurs, l'évolution de la politique d'intégration, la création de nouvelles instances de mise en œuvre de cette politique et les transferts de compétence répondant à une volonté de rationalisation, ont engendré depuis le premier PDA 2000-2005 des révisions et réajustements des partenariats. Ainsi, tout l'accueil a été transféré à l'ANAEM et toute l'intégration à l'ACSE.

Tout d'abord, en avril 2005, l'Office des migrations internationales a absorbé le Service social d'aide aux émigrants pour donner naissance à l'ANAEM. Cette fusion a ainsi été prise en compte dans le PDA actuel.

Ensuite, en octobre 2006, le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) a disparu au profit d'une autre nouvelle agence : l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE). Son champ d'action englobe les interventions menées en direction des quartiers dits prioritaires dans le cadre de la Politique de la ville. L'Agence s'est vue aussi confier la lutte contre l'illettrisme, avec l'intégration en son sein de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI). Les missions participant à l'accueil des populations étrangères de l'ancien FASILD, en particulier celles liées au Contrat d'Accueil et d'Intégration, ont été transférées à l'ANAEM (accueil et information des bénéficiaires potentiels du contrat, diagnostic des besoins, orientation).

Dans le PDA 2006-2008, qui était en cours d'exécution en octobre 2006, la disparition du FASILD et la création de l'ACSE n'ont pas encore été prises en compte même si cela a été intégré dans les faits. Toutefois, concernant la substitution de l'ACSE au FASILD, dont la compétence concerne un public plus large que les primo-arrivants (les populations immigrées dans leur ensemble), aucune actualisation n'a été réalisée et pour le moment,

⁴⁶ La Chargée de mission aux droits des femmes et à l'égalité.

aucun partenariat n'a été formalisé avec l'ACSE. Cette question devra être abordée lors des travaux de réalisation du nouveau PDA.

La question qui se pose actuellement est donc la place de l'ACSE au sein du prochain plan départemental d'accueil. L'existence ou non de cette place au sein du plan déterminera en partie la nature du schéma : un plan d'accueil ou un plan "ouvert" à "l'après" accueil, un plan départemental d'accueil et d'intégration⁴⁷ ?

Ensuite, le PDA souffre d'un certain cloisonnement des différents services. Même si certains partenaires collaborent étroitement, d'autres, une fois leurs missions définies dans les fiches-actions, ont continué de travailler sur leurs secteurs respectifs dans le cadre du droit commun en intégrant les spécificités relatives aux primo-arrivants, avec un manque de concertation avec les partenaires des actions et dispositifs transversaux. En effet, il ressort des différents entretiens menés que peu de pilotes d'actions ont pris l'initiative de réunir les acteurs associés à la mise en œuvre des actions sous leur responsabilité.

Ces cloisonnements professionnels et institutionnels ne permettent pas d'avoir une vision d'ensemble des problématiques. Ils peuvent notamment être dus à des problèmes techniques comme le manque d'outils de traitement informatique des données, l'absence de mise à disposition d'un système d'information...

De plus, on observe des difficultés à construire les partenariats et certaines résistances dans la participation à des collaborations. En effet, « *la pratique du partenariat est (...) un champ permanent de confrontations entre les acteurs qui portent sur leur légitimité [et] leur compétence (...)* »⁴⁸. Ainsi, les rencontres avec les pilotes des actions relatives au volet « santé » du PDA (action n°10 : « sensibilisation des acteurs locaux aux problèmes de santé psychique sous forme d'un palabre » et action n°11 : « permettre aux primo-arrivants porteur d'au moins une pathologie d'accéder à un bilan de santé la première année suivant l'arrivée ») ont révélé une résistance du médecin de l'ANAEM à travailler avec le MISIP du service « inspection départementale de la santé » de la DDASS ainsi qu'avec les centres d'examen de santé de la CPAM.

En outre, le PDA s'appuyant sur l'existant, sa mise en œuvre est dépendante des réseaux de chacun des partenaires associés. En cas de difficulté, la nécessité de les contourner demande beaucoup d'énergie et de temps aux pilotes des actions.

⁴⁷ Tel qu'il a été nommé dans le département de Rhône-Alpes.

⁴⁸ AUTES M. Principales caractéristiques des politiques sociales territorialisées. Problèmes politiques et sociaux, juillet 2003, n°890. La documentation française.

Ainsi, concernant la problématique de l'emploi et de la formation professionnelle, l'action n°6, par exemple, (« sensibiliser les partenaires des Maisons de l'Emploi à la problématique de l'insertion des primo-arrivants ») dépend étroitement de la mise en place des MDE. Or, à l'heure actuelle, quatre MDE ont été labellisées mais pas conventionnées : elles ne peuvent être financées.

La DDTEFP va donc réunir l'ensemble des partenaires du réseau d'accueil des demandeurs d'emploi (missions locales, réseaux d'accueil des collectivités territoriales...), partenaires des MDE, et les solliciter individuellement et hors du cadre des MDE, afin de les sensibiliser à la problématique des primo-arrivants.

De plus, la nécessité de réunir une multitude d'acteurs, sur le thème de la formation linguistique par exemple (action n°7 : « développer une offre de formation linguistique professionnalisante »), rend difficile la mise en place des actions et des articulations.

Ensuite, même si sur le principe des actions, les partenaires sont d'accord, celles-ci sont, dans la pratique, difficile à mettre en œuvre. Ainsi, l'action n°13 par exemple (« mettre en place une procédure entre les bureaux des étrangers et du logement de la préfecture, l'ANAEM, les bailleurs et les EPCI pour obtenir un meilleur accès au logement des demandeurs de regroupement familial »), est actuellement suspendue pour plusieurs raisons :

- Dépendance vis-à-vis de la nouvelle réglementation,
- Manque de logements adaptés et pouvant accueillir des grandes familles (dans un contexte où l'offre de logement dans le parc social est insuffisante),
- Délais de regroupement familial longs et aléatoires,
- Difficulté à convaincre les bailleurs d'attribuer un logement un ou deux mois avant un regroupement familial effectif et en prenant en compte les futurs revenus sociaux,
- Nécessité d'étudier les dossiers individuellement et donc d'allonger les durées de traitement des dossiers dans un contexte de manque de personnel.

Enfin, la politique d'intégration étant étroitement liée à la politique d'immigration, sujet extrêmement politique et sensible, certains partenaires éprouvent des difficultés d'affichage politique. Ainsi, concernant l'action mentionnée ci-dessus, le bureau du logement de la Préfecture se trouve dans une position délicate. D'une part, le public primo-arrivant demandant le regroupement familial n'est, en principe, pas prioritaire (par rapport aux réfugiés, hébergés en CHRS, familles nombreuses dont les membres sont déjà tous en France, etc.). D'autre part, pour la Préfecture, en particulier les bureaux des étrangers et du logement, il est politiquement difficile d'afficher des actions spécifiques à destination des primo-arrivants, parfois au détriment de publics prioritaires.

Le cumul entre toutes ces contraintes dans la mise en œuvre des partenariats au sein d'un dispositif montrent à quel point l'articulation avec d'autres dispositifs peut également être problématique.

2.2.2 L'insuffisance de liens avec les autres outils de la politique d'intégration

Conformément aux avis du HCI, La politique d'intégration doit être inscrite dans une véritable politique de territoire avec une implication de tous les acteurs à tous les niveaux : région, département et commune.

Le PDA, instrument de cette politique au niveau départemental doit donc être appréhendé comme un outil dont la mise en œuvre est coordonnée avec les autres niveaux territoriaux. Dans ce cadre, il est nécessaire de trouver une articulation pertinente avec les autres outils et dispositifs de la politique d'intégration des populations immigrées (A) ainsi qu'avec ceux y participant (B).

Pour cela, la politique d'intégration doit être territorialisée : « *la mobilisation des acteurs locaux passe par l'articulation de l'ANAEM et de la politique d'intégration avec les missions des préfets régionaux et départementaux et la mobilisation des élus. Une organisation solide et partenariale, coordonnée* » (...) par les préfets, doit donc être privilégiée⁴⁹.

A) L'articulation avec les instruments de la politique d'intégration

Concernant l'articulation avec le niveau régional, la circulaire DPM n°2003/537 du 24 novembre 2003 précise que « *le PRIPI fera la synthèse et la mise en perspective des PDA de la région* ». De plus, selon le Programme 19 du Plan de cohésion sociale (« rénover l'accueil et l'intégration des populations immigrées »), le PRIPI⁵⁰ a pour objet de mieux coordonner au plan local les instruments de la politique d'intégration.

Les PRIPI dont l'animation peut être confiée à la DRASS ou à la DRTEFP constituent l'instrument de mise en cohérence des actions d'intégration ; ils sont le cadre privilégié d'application des décisions du comité interministériel à l'intégration (CII) et le document de référence de l'action de l'Etat et de ses partenaires en matière d'accueil et d'intégration.

⁴⁹ Haut Conseil à l'Intégration. L'organisation administrative de la politique d'intégration. In Haut Conseil à l'Intégration. Le bilan de la politique d'intégration 2002-2005. Paris; La Documentation française, 2006. 328 p. Collection des rapports officiels

⁵⁰ La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 (art. 146) a donné un fondement législatif au programme régional d'intégration des populations immigrées (PRIPI).

Plus large que le PDA au regard du public visé, ils comportent plusieurs volets : accueil, promotion sociale et professionnelle et lutte contre les discriminations.

Élaboré sous la responsabilité du préfet de région, avec le concours des services de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des organismes privés à but non lucratif, le PRIPI identifie dans un document unique les besoins des populations, recense les moyens existants, définit des objectifs et des priorités et arrête un programme d'actions : santé, scolarisation des enfants, accompagnement vers l'emploi, formation professionnelle, accès au logement constituent les axes prioritaires les plus fréquents.

Le PDA doit donc être articulé avec le PRIPI qui doit venir en appui aux PDA par une réflexion interdépartementale et favoriser la mise en place de leviers d'action au niveau régional, en faisant de la DRASS une institution pivot pour les DDASS. Les PDA doivent d'autant plus être articulés avec le PRIPI que leur synthèse constitue le volet « accueil » du plan régional.

Pourtant, en pratique, on constate une absence de lien entre le PDA et le PRIPI. En effet, selon la DDTEFP de l'Isère : les acteurs de l'un et l'autre dispositif ont peu de rapports entre eux. Chacun travaille de son côté alors même que l'intégration concerne la même population⁵¹.

L'un des acteurs essentiels du PRIPI est l'ACSE. Les crédits de cette dernière ainsi que sa direction régionale sont mobilisés par le programme.

Etablissement public national à caractère administratif, l'ACSE vise à renforcer l'efficacité de l'action de l'Etat en faveur des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville, de l'intégration des personnes immigrées et issues de l'immigration et de la lutte contre les discriminations. A ces deux missions principales s'ajoutent notamment la lutte contre l'illettrisme.

Alors que le PRIPI constitue un programme régional, l'ACSE, instance nationale disposant d'une délégation régionale, intervient notamment au niveau infra-départemental, dans le cadre de la politique de la ville.

Participant à la politique d'intégration et de lutte contre les discriminations, l'ACSE met en place et finance des actions concernant, à l'instar du PRIPI, un public plus large que les primo-arrivants mais dont les objectifs sont similaires à ceux des PDA et se situent dans leur continuité⁵² :

⁵¹ Direction de la population et des migrations, sous-direction de l'accueil et de l'intégration. Journée de l'accueil des migrants, 24 janvier 2005. Paris.

⁵² Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'égalité des chances. L'ACSE : missions, organisation, programme, avril 2007. 7 p.

- accès à l'emploi des personnes immigrées ou issues de l'immigration et lutte contre les discriminations dont elles peuvent être victimes en raison de leur origine ;
- apprentissage du français pour les personnes immigrées de plus de 26 ans qui ne bénéficient pas du contrat d'accueil et d'intégration ;
- égal accès aux droits ;
- éducation à la citoyenneté et à l'appropriation des devoirs civiques ;
- accompagnement des résidents des foyers de travailleurs immigrés ;
- actions en direction des personnes âgées immigrées ;
- amélioration de la prévention et de l'accès à la santé.

Par ailleurs, les questions de mixité, d'égalité entre les sexes et d'accès aux responsabilités des femmes et des jeunes filles sont inscrites transversalement dans tous les dispositifs promus par l'ACSE.

Ainsi, le PDA devrait être un instrument non seulement de l'accueil mais plus globalement de l'intégration. Pourtant, le lien avec la politique de la ville et les actions mises en place par l'ACSE n'est pas suffisamment fort comme l'ont montré les entretiens menés et le fait que l'Agence n'a pas encore été intégrée au PDA.

De plus, dans son analyse comparative de différents modèles d'intégration en Europe, le Haut Conseil estime que : *« notre pays aurait avantage à renforcer la dimension territoriale des politiques d'intégration, à l'instar de l'organisation décentralisée observée en Allemagne ou en Espagne qui permet d'assurer les conditions d'une véritable politique de proximité auprès des populations, et d'améliorer le « vivre ensemble ». Les voies devraient être étudiées afin d'assurer une implication plus grande des collectivités territoriales, et notamment des municipalités, qui par leur connaissance de terrain et des populations sont à même d'assurer une meilleure cohérence, au niveau le plus décentralisé, de l'ensemble des mesures destinées aux migrants »*⁵³.

Cette implication des municipalités s'effectue dans le cadre de la politique de la ville et des contrats urbains de cohésion sociale⁵⁴. Par l'implication de leurs services dans des actions de proximité, elles jouent un rôle central dans la réussite de la politique d'accueil et d'intégration.

⁵³ Haut Conseil à l'Intégration. Analyse comparative de différents modèles d'intégration en Europe, avis à Monsieur le Premier ministre, décembre 2006. 199 p

⁵⁴ Se substituant aux contrats de ville au 1^{er} janvier 2007.

B) L'articulation avec les dispositifs de lutte contre l'exclusion participant à la politique d'intégration

Les primo-arrivants doivent certes être considérés comme un public spécifique avec des problématiques particulières à prendre en compte dans le droit commun, toutefois, ils constituent également un public transversal lui-même constitué d'autres publics prioritaires : enfants, jeunes, femmes, personnes âgées, personnes démunies. Leur prise en charge et la prise en compte de leur problématique doit donc également être intégrée dans le droit commun.

Le plan de cohésion sociale, à travers ses trois piliers (logement, emploi et égalité des chances) a pour objet de venir en aide aux plus démunis. En effet, l'intégration ne peut se réaliser sans insertion ou réinsertion. Ainsi, selon la DGAS⁵⁵, l'insertion est un « *processus qui conduit une personne à trouver une place reconnue dans la société. L'insertion peut prendre plusieurs figures : insertion professionnelle, sociale, globale. (...) L'insertion sociale globale désigne un ensemble d'actions d'accompagnement personnalisé visant un effet global d'interventions croisées (emploi, soins, logement, culture, éducation)* ». Ceci est donc également l'objet du PDA et plus spécifiquement du schéma départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion qui doit répondre aux difficultés d'accueil (au sens large), d'hébergement et d'insertion des populations démunies au sein desquelles on peut également trouver des populations immigrées dont des primo-arrivants.

En l'espèce, sur le département du Val d'Oise, instaurer du lien, entre des actions de différents dispositifs et schémas peut favoriser la mutualisation des moyens et des efforts et accélérer des processus. Dans le cadre du SDAHI, nous verrons que plusieurs actions y étant prévues peuvent être complémentaires de celles du PDA et que les moyens et partenariats mobilisés sont similaires. Pourtant, à l'heure actuelle, aucun lien n'existe entre les deux schémas alors que dans sa méthodologie de travail, le SDAHI 2001-2005 du Val d'Oise a retenu la nécessité d'être articulé avec les autres schémas et plans conduits par la DDASS ou auxquels les services de la DDASS apportent leur contribution, dont les PDA. De plus, le SDAHI précise : « *les partenaires institutionnels impliqués, l'Etat (DDASS, Mission Ville, FASILD, DDTEFP, ANPE), Conseil Général, municipalités [également partenaires du PDA], devront s'assurer de la cohérence des actions menées au titre de ces différents schémas (...)* ».

⁵⁵ Les mots de l'action sociale. <http://www.social.gouv.fr/htm/modedemploi/index.htm>

Pour faire face à ces contraintes et répondre à ces divers enjeux, plusieurs préconisations peuvent être émises en tenant compte des leviers d'action existants.

3 POUR UN PLAN D'ACCUEIL ET D'INTEGRATION, INSCRIT DANS UNE STRATEGIE GLOBALE ET ADAPTE A L'EVOLUTION DES BESOINS DES PRIMO-ARRIVANTS

Les préconisations suivantes sont proposées comme des pistes à envisager. Elles sont à étudier mais ne peuvent toutes être retenues. L'idée n'est pas d'établir une liste de propositions hors de tout contexte et des contraintes de chaque acteur mais de les replacer au sein des besoins et difficultés de chacun. Certaines sont similaires par leurs objectifs mais différentes dans leurs modalités de mise en œuvre de manière à ce que chacune soit étudiée et retenue en fonction des moyens disponibles et mobilisables et des exigences à atteindre, en ayant à l'esprit que le PDA doit organiser le lien avec les autres dispositifs concourant à la politique d'intégration (3.1) et que le PDA doit véritablement devenir un outil transversal (3.2) qui ne peut être optimisé qu'à travers un véritable évaluation (3.3).

3.1 La mise en œuvre de la politique d'intégration doit se situer dans une stratégie globale pilotée par l'Etat

La loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions mettait l'accent sur le caractère global de l'intervention de l'Etat (3.1.2) afin de permettre l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans tous les domaines de la vie. Sur un territoire départemental, voire infra-départemental, l'objectif du PDA doit être de renforcer l'adaptation, la complémentarité et la coordination des réponses aux besoins (3.1.1). La circulaire du 24 novembre 2003 précise d'ailleurs que le PDA est un outil de programmation et d'intervention constituant un instrument privilégié d'une politique d'accueil et d'intégration territorialisée. De plus, pour face aux manques de moyens dont souffre la mise en œuvre du PDA l'articulation avec d'autres dispositifs peut favoriser la mutualisation des moyens financiers⁵⁶.

⁵⁶ Pour Madame Karine STEBLER, les chefs de projets doivent faire preuve de plus de réalisme et d'audace : « Réalisme (...) puisqu'il faut être en mesure dès l'élaboration du schéma, d'en prévoir les financements ; mais aussi audace parce que la production collective permet de multiplier les hypothèses avec l'engagement financier des partenaires. On devrait rechercher la fin du monde frileux où tout se perd et rien ne se crée faute de moyens, et postuler qu'au contraire un bon plan est un plan qui trouve du crédit ». STEBLER K. Planifier le social ? In Planification sociale et de santé, aide à la décision, régulation économique en santé publique. Ecole Nationale de la Santé Publique.

3.1.1 Le PDA doit organiser le lien avec les autres dispositifs concourant à la politique d'intégration pour devenir un véritable « plan d'accueil et d'intégration »

Ceci implique notamment une meilleure concertation ainsi qu'une meilleure coordination territoriale non seulement entre les dispositifs spécifiques à la politique d'intégration tels que le PRIPI et la politique de la ville à travers l'intervention des communes et de l'ACSE aux niveaux régional et infra-départemental (A) mais également avec les dispositifs de lutte contre l'exclusion tel que le SDAHI au niveau départemental (B).

- A) Organiser l'articulation avec les outils spécifiques de mise en œuvre de la politique d'intégration

En tant qu'instrument de la politique de l'accueil des primo-arrivants et d'intégration, le PDA doit organiser le passage du statut de nouvel arrivant à celui, beaucoup plus large, d'immigré⁵⁷ et favoriser les passerelles avec les autres dispositifs tels que le PRIPI et les actions mises en place grâce aux financements de projets par l'ACSE et dans le cadre de la politique de la ville, à travers les contrats urbains de cohésion sociale.

Le cloisonnement entre le dispositif d'accueil et la suite de l'accompagnement du parcours d'intégration serait particulièrement préjudiciable à la réussite de ce dernier pour les publics en difficulté.

Pour éviter tout cloisonnement du PDA et renforcer le lien avec les dispositifs de droit commun, il est nécessaire de l'articuler avec d'autres schémas et d'accompagner les nouveaux arrivants vers l'étape où ils ne seront plus considérés comme tels mais plus largement comme immigrés.

A travers chaque action du PDA, le primo-arrivant et les partenaires de l'action doivent se situer dans la continuité, dans « l'après » de l'étape d'accueil. Ainsi, au cours des journées « Vivre en France », la CAF et la CPAM articulent leur intervention autour de deux axes : une information théorique en rapport avec les demandes du public et l'instauration d'un accompagnement, de manière à engager un suivi sur le long terme.

⁵⁷ Dans ce sens, le PDA du Rhône est un Plan départemental d'accueil et d'intégration.

Pour cela, l'articulation avec le PRIPI favoriserait la coordination des opérateurs et la connaissance des travaux sur la région et les autres départements ainsi que les collaborations avec divers partenaires du niveau régional. Le PRIPI ne doit pas seulement être régional, il doit véritablement être interdépartemental. Cette démarche qui permettrait aux acteurs régionaux d'intégrer leurs réflexions dans un cadre global et interdépartemental ne pourrait toutefois être adoptée que s'il existe une concordance et une cohérence des calendriers et des démarches d'élaboration du PRIPI et du PDA. Pour cela il faut d'abord que le volet accueil du PRIPI ne soit pas systématiquement appréhendé comme une synthèse des PDA de la région mais comme un véritable volet régional articulé avec les priorités départementales. Enfin, la construction d'outils communs de connaissance, d'analyse et d'évaluation, les réunions régulières des partenaires régionaux et interdépartementaux (ACSE par exemple) constituent des points d'appui de cette démarche.

Ainsi, la DRASSIF notamment, pourrait apporter un appui technique aux DDASS en leur fournissant divers outils : indicateurs, références communes, méthodologies (cadres de suivi et d'évaluation par exemple). Dans le cadre d'un travail interdépartemental et afin d'assurer une synergie et une mutualisation des moyens, elle pourrait également assurer la mise en cohérence des analyses et des démarches des partenaires et aider à définir les priorités communes aux départements.

Par ailleurs, la Délégation régionale de l'Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des Chances pourrait venir en appui du PDA et intervenir dans la continuité des actions mises en place dans le cadre du CAI.

Ainsi, un avis de la Cour des comptes préconise d'envisager, au bénéfice des personnes se trouvant dans des difficultés de plus en plus lourdes, la création d'un contrat reprenant tout ou partie des prestations du CAI, qui constituerait une formule de « consolidation ». Sans aller jusqu'à la création d'un contrat, une simple articulation entre l'ANAEM et l'ACSE doit être envisagée. En effet, les Ateliers de savoirs socio-linguistiques que l'ACSE souhaite développer pourraient constituer une formule de « consolidation » de la formation linguistique prévue dans le cadre du CAI et constituer un complément au Diplôme Initial de Langue Française⁵⁸. En effet, les ASL visant un public plus large consistent à mettre en place des actions pratiques d'utilisation des espaces sociaux et culturels à travers des actions socialisantes à dominante linguistique.

⁵⁸ Ainsi, au cours de la journée d'échanges et de réflexion sur les PRIPI du 17 avril 2007, le directeur général de l'ACSE précisait : « *l'ACSE propose des formations linguistiques (...) en complémentarité avec la politique d'accueil de l'ANAEM* ».

De plus, le ASL seraient de nature à appuyer l'action n°6 du PDA visant à favoriser l'accès des femmes aux formations (dont celles relevant du CAI), à l'emploi ou à la recherche d'emploi.

Une convention pourrait être mise en place entre l'ANAEM et l'ACSE pour que les actions de l'un et l'autre dispositif soient complémentaires et que les partenariats de l'une et de l'autre soient mutualisés. Chacun restant dans son champ de compétence : primo-arrivants pour l'ANAEM et populations immigrées pour l'ACSE, des modes de collaboration peuvent toutefois être trouvés et des obstacles levés.

Concernant le niveau « infra-départemental » que constitue la commune, la politique de la Ville est vigoureusement relancée depuis quelques années. Ces territoires qui accueillent les familles les plus fragilisées (en raison d'un effet d'aspiration des populations en difficultés vers les villes) supportent, de ce fait, des budgets importants pour la jeunesse, l'éducation, l'aide sociale ou encore les équipements publics. En effet, la décentralisation du RMI, suivie par l'acte II de la décentralisation⁵⁹, a confié aux collectivités territoriales de larges compétences en matière de cohésion sociale.

Conformément à ses missions et au programme 19 du Plan de cohésion sociale, l'ACSE participe à l'articulation entre la politique d'intégration et la politique de la ville.

Son intervention repose sur une action de subvention d'opérateurs, essentiellement associatifs ou de financement de projet.

Par une aide financière, l'ACSE peut inciter certains acteurs de droit commun à mieux prendre en compte des situations propres aux publics de l'intégration. Et comme le précisait la circulaire du 28 août 2002 modifiant le fonctionnement du FASILD, la logique de subvention de partenaires doit progressivement céder la place à celle d'aide au projet, ce qui implique qu'il soit exigé de l'organisme financé qu'il présente un projet conforme à des orientations générales (nationales, régionales, départementales ou infra-départementales), reposant sur un diagnostic fiable, assorti d'objectifs opérationnels et d'un budget prévisionnel, et de modalités d'évaluation de l'action pour mesurer son impact sur la politique d'intégration qu'elle doit mettre en œuvre.

De plus, de manière à instaurer davantage de lien avec la politique de la ville et à impliquer les collectivités locales, par définition plus proches de leur population et à l'écoute des préoccupations de chacune de leur composante, des conventions pourraient être mises en place avec les collectivités. Ces conventions pourraient instaurer une « co-responsabilité » d'un problème commun, dans une perspective où il s'agit d'aider les municipalités et non de se décharger sur elles.

Les acteurs de l'intégration seraient ainsi impliqués à chaque niveau : régional, départemental et local.

Dans le département des Hauts-de-Seine par exemple, la ville de Suresnes, après concertation avec les services de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations, s'est engagée à assurer les actions suivantes :

- mise en place d'un dispositif spécifique d'accueil des populations signataires du contrat d'accueil et d'intégration résidant sur le territoire de la commune, visant à leur présenter de manière simple et concrète les services publics locaux ;
- désignation, au sein de ses services, d'un référent chargé d'être l'interlocuteur direct des étrangers signataires du CAI présents sur le territoire de la commune et de renseigner l'ensemble des partenaires concernés sur les difficultés spécifiquement rencontrées par ce public ;
- désignation, au sein du conseil municipal, d'un élu chargé du suivi spécifique des questions d'intégration et d'accueil des étrangers en situation régulière ;
- information des personnes devant se rendre à une formation obligatoire du contrat sur les services de garde d'enfants de moins de trois ans disponibles à proximité de leur domicile.

Afin d'assurer ces missions, la mairie a pu bénéficier de tous les renseignements pertinents sur les étrangers signataires du Contrat d'Accueil et d'Intégration, résidant sur le territoire de la commune (nom, adresse, nationalité, titre de séjour, prestations proposées..), communiqués par les services de l'ANAEM⁶⁰.

Au niveau du département, le PDA doit également s'articuler avec les dispositifs d'insertion.

B) Articuler le PDA avec les dispositifs de lutte contre l'exclusion participant à la politique d'intégration

La population primo-arrivante étant transversale et elle-même constituée de publics prioritaires, la notion d'intégration doit également être entendue au sens d'intégration sociale, d'insertion. Comme le précise le PASED 2005-2007 du Val d'Oise, les fragilités sociales frappent « *dans leurs conditions d'existence les franges les plus vulnérables de*

⁵⁹ Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

⁶⁰ Charte relative au renforcement de la politique d'accueil et d'intégration des étrangers nouvellement arrivés dans la commune de Suresnes. Signée le 8 février 2005 entre la Ministre Déléguée à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion, le Préfet des Hauts-de-Seine, le Maire de Suresnes et le Président du Conseil Général des Hauts-de-Seine.

la population valdoisienne : les jeunes, les femmes de tout âge et de toute origine, les hommes et les femmes issus de différentes périodes migratoires ».

L'articulation du PDA avec le SDAHI peut donc être source de mutualisation des moyens et des efforts dans le cadre de la lutte contre les exclusions et accélérer des processus.

Ceci se justifie d'autant plus que plusieurs actions du SDAHI 2001-2005 et du PDA ont des objectifs similaires ou complémentaires. Ainsi, le SDAHI, dans sa fiche 1.4 relative aux étrangers en situation précaire ou irrégulière propose de créer un groupe ressource « accès aux droits » dont la mission serait d'apporter une compétence technique aux centres d'hébergement et d'être un appui à la constitution de dossiers à déposer au bureau des étrangers de la Préfecture. Cette fiche serait complémentaire de la fiche n°1 du PDA⁶¹. En effet, le bilan de la fiche 1.4 du SDAHI mettait en avant la mise en place par le groupe ressource d'une formation relative aux droits des étrangers à destination des travailleurs sociaux des dispositifs d'hébergement mais également de ceux du département (CAF, SSD, CPAM).

De même, la fiche 4.3 du SDAHI⁶² pourrait appuyer la fiche 13 du PDA⁶³. En effet, un des moyens de mise en œuvre de l'action 4.3 consistait à mener des actions de communication en direction des bailleurs et des maires, avec pour ces derniers, une information et une sensibilisation sur le dispositif. En effet, la participation des bailleurs à ces deux fiches du SDAHI et du PDA est essentielle mais pourtant difficile à obtenir et la communication dans le cadre du SDAHI ou du PDA peut influencer sur la mise en œuvre de l'un ou l'autre schéma.

Ensuite, tout comme le PDA, le SDAHI, dans son état des lieux, évoque le constat, par les CHRS, du problème relatif aux gardes d'enfants, ce dernier pénalisant notamment les femmes seules souhaitant accéder à un emploi. Des groupes de travail ont été mis en place afin de développer des projets innovants de modes de garde sur la base d'une évaluation des besoins du public. Dans ces deux schémas, l'objectif stratégique de ces actions est le même : favoriser l'insertion professionnelle des femmes.

On voit donc que plusieurs points de connexions, actions et objectifs similaires existent entre le PDA et le SDAHI. Le rapprochement entre les groupes de travail concernés pourrait d'autant plus facilement s'effectuer que les mêmes acteurs sont souvent partenaires des deux schémas, notamment la Préfecture, le Conseil général, la CAF et la

⁶¹ « Formation des auditeurs ANAEM à la réglementation au droit au séjour ».

⁶² « Mobilisation du dispositif accord collectif ».

⁶³ « Mettre en place une procédure entre le service étrangers de la préfecture, l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), les bailleurs et établissements publics de

CPAM. De plus, leur intervention dans un cadre global visant à l'insertion des populations favoriserait une « *cohérence de leurs actions*⁶⁴ ».

L'article 157 de la loi de lutte contre les exclusions précise d'ailleurs que le SAHI définit une action publique coordonnée, en faveur des « *personnes et familles qui connaissent de graves difficultés notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale* ».

3.1.2 L'Etat doit affirmer son rôle de coordonnateur

Le rôle de l'État en matière d'intégration est primordial. Comme le précise le Haut Conseil à l'Intégration, les associations et les collectivités locales jouent un rôle de premier plan en matière d'intégration. « *Mais, d'une part la composante régaliennne et les enjeux de cohésion nationale qui caractérisent la politique d'intégration, d'autre part l'extrême disparité de l'investissement des acteurs de droit commun dans sa mise en œuvre, confèrent à l'État une responsabilité ultime de la réussite de cette politique. Cette responsabilité n'éteint pas, à l'évidence, celle des acteurs de premier plan, tels les collectivités territoriales, mais elle fait de l'État le garant d'une stratégie globale en matière d'intégration et l'acteur de la coordination de l'archipel des acteurs de l'intégration. L'éparpillement et le cloisonnement institutionnel des acteurs de la politique d'intégration exigent une action forte de coordination.*

D'autre part, l'État présente un positionnement neutre dans le concert local des acteurs qui le rend légitime à animer cette coordination »⁶⁵.

L'Etat doit donc intervenir pour éviter les trop grandes disparités dans les choix locaux, éventuellement créatrices d'inégalités territoriales dans le traitement des problèmes des populations.

L'article 1^{er} du décret n°2007-999 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement précise qu'il « *est responsable de l'accueil en France des ressortissants étrangers qui souhaitent s'y établir et est chargé de l'ensemble des questions concernant l'intégration des populations*

coopération intercommunale (EPCI), pour un meilleur accès au logement des demandeurs de regroupement familial ».

⁶⁴ Préfecture du Val d'Oise, Direction Départemental des Affaires Sanitaires et Sociales. Schéma départemental de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion 2001 – 2005 du Val d'Oise, p. 6, septembre 2002.

⁶⁵ Haut Conseil à l'Intégration. Le bilan de la politique d'intégration 2002-2005, p. 151. Paris; La Documentation française, 2006. 328 p. Collection des rapports officiels.

immigrées en France. Pour l'exercice de cette mission, il est associé à la définition et à la mise en œuvre des politiques d'éducation, de culture et de communication, de formation professionnelle, d'action sociale, de la ville, d'accès aux soins, à l'emploi et au logement et de lutte contre les discriminations. (...) Avec les ministres intéressés, il participe, auprès des ressortissants étrangers, à la politique d'apprentissage, de maîtrise et de diffusion de la langue française. (...) Dans le respect des attributions du ministre de l'économie, des finances et de l'emploi en matière de statistique, il coordonne la collecte, l'analyse et la diffusion des données relatives à l'immigration et à l'intégration des populations immigrées. Il est associé à la collecte et à l'analyse des données relatives à la population ».

Par ailleurs, l'article 2 du décret précise que pour l'exercice de ses attributions, le ministre dispose notamment de la direction générale de l'action sociale, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, la direction générale du travail, la délégation interministérielle à la ville, de l'inspection générale des affaires sociales et du secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales.

Ainsi, comme nous l'avons précisé plus haut, confier l'immigration et l'intégration à un ministère unique est « *un moyen de rationaliser des procédures (...)* ».

De plus, le fait d'inscrire dans le décret les collaborations avec les autres ministères participant à la mise en œuvre de la politique d'intégration ainsi que la mise à disposition des directions concernées constitue un facteur de cohérence et d'efficacité des politiques menées. L'Etat se donne ainsi les moyens, au plus haut niveau, de mettre en place des modes de coopération efficaces qui vont influencer notamment sur le fonctionnement des délégations inter-services.

Conformément à ses missions⁶⁶, la DIS « cohésion sociale et intégration » doit mobiliser les partenaires et favoriser la complémentarité territoriale (région, département, commune) des actions et dispositifs mis en place notamment en faveur des primo-arrivants. Elle doit également jouer son rôle de mise en cohérence et de coordination de la politique de cohésion sociale en organisant les liens avec les autres dispositifs mis en œuvre au sein du département du Val d'Oise (SDAHI et CUCS à travers la politique de la ville).

Le groupe de travail « intégration » de la DIS ne doit pas seulement constituer une instance devant laquelle les services déconcentrés rendent compte de la mise en œuvre des dispositifs qu'ils pilotent. Il doit favoriser le lien entre les dispositifs afin de parvenir à des complémentarités et mutualisations. En effet, le groupe de travail, émanation du Comité permanent de coordination de la DIS (exécutif de la DIS) doit être un lieu

d'examen des propositions du comité en vue de les présenter au Comité de pilotage de la DIS. Pour cela, le groupe de travail « intégration » doit se repositionner comme un organe d'échange et de propositions non seulement au Comité de pilotage de la DIS mais également aux partenaires du PDA.

Comme son nom l'indique, la DIS est composée de plusieurs services⁶⁷ mettant chacun en œuvre, dans le département, des orientations politiques diverses et transversales, pour certaines. Ainsi, la DIS « cohésion sociale et égalité des chances » met en œuvre cinq thématiques : politique de la ville, promotion et coordination des mesures en faveur de l'égalité des chances, lutte contre les discriminations, mise en œuvre des actions d'intégration et d'accès à la nationalité française, prévention des addictions. De plus, selon l'article 6 de l'arrêté du 6 février 2006, « *Le préfet délégué dispose de la mission Ville de la Préfecture* ». En outre, « *conformément à l'article 3. 1) une liaison étroite est établie avec la DIS habitat, logement et rénovation urbaine* ».

La DIS et plus largement la préfecture de département (dont la direction du pilotage de l'action interministérielle) est donc l'acteur essentiel de mise en cohérence et de mise en place de liens entre les différentes politiques globales de lutte contre les exclusions dont celles participant à l'accueil et l'intégration des primo-arrivants.

Réunissant et ayant à sa disposition l'ensemble des acteurs concernés, la DIS devrait ainsi disposer du recul nécessaire pour être une véritable force de propositions, de mutualisation des moyens et de mise en cohérence de ces dispositifs.

Elle doit donc s'appuyer sur la création et le mode de fonctionnement du ministère de l'immigration et de l'intégration pour s'emparer de cette mission et de ce rôle. Elle doit soutenir au mieux les services déconcentrés, dont la DDASS, en créant une véritable synergie partenariale et en insistant sur la nécessité de favoriser une logique transversale plutôt que sur la nécessité d'atteindre les objectifs, quelque soit la méthode.

Il s'agit de poser la méthode qui permettra d'atteindre l'objectif fixé et de s'y conformer : la méthode doit être au service de l'action et donner au PDA les moyens d'être un outil transversal.

L'impulsion doit d'abord venir du ministère et du préfet délégué à l'égalité des chances avant d'être répercutée dans les différents services et auprès des partenaires.

⁶⁶ Fixées par arrêté du Préfet du Val d'Oise en date du 6 février 2006.

⁶⁷ Son comité de pilotage est ainsi composé du Préfet délégué ainsi que des chefs de services participant à la DIS.

3.2 Le PDA doit devenir un outil transversal avec un pilotage renforcé

Pour cela, la DDASS doit affirmer son rôle de moteur du PDA (3.2.2) et mettre en évidence les articulations pouvant exister entre les groupes de travail (3.2.1).

3.2.1 Les liens doivent être renforcés entre les groupes de travail

La raison d'être du schéma est d'établir et d'organiser le travail en transversalité de divers partenaires intervenants sur des champs complémentaires mais différents, dans un but commun.

Ainsi, dans le PDA, d'une part, différents partenaires doivent mettre en œuvre un objectif stratégique et d'autre part, plusieurs objectifs opérationnels ont pour finalité d'atteindre un objectif stratégique.

Aussi, la construction du schéma ne peut se réaliser sans la participation commune des groupes de travail aux seins desquels sont réunis des partenaires en vue de la mise en œuvre des objectifs opérationnels retenus.

Pourtant, dans la pratique, on constate que le PDA souffre d'un travail isolé de la part des différents services. On voit ainsi qu'une fois les missions de chacun définies, chaque acteur a continué de travailler seul en prenant des contacts ponctuels avec d'autres services.

De plus, en raison de son expertise, l'ANAEM est devenue un partenaire privilégié pour chaque pilote, parfois aux dépens des autres acteurs.

En effet, alors que les partenaires des actions ont été définis dans chaque fiche, peu de pilotes d'actions prennent l'initiative d'échanger, d'organiser des réunions avec l'ensemble des partenaires du(es) groupe(s) qu'ils pilotent (A) en raison d'un manque de temps et parfois des difficultés à obtenir l'adhésion de certains partenaires. Cette absence de partage d'informations ne favorise pas la mise en place d'articulations entre les actions (B).

A) L'échange d'informations, facteur de transversalité

Pour répondre à cette nécessité de transversalité, l'échange d'informations entre les pilotes doit être instauré. Ceci permettrait à tous de connaître l'état d'avancement de chaque groupe et les projets en cours.

En effet, la poursuite d'un objectif stratégique est liée à la mise en œuvre de plusieurs objectifs opérationnels. Le démarrage ou la poursuite d'une action peut être étroitement

lié à l'état d'avancement d'une ou plusieurs autres fiches du plan : concernant les actions 4 (« consolidation du dispositif d'information des journées « Vivre en France ») et 9 (« favoriser l'accès des femmes aux formations dont celles relevant du CAI et à l'emploi »), le groupe de travail « intégration » de la DIS cohésion sociale et égalité des chances a rappelé, en mars 2007, que la réalisation de la première est étroitement liée à la mise en œuvre de la seconde. De même, la réussite de cette dernière action est dépendante de la mise en œuvre de l'action n°7 (« développement de l'offre de formation linguistique permettant de faciliter l'accès à l'emploi »).

Pour favoriser cet échange et la connaissance de l'état d'avancement de l'ensemble des objectifs opérationnels, la mise en place d'un système d'information pourrait être envisagée. Ce système permettrait de développer la coordination entre les acteurs, faciliterait la connaissance des difficultés d'autres partenaires et favoriserait les échanges pour la mise en place de solutions permettant d'y remédier.

De plus, la conclusion de conventions peut être un moyen de lever les résistances de certains partenaires. Celle-ci peut être le cadre dans lequel sont posés, pensés et résolus les « conflits », en posant le sens précis de l'action et en fixant dans des limites les interventions de chaque partenaire (CPAM-ANAEM par exemple, pour l'action n°11). En effet, la circulaire du 24 novembre 2003 précise que « *l'organisation des collaborations (...) suppose une coopération formalisée* » à travers la signature de protocoles d'accord ou de conventions pouvant « *utilement formaliser les tâches respectives de chacun (...) et la répartition des rôles entre premier accueil, poursuite de la prise en charge sociale et mise en œuvre éventuelle de prestations complémentaires* ».

B) L'articulation des actions du PDA, facteur de cohérence

Des articulations entre les différentes actions pourraient donc être instaurées. Par exemple, les actions 2 (« élaboration d'un guide sur les différents cas de droit au séjour des étrangers »), 3 (« élargissement du réseau « Mémo-Droits » à d'autres partenaires en relation avec les primo-arrivants ») et 12 (« création et diffusion d'un document d'information adapté au public primo-arrivant ») du PDA 2006-2008 ont pour objectif commun de diffuser de l'information, sur un support donné, à destination des partenaires et des primo-arrivants : des réunions communes des groupes de travail des actions n°2 et 3 (en cours de préparation), pourraient être instaurées afin de travailler ensemble à la définition du contenu et de la forme du (es) document (s). Ces groupes pourraient s'appuyer sur l'expérience et la méthodologie du groupe n°12 pour l'élaboration du document d'information sur l'accès au logement.

Par ailleurs, parallèlement à la conduite de leurs actions au sein du PDA, les réflexions des acteurs peuvent s'intégrer dans le cadre d'autres actions en cours. Ainsi, le représentant de la CAF du Val d'Oise souhaite notamment développer un outil sur les conséquences de la détention d'une carte de séjour ou de résident sur l'ouverture de droits sociaux. Ce guide pourrait compléter ceux prévus dans le cadre des actions n°2, 3 et 12.

Pour créer ces articulations entre les groupes de travail, il est essentiel que les pilotes des actions concernées puissent se rencontrer de manière à échanger sur leurs difficultés et leurs propositions en vue du développement ou de la mise en complémentarité de leurs actions. Il est nécessaire que chacun puisse exposer des propositions en vue de lever les obstacles et de mutualiser les énergies déployées pour atteindre un objectif stratégique global : en l'espèce, pour les actions 2, 3 et 12, il s'agirait de la production de documents d'informations adaptés aux nouveaux arrivants.

Le lancement d'un tel programme de travail en transversalité pourrait s'effectuer à l'initiative de la DDASS, en tant que pilote du PDA et en tant qu'appui technique aux groupes de travail.

3.2.2 La DDASS doit affirmer son rôle de moteur du PDA

La DDASS doit renforcer son pilotage du PDA et se positionner en véritable « chef d'orchestre » (A). Dans cette logique, elle se doit d'être un facilitateur pour les pilotes des actions du PDA (B) notamment à travers un partenariat renforcé avec l'ANAEM (C).

A) Se positionner en « chef d'orchestre » du PDA

Il ressort des entretiens menés avec les pilotes des actions que ceux-ci attendent de la DDASS un pilotage fort du PDA.

Le « management » de projet implique en effet de mobiliser les partenaires en mettant en valeur les réalisations et la progression des actions. Pour cela, la DDASS doit généraliser la pratique de suivi, de régulation, de mise en cohérence des différents travaux et de responsabilisation des pilotes d'action et des partenaires. Elle doit contribuer à structurer les groupes de travail (prévoir les étapes, négocier...).

Ainsi, des propositions très concrètes et pragmatiques ont été avancées pour confirmer la DDASS dans son rôle moteur. Il lui reviendrait ainsi d'assurer une veille pour relancer périodiquement les partenaires et suivre l'état d'avancement des travaux et le planning de réalisation, à charge pour ceux-ci de veiller également, au sein d'une action, à se relancer

mutuellement en fonction d'un tableau de bord préétabli et qui comporterait plusieurs informations et objectifs à atteindre à court terme.

Ce calendrier inclurait des objectifs précis et fixés dans un échéancier, avec des dates butoirs et de relance des travaux en cours. Des points de situation, sur les obstacles et les résistances rencontrés notamment, seraient prévus au cours de réunions thématiques, une fois par trimestre, avec la présence systématique de l'ensemble des partenaires d'un objectif stratégique ou d'un objectif opérationnel et de la DDASS. En effet, en tant que pilote du plan, cette dernière doit pouvoir organiser des séances de travail spécifiques et animer un véritable dispositif de communication et relever, avec les partenaires, les moyens consacrés ou pouvant être mobilisés.

B) Devenir un véritable facilitateur

Elle doit constituer un appui sur les projets en cours. En effet, dans le cadre des objectifs stratégiques définis, il revient à chaque pilote d'action de mettre en œuvre en lien avec les partenaires concernés, les objectifs opérationnels. Toutefois, les pilotes doivent pouvoir trouver un appui auprès de la DDASS.

Cette dernière doit donc assurer un « accompagnement » des pilotes pour veiller à la mise en œuvre des actions. Elle doit également jouer ce rôle, en cas d'obstacles identifiés par les partenaires, en les aidant à lever ces freins et en interpellant, si besoin les partenaires susceptibles d'y répondre. La réflexion sur un véritable plan de communication (voire un arbitrage), par la DDASS, peut également être un moyen pour amener les partenaires à comprendre l'importance de leur implication et lever les résistances qu'ils peuvent opposer.

De plus, la DDASS doit constituer un appui technique en impliquant davantage ses spécialistes en matière de santé publique dans le dispositif (médecins inspecteurs de santé publique, ingénieurs....). Ces derniers devraient avoir un rôle de référent juridique, médical... en cas de besoin.

C) Envisager un partenariat renforcé entre la DDASS et l'ANAEM

Alors que les travaux du PDA 2000-2005 instauraient un copilotage par la DDASS et l'ANAEM (OMI à l'époque), celui-ci a été abandonné dans le suivi du PDA 2006-2008. Aujourd'hui, même si chaque pilote des fiches-actions du PDA s'accorde à dire que la DDASS doit rester le pilote du plan, ceux-ci évoquent l'idée que l'ANAEM pourrait constituer un coanimateur du plan. Une animation commune avec l'agence favoriserait plus de transversalité dans la mise en œuvre du PDA en raison de la position de

l'ANAEM, au regard de son savoir-faire, de sa connaissance des problématiques spécifiques des primo-arrivants et en tant que « porte d'entrée » de ces derniers.

En effet, l'ANAEM est partenaire de la majorité des actions du PDA et travaille en étroite collaboration avec chacun des pilotes d'actions dans le cadre du plan mais également dans la mise en œuvre d'autres dispositifs. Ceci fait de l'agence un acteur important d'une part, en raison de sa connaissance des actions mises en place par les pilotes et de leurs difficultés et d'autre part en raison de son expertise.

De plus, l'implantation d'une direction départementale de l'ANAEM à Cergy, à proximité de la DDASS et de la Préfecture favorisera ce partenariat renforcé.

La mise en place de ce partenariat renforcé revient en particulier à l'IPASS car, comme nous l'avons souligné, celui-ci dispose d'un recul plus important par rapport à un IASS principalement centré sur les questions spécifiques d'intégration. Sa position de chef de service lui permet d'avoir une meilleure vision stratégique, l'IASS ayant une position plus technique. Bien-sûr, cela dépend de l'organisation des services et de la dimension de la DDASS sur un département plus ou moins étendu et important.

Afin d'assurer un pilotage efficace, la DDASS doit s'assurer de l'évaluation du PDA, procédure d'aide à la décision et d'actualisation du plan.

3.3 La nécessité d'évaluer la mise en œuvre de la politique d'intégration dans le département du Val d'Oise

La Cour des comptes, dans son rapport de novembre 2004 sur « L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration », estimait qu'il était impossible de chiffrer les budgets à engager pour les actions de cette politique « *compte tenu du grand nombre de sources de ces crédits et de la variété des opérateurs* ». Elle notait : « *Cette opacité risque d'être préjudiciable à la réussite de la politique d'intégration, en l'absence des outils, indicateurs et méthodes qui permettraient d'en mesurer les actions et, surtout, d'en évaluer les résultats* ».

Il est donc essentiel de procéder d'une part à l'évaluation de la politique d'accueil (3.3.1) et d'autre part de la politique d'intégration sur le département et la région, à travers la création d'un observatoire (3.3.2).

3.3.1 L'évaluation de la mise en œuvre de la politique d'accueil

Cette évaluation qui doit faciliter la prise de décision en vue de l'actualisation du PDA, peut prendre deux formes complémentaires : une évaluation de la satisfaction des bénéficiaires du CAI (A) et l'évaluation des fiches-actions du PDA (B).

A) Mesurer la satisfaction des signataires du CAI

A travers cette évaluation, les évolutions des besoins des primo-arrivants doivent être identifiées. Aussi, le PASED du Val d'Oise souligne : *« Il ne s'agit pas de créer des redondances avec l'existant »*, [mais de préciser les attentes des usagers]. *« C'est ainsi que dans un souci de proximité, les partenariats avec les services ayant un contact avec le public seront systématiquement recherchés »*.

Toutefois, à l'heure actuelle, les seules statistiques disponibles sont celles de l'ANAEM, celles recueillies lors de l'étude préalable à la mise en œuvre d'actions ou proviennent des retours informels de satisfaction.

La mise en place de questionnaires doit être envisagée avec des items (propositions de rubriques et objectifs à mesurer) précisés par les groupes de travail et prévoyant leurs modalités d'exploitation. En effet, la Cour des comptes préconisait dans son rapport public particulier de novembre 2004 sur « l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration » de rechercher l'appréciation des migrants eux-mêmes sur la qualité du service qui leur est rendu.

Cette démarche commence à être mise en place : la CPAM a mis en place des fiches d'évaluation de ses interventions sur les journées « Vivre en France » qui tiennent compte du ressenti de l'animateur CPAM de la séance ainsi que de celui du bénéficiaire. La CAF va prochainement mettre en place ce type d'évaluation. Ainsi, le PASED propose *« d'engager un processus de réflexion [globale], notamment avec l'ANAEM afin de créer un suivi ponctuel des signataires du CAI au delà de leur passage sur la plateforme, avec pour objectif de s'assurer que le signataire du CAI et sa famille inscrivent bien leur démarche dans un cursus réel d'intégration (ouverture des droits sociaux, scolarisation des enfants, emploi, logement, accès aux soins...) »*.

B) Evaluer les fiches-actions du PDA

Le PDA ne peut être actualisé sans une étude d'impact des actions mises en place et sans avoir procédé à une évaluation conforme aux critères définis dans chaque fiche.

Mais l'évaluation peut également consister à exploiter les bilans des autres plans et dispositifs. Cette démarche peut favoriser la transversalité du schéma, les liens avec les autres dispositifs et permettre d'identifier les points significatifs (acquis et manque, évolution, objectifs) sur les différents dispositifs concourant à l'insertion, l'intégration des primo – arrivants. Il s'agit d'extraire les éléments utiles dans les bilans des autres plans de manière à repérer les manques et les difficultés mis en évidence dans chaque dispositif, repérer les axes et les orientations retenus par les différents plans, dégager les problématiques communes ou complémentaires intéressant les primo-arrivants, de manière à instaurer du lien entre les dispositifs, à proposer des solutions communes, à réorienter, si nécessaire, les actions, etc.

Ce travail, bien que fastidieux, pourrait être effectué par des échanges entre les pilotes des actions du PDA et des dispositifs concernés ainsi que par la DDASS.

Mais l'évaluation ne doit pas se limiter à celle des fiches-actions et à la mesure de la satisfaction des bénéficiaires du CAI. Elle doit également se situer dans un cadre global d'évaluation de la politique d'intégration et de mise en perspective avec la situation dans le département et plus largement dans la région.

3.3.2 La mise en place d'un outil d'évaluation globale de la politique d'intégration dans le Val d'Oise : un observatoire des primo-arrivants

Cet observatoire pourrait être directement rattaché au PDA et consisterait à réactiver le COPIL du PDA dans le cadre du suivi et de l'observation de la situation départementale (A). Il pourrait par ailleurs être une instance régionale sur le modèle de l'observatoire des primo-arrivants de la région Rhône-Alpes (B)

A) Positionner le comité de pilotage du PDA en tant que « cellule d'appui »

Comme le précise la circulaire du 24 novembre 2003, le comité de pilotage du PDA « *constitue un lieu de mise en cohérence des interventions des différents partenaires, de*

la définition des modalités d'articulations entre les dispositifs spécifiques et ceux de droit commun, ainsi que du suivi et de l'évaluation des actions mises en œuvre ».

Or, le seul lieu de remontée et de mise en commun des difficultés n'est plus le comité de pilotage mais le groupe de travail « intégration » de la DIS « cohésion sociale et égalité des chances ». Néanmoins, cette dernière ne joue pas pleinement son rôle d'instance d'appui et de recherche de solutions ou de réflexions sur la mise en œuvre de ces questions.

Aussi, le comité de pilotage du PDA doit réaffirmer son rôle en tant que « cellule d'appui » et observatoire de la situation départementale.

Sur le modèle de la cellule d'appui prévu dans le SDAHI 2001-2005⁶⁸ et tel que prévu par la circulaire de 2003, elle procéderait à une évaluation de l'atteinte des objectifs stratégiques fixés par le schéma. Elle évaluerait par ailleurs, l'efficacité des actions mises en œuvre à travers un suivi des fiches-actions.

Animée par la DDASS, avec l'appui de l'ANAEM (dans le cadre d'un partenariat renforcé DDASS-ANAEM proposé plus haut), elle serait chargée d'assurer une mission d'observation, de suivi / évaluation sur la base des données recueillies, et plus largement de repérer les dysfonctionnements institutionnels et de faire des propositions à présenter notamment aux réunions de la DIS.

Constituée des pilotes des actions du PDA et se réunissant tous les trimestres, elle redeviendrait un lieu d'échange, dans le cadre d'un travail en réseau.

La remise en fonction d'une telle cellule ne ferait que respecter les exigences de la circulaire de 2003. De plus, il ne s'agirait pas d'un nouvel organe qui se juxtaposerait entre la DDASS et la DIS et l'élargissement de ses fonctions et son positionnement, en tant qu'appui du PDA, apporterait une plus-value certaine au pilotage du Plan et à l'évaluation de celui-ci.

Pour évaluer la politique d'intégration dans sa globalité, la création d'un observatoire régional des primo-arrivants peut être envisagée.

B) Mettre en place un observatoire régional des primo-arrivants

Cet observatoire serait un outil multipartenarial au service des PDA et du PRIPI de la région Ile-de-France ainsi que des acteurs impliqués. Celui-ci aurait pour mission le recensement des besoins, demandes et offres et la collecte d'informations pour identifier

⁶⁸ Dans le cadre du SDAHI 2001 – 2005, cette cellule semble ne s'être jamais réunie. Mais cela n'est pas le cas du Comité de pilotage qui a fonctionné tout au long de l'élaboration du plan.

et obtenir les nombreuses données, éparses et parfois peu diffusées, produites par l'ensemble des pouvoirs publics et des organes de recherche travaillant dans le domaine de l'intégration.

Cet observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration pourrait s'inspirer du modèle de l'observatoire régional des primo-arrivants de la région Rhône-Alpes et de l'Observatoire du Haut Conseil à l'intégration⁶⁹, installé en juillet 2004, sous l'égide du Haut conseil à l'intégration, par le Ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

Sa mise en place favoriserait l'instauration d'une procédure pérenne de collecte des données existantes auprès de l'ensemble des pouvoirs publics et des services assimilés et des différents partenaires qui, outre les services statistiques de l'État, possèdent des données pertinentes en matière d'intégration : CAF, CPAM, ANAEM, ANPE, etc. L'observatoire représenterait « *un lieu d'observation commun aux participants du [plan], où ce que chacun connaît serait échangé avec les autres, afin de trouver ou d'inventer les solutions les mieux adaptées, et d'évaluer les variations, les échecs et les réussites* »⁷⁰.

La DDASS pourrait bénéficier de l'appui technique de la DRASSIF ainsi que du service « statistiques » de cette dernière auquel l'observatoire serait rattaché, de manière à mettre en parallèle les données locales, départementales et régionales et à élaborer des indicateurs partagés.

L'étude et la mise en œuvre des préconisations

A l'issue de la présentation du bilan du PDA, à laquelle l'ensemble des pilotes des fiches-actions étaient invités, diverses modalités d'études et de mise en œuvre des propositions ont été avancées en accord avec les pilotes.

⁶⁹ L'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration (OSII) mène quatre activités principales : il participe au travail de mise en cohérence les données et procède à une analyse critique des catégories relatives aux étrangers entrant régulièrement en France, au parcours d'intégration, aux indicateurs de l'intégration ; il propose l'amélioration des outils statistiques et l'élaboration de nouveaux outils ; il réunit des données et des réflexions pour éclairer les avis du HCI ; il élabore un rapport annuel.

Par ailleurs, l'OSII anime des groupes de réflexion comme celui avec les représentants de l'ANAEM, sur l'exploitation et le suivi statistique du Contrat d'Accueil et d'Intégration, avec la DPM sur les catégories de l'immigration familiale, ceux de l'INSEE, sur les catégories « long et court séjours », « titres permanent et temporaire ».

⁷⁰ Préfecture du Bas-Rhin, Direction Départemental des Affaires Sanitaires et Sociales. Schéma départemental de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion du Bas-Rhin, février 2001. In STEBLER K. Planification dans le domaine social. Dossier documentaire. Ecole nationale de la santé publique.

- Etablissement d'un échéancier de manière à prévoir l'étude des propositions et à fixer la mise en œuvre des propositions dans un calendrier précis,
- Actualisation et diffusion des coordonnées des pilotes de manière à inciter à la mise en relations des pilotes des fiches-actions et à faciliter la mise en place de passerelles entre les actions,
- Prévisions de réunions entre les partenaires des fiches actions « gelées » pour rechercher l'accord des parties et décider de leur poursuite ou de leur abandon.
- Organisation de réunions communes des pilotes et partenaires d'actions complémentaires,
- Appui sur le bilan du PDA et les préconisations issues du bilan pour présenter des propositions au Préfet délégué à l'égalité des chances et au groupe de travail « intégration » de la DIS « cohésion sociale et égalité des chances »,
- Saisir l'opportunité de l'implantation d'une antenne de l'ANAEM à Cergy, à proximité de la DDASS et de la Préfecture pour développer les partenariats et instaurer un meilleur suivi du PDA par la mise en place d'une co-animation entre la DDASS et l'ANAEM.

Conclusion

La conclusion de la présentation du bilan du PDA 2006-2008 du Val d'Oise, à laquelle l'ensemble des pilotes des fiches-actions étaient conviés a posé la question de savoir s'il faut un nouveau PDA ou si le PDA actuel doit être consolidé avec des objectifs révisés et réajustés.

En effet, comme nous l'avons montré, la mise en œuvre du PDA actuel prend du temps à se lancer. Pour l'ensemble des pilotes des actions il faut d'abord mettre en route et consolider l'ensemble des actions du PDA 2006-2008 ainsi que les partenariats avant de fixer de nouveaux objectifs dans un PDA 2009-2011.

Par ailleurs, pour les différents partenaires, le PDA de troisième génération devra se situer dans la continuité du précédent, avec par exemple la mise en place des sous-actions, et s'appuyer sur l'évaluation des actions.

En outre, il devra devenir un véritable plan départemental d'accueil et d'intégration des primo-arrivants. Il devra alors être promu et connu des acteurs intervenant notamment en faveur des primo-arrivants, comme les associations, de manière à ce qu'il devienne un véritable outil de la politique d'intégration. Ainsi, le PASED souligne : « *Malgré une présence forte de l'Etat aussi bien auprès des administrés que des collectivités à travers ses différentes politiques, l'ensemble de son action reste mal connu du grand public. Il doit pouvoir développer un dialogue réel et constructif avec l'ensemble des composantes de la société. Il s'agit d'organiser une réelle communication externe de l'Etat, positive et systématique, dans un objectif de transparence et de lisibilité de son action* ». Il faudra donc communiquer sur le plan, les objectifs précis qui lui sont assignés, les stratégies choisies, les moyens employés et les résultats recherchés à court et moyen terme avec les effets secondaires (par ricochet) et leurs conséquences.

Enfin, le PDA doit être évolutif, répondre aux nouvelles orientations du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement et s'inscrire dans les récents projets de modernisation de l'Etat.

En effet, la poursuite de la réforme de l'Etat et les ajustements auxquels doivent faire face les services constituent un enjeu important : la mise en œuvre des mesures concernant l'organisation territoriale a été annoncée le 12 décembre 2007 par le Conseil de modernisation des politiques publiques⁷¹. Celui-ci a présenté plusieurs mesures ayant

⁷¹ Réunissant, sous la présidence du chef de l'Etat, l'ensemble du gouvernement et le comité de suivi de la révision générale des politiques publiques. Le comité de suivi de la révision générale des politiques publiques est coprésidé par Claude GUEANT, secrétaire général de l'Élysée, et par

pour objectif le recentrage des politiques publiques en vue d'assurer une plus grande qualité de celles-ci et de réaliser des économies.

Cette réorganisation territoriale de l'Etat est considérée comme d'une importance inédite depuis la création des préfets de région, en 1964 : le conseil propose ainsi de renforcer l'échelon régional en le rendant responsable des politiques de l'Etat dans les territoires. Les préfets de région auraient désormais autorité hiérarchique sur les préfets de département. Le niveau régional deviendrait alors le niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques de l'Etat dans les territoires, « au détriment » du niveau départemental : selon certains experts, le renforcement de la présence de l'Etat dans les régions consiste à aller au bout de la logique de décentralisation et à tirer les conséquences du fait que l'Etat local, aurait vu ses compétences se déliter au fil des années face aux exécutifs régionaux, voire départementaux. En conséquence, et pour peser davantage, les directions et services régionaux de l'Etat devraient être invités à se rapprocher ou à fusionner, leur nombre étant susceptible de passer de trente-cinq à une dizaine par région.

Les préfets ne semblent pas hostiles au renforcement de l'autorité des préfets de région, prévue par la réforme de l'Etat⁷². En effet pour l'ancien Préfet du Val d'Oise, Monsieur LEYRIT, actuellement préfet de Corse, « *la gestion des politiques publiques doit être menée à l'échelon de la préfecture de région. Cela correspond aux contrats de projet Etat-région et aux budgets opérationnels de programmes (...)* » dont le responsable est le Préfet de région. Pour Monsieur LEYRIT : « *Tout ce qui conduit à resserrer l'Etat afin d'obtenir une meilleure visibilité et une plus grande efficacité va dans le bon sens* ». Toutefois, les préfets souhaitent que l'échelon départemental « *de proximité* » ne soit pas affaibli. En effet, « *c'est vers le préfet de département que se tournent spontanément les élus, les associations, les syndicats, les entreprises* ».

Cette reconnaissance de l'échelon régional comme pivot de l'action territoriale de l'Etat n'est pas nouvelle. Elle est intervenue à travers l'accroissement du rôle des comités techniques régionaux et interdépartementaux (CTRI) en matière de coordination, d'orientation et de répartition des crédits déconcentrés, la mise en place, avec la LOLF, des budgets opérationnels de programme (BOP), etc.

Mais quel sera l'impact d'un échelon régional encore plus fort alors que la proximité avec les usagers est essentielle et que les collectivités, notamment les communes doivent

Jean-Paul FAUGERE, directeur de cabinet du premier ministre. Eric WOERTH en est le rapporteur général. Y participent également Gilles CARREZ et Philippe MARINI, rapporteurs généraux des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, Philippe PARINI, receveur général des finances, et Michel PEBEREAU.

⁷² TERNISIEN X. Les préfets défendent l'échelon départemental « de proximité ». Le Monde, 14 décembre 2007.

jouer un rôle de plus en plus important ? Certes, la bonne dimension n'est pas toujours celle du local qui risque selon certains auteurs d'assigner les personnes et les groupes à leur quartier mais il n'en demeure pas moins que chaque niveau territorial doit se compléter, s'articuler depuis l'échelon national jusqu'au niveau local de manière à prendre en compte toutes les dimensions de la question de l'accueil et de l'intégration des primo-arrivants et des populations immigrées.

Mais alors que l'organisation actuelle de la politique d'accueil et d'intégration rencontre des difficultés à articuler les échelons départemental et régional, cette nouvelle réforme de l'Etat sera-t-elle à même d'instaurer plus de cohérence entre le PRIPI et les PDA de la région ? Quelles seront concrètement les changements apportés en matière de pilotage de projet ? Cela va-t-il apporter plus de pertinence pour l'animation, la coordination et le financement des actions menées, la mise en œuvre de l'évaluation des politiques publiques ?

Certains spécialistes s'interrogent sur ces projets de modernisation de l'Etat : quel est le devenir de l'action sociale des DRASS et DDASS ?

La mise en place des Agences régionales de santé avec un transfert aux agences de l'ensemble des missions en matière de régulation et de financement de l'offre de soins, y compris médico-social et des personnels des DRASS et DDASS affectés à ces prérogatives risque de placer les DDASS en dessous de la taille critique acceptable pour ne constituer qu'une seule direction.

Va-t-on alors vers un transfert soit aux préfetures, soit aux conseils généraux au motif qu'il s'agirait de compétences résiduelles ? Va-t-on vers des Agences régionales et interdépartementales de cohésion sociale (ou de solidarité) et d'intégration en regroupant, comme pour les ARS, les personnels de la DRASS, des DDASS et de l'ACSE ?

L'actualisation du PDA et la préparation du nouveau plan, devra s'inscrire dans le cadre de l'évolution de la politique d'intégration et de la poursuite de la modernisation de l'Etat qui impacteront les missions et l'implication des services de l'Etat en particulier et de chacun de ses partenaires en général. En effet, « *gérer un projet, c'est avoir un souci constant d'adaptation* ».

Bibliographie

TEXTES :

Lois :

Loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile. Journal officiel, 21 novembre 2007.

Loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration. Journal officiel, 25 juillet 2006.

Loi n°2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances. Journal officiel, 2 avril 2006.

Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Journal officiel, 19 janvier 2005.

Décrets :

MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTÉGRATION, DE L'IDENTITÉ NATIONALE ET DU CODÉVELOPPEMENT. Décret n°2007-999 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement. Journal officiel, 1^{er} juin 2007.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. Décret n° 2007-373 du 21 mars 2007 pris pour l'application de la loi no 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration et modifiant le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA COHÉSION SOCIALE ET DU LOGEMENT. Décret n°2006-945 du 28 juillet 2006 relatif à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances. Journal officiel, 30 juillet 2006.

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DE LA COHÉSION SOCIALE. Décret 2005-381 du 20 avril 2005 relatif à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations et modifiant le code du travail. Journal officiel, 24 avril 2005.

Circulaires :

LA MINISTRE DELEGUEE A L'INTEGRATION A L'EGALITE DES CHANCES ET A LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION AUPRES DU MINISTRE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DE LA COHESION SOCIALE. Circulaire DPM/ACI1/2005/23 du 13 janvier 2005 relative à la généralisation du service public de l'accueil des primo-arrivants et du contrat d'accueil et d'intégration.

MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES, DU TRAVAIL ET DE LA SOLIDARITE. Circulaire DPM/ACI1/2003/537 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 - préparation des programmes régionaux d'insertion des populations immigrées.

MINISTERE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITE. Circulaire DPM-CI1 n°99/315 du 1^{er} juin 1999 relative à la mise en place du dispositif d'accueil des primo-arrivants.

Arrêtés :

PREFECTURE DU VAL D'OISE. Arrêté du 6 février 2006 portant constitution de la délégation inter-services pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et donnant délégation de signature à M. Philippe RIFFAUT, Préfet délégué pour l'égalité des chances auprès du Préfet du Val d'Oise.

Projets :

Projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 juillet 2007.

Préfecture du Val d'Oise. Projet de réforme de l'administration départementale de l'Etat, mars 2005.

AVIS / RAPPORTS :

Assemblée Nationale, MARIANI T., député. Rapport d'information déposé par la délégation de l'assemblée nationale pour l'union européenne sur les politiques

d'intégration des migrants dans l'Union européenne. Paris, Assemblée nationale, 6 décembre 2006. 150p. Documents d'information de l'Assemblée nationale, n°3502.

Disponible sur Internet :

<http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/europe/rap-info/i3502.pdf>

Haut Conseil à l'Intégration. Analyse comparative de différents modèles d'intégration en Europe, avis à Monsieur le Premier ministre, décembre 2006. 199 p. Disponible sur Internet :

http://www.hci.gouv.fr/IMG/pdf/AVIS_Comp_pol_integ_europ.pdf

Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales du Val d'Oise, service Cohésion sociale et Intégration. Bilan du SDAHI 2001-2005 du Val d'Oise, 28 septembre 2006.

Haut Conseil à l'Intégration. Propositions d'amélioration du contrat d'accueil et d'intégration, avis à Monsieur le Premier ministre, septembre 2006. Disponible sur Internet : http://www.hci.gouv.fr/IMG/pdf/AVIS_CAI.pdf

Haut Conseil à l'Intégration. Les indicateurs de l'intégration : statistiques ethniques, enquêtes sur les patronymes, mesure de la diversité, baromètre de l'intégration, avis à Monsieur le Premier ministre, septembre 2006. Disponible sur Internet :

http://www.hci.gouv.fr/IMG/pdf/AVIS_Indicateurs_integration.pdf

Haut Conseil à l'Intégration. L'organisation administrative de la politique d'intégration. In Haut Conseil à l'Intégration. Le bilan de la politique d'intégration 2002-2005. Paris; La Documentation française, 2006. 328 p. Collection des rapports officiels. Disponible sur Internet :

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000272/0000.pdf>

Haut Conseil à l'Intégration. Le bilan de la politique d'intégration 2002-2005. Paris; La Documentation française, 2006. 328 p. Collection des rapports officiels. Disponible sur Internet : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000272/0000.pdf>

Assemblée Nationale, PAVY B., députée. Solidarité et intégration : accueil des étrangers (annexe n°34). Rapport N° 2568-34 présenté au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540), 12 octobre 2005. 50p. Disponible sur Internet : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/budget/plf2006/b2568-34.pdf>

Cour des comptes. L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration, rapport public particulier, novembre 2004. Paris, Direction des journaux officiels, 2004. 567 p. Disponible sur Internet :

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000576/0000.pdf>

OUVRAGES :

LADEVEZE A-M. Dossier documentaire : la démarche de projet dans le champ sanitaire et social. Programme régional d'insertion des populations immigrées, novembre 2007. Ecole nationale de la santé publique. 121 p.

Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'égalité des chances. L'ACSE : missions, organisation, programme, avril 2007. 7 p.

DPM, ANAEM. Livret d'accueil « Vivre en France », novembre 2005. 66 p.

Guide pratique de l'intégration, les acteurs, les politiques et dispositifs publics, les sources d'information. Edition 2002.

Ministère de l'emploi et de la solidarité, direction de l'action sociale. Guide méthodologique pour l'élaboration des schémas départementaux de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion, 15 janvier 1999.

STEBLER K. Planification dans le domaine social. Dossier documentaire. Ecole nationale de la santé publique.

Planification sociale et de santé, aide à la décision, régulation économique et santé publique. Ecole nationale de la santé publique.

RAYSSIGUIER Y. Guide de la démarche de projet dans le champ sanitaire et social : document de travail. Ecole nationale de la santé publique.

ARSIS. Conduite de projet et politiques sociales et de santé : guide méthodologique, livret pédagogique 1. 25 p.

ARSIS. Conduite de projet et politiques sociales et de santé, livret pédagogique 2 : Méthodes et outils pratiques pour l'équipe-projet. 32 p.

ARTICLES :

TERNISIEN X. Les préfets défendent l'échelon départemental « de proximité ». Le Monde, 14 décembre 2007.

96 mesures pour rendre l'Etat plus efficace. Le Monde, article interactif, 14 décembre 2007.

Edito du Monde : Moderniser l'Etat. Le Monde, 12 décembre 2007.

GUELAUD C. La France s'engage dans une ambitieuse réforme de l'Etat. Le Monde, 12 décembre 2007.

Quatre-vingt-dix-sept mesures pour réformer l'Etat et les procédures administratives. Le Monde, article interactif, 12 décembre 2007.

Vaste remise à plat des services locaux de l'Etat. Les Echos, 11 décembre 2007, 3 p.

Syndicat National des Inspecteurs de l'Action Sanitaire et Sociale. Position du SNIASS sur l'annonce de création des Agences Régionales de Santé (ARS), 9 novembre 2007. Disponible sur Internet :

<http://www.sniass.fr/articles/view.php?id=112&action=position-du-sniass-sur-l-annonce-de-creation-des-agences-regionales-de-sante-ars>

VAN EECKHOUT L. Brice HORTEFEUX à la tête d'un grand ministère de l'immigration incluant l'identité nationale. Le Monde, 19 mai 2007.

DENJEAN S. En bref : La nouvelle architecture la politique de la ville après 2006 : l'ACSE et les CUCS... Pays et Quartiers d'Aquitaine, 24 janvier 2007, 4 p.

La lettre de la Délégation Interministérielle à la Ville. Décembre 2006-Janvier 2007, n°113, 6p.

Regards sur l'actualité, décembre 2006, n°326. La documentation française.

Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville Alsace. Les primo-arrivants : éléments de compréhension, octobre 2006, 2 p.

Directions des Populations et des Migrations, Bureau de l'action sociale, culturelle et territoriale. Accueil et intégration des étrangers en France : le programme régional d'intégration des populations immigrées (PRIPI). 13 janvier 2006.

Les immigrés dans la société française. Problèmes politiques et sociaux, septembre 2005, n°916. La documentation française.

DPM, centre d'information et de documentation. Accueil et intégration des étrangers en France : les plans départementaux d'accueil des populations immigrées. 8 septembre 2005.

La lettre de la Direction Générale des Affaires Sociales aux services déconcentrés. septembre 2004, n°40.

Regards sur l'actualité, mars 2004, n°299. La documentation française.

AUTES M. Principales caractéristiques des politiques sociales territorialisées. Problèmes politiques et sociaux, juillet 2003, n°890. La documentation française.

De RIDDER G. La décentralisation de l'action sociale. Problèmes politiques et sociaux, juillet 2003, n°890. La documentation française.

Intégration des étrangers. Travail Social Actualités, 18 avril 2003, n°922, pp. 19-23. La documentation française.

JOURDAIN A., GOURMELON N., MUNOZ J., THERY JL. Conseils généraux et planification. In Planification sociale et de santé, aide à la décision, régulation économique en santé publique. Ecole Nationale de la Santé Publique.

STEBLER K. Planifier le social ? In Planification sociale et de santé, aide à la décision, régulation économique en santé publique. Ecole Nationale de la Santé Publique.

COLLOQUES :

Discours de Brice Hortefeux lors des Assises nationales de l'intégration, 3 décembre 2007. Disponible sur Internet :

http://www.premier-ministre.gouv.fr/iminidco/salle_presse_832/discours_tribunes_835/discours_brice_hortefeux_lors_58509.html

Direction de la population et des migrations, bureau action sociale, culturelle et territoriale. Compte-rendu de la Journée d'échanges et de réflexion sur les Programmes régionaux d'intégration des populations immigrées, 17 avril 2007.

Direction de la population et des migrations. L'accueil et l'intégration en France en 2005-2006. Assises nationales de l'intégration, 13 décembre 2006. 21 p. Disponible sur Internet : http://www.social.gouv.fr/IMG/pdf/accueilintegration_20052006.pdf

Direction de la population et des migrations, sous-direction de l'accueil et de l'intégration. Journée de l'accueil des migrants, 24 janvier 2005. Paris.

PLANS / SCHEMAS :

Préfecture du Val d'Oise, Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales du Val d'Oise. Le Plan départemental d'accueil des primo-arrivants 2006-2008. Cergy. 51 p.

Préfecture du Val d'Oise. Plan d'Action Stratégique de l'Etat dans le Département Val d'Oise 2005-2007. 82 p. Disponible sur Internet : <http://www.val-doise.pref.gouv.fr/media/media2919345.pdf>

Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales du Rhône. Plan départemental d'accueil et d'intégration du Rhône 2005 – 2007, juin 2005.

Préfecture de la région d'Ile de France. Programme régional d'intégration des populations immigrées de la région Ile-de-France, 2005. 53p. Disponible sur Internet : http://www.social.gouv.fr/IMG/pdf/pripi_iledefrance.pdf

Préfecture du Val d'Oise, Direction Départemental des Affaires Sanitaires et Sociales. Schéma départemental de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion 2001 – 2005 du Val d'Oise, septembre 2002.

DIVERS :

Communiqué du Premier ministre. Réunion du Conseil Interministériel à l'Intégration, lundi 24 avril 2006. Disponible sur Internet :

http://www.archives.premier-ministre.gouv.fr/villepin/acteurs/communiqués_4/reunion_comite_interministeriel_integration_55791.html

Relevés de conclusions des réunions du groupe de travail « intégration » de la délégation interservices « cohésion sociale et égalité des chances ».

Comptes-rendus des réunions du comité de pilotage du PDA 2000-2005 et du PDA 2006-2008.

Modèle de contrat d'accueil et d'intégration.

SITES INTERNET :

ACSE : <http://www.lacse.fr/dispatch.do>

ANAEM : <http://www.anaem.social.fr/>

Haut Conseil à l'Intégration : <http://www.hci.gouv.fr/>

La documentation française : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/>

Ministère du travail, des relations sociales et des solidarités : <http://www.social.gouv.fr>

Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement : <http://www.premier-ministre.gouv.fr/iminidco>

Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville Alsace : <http://www.oriv-alsace.org/>

Syndicat National des Inspecteurs de l'Action Sanitaire et Sociale : <http://www.sniass.fr>

INTRANET :

DPM : <http://www.intranet.sante.gouv.fr/dpm/accueil>

Liste des annexes

1. Membres du Comité de pilotage
2. Programme d'actions du Plan Départemental d'Accueil des primo-arrivants du Val d'Oise
3. Grille d'entretien semi-directif
4. Liste des personnes rencontrées

Annexe 1

MEMBRES DU COMITE DE PILOTAGE DU PLAN DEPARTEMENTAL D'ACCUEIL DES PRIMO-ARRIVANTS DU VAL D'OISE

- Préfecture :
 - Direction des libertés publiques, bureau des étrangers
 - Direction des libertés publiques, bureau du logement

- Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales

- Délégation régionale de l'Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations

- Direction régionale Ile de France du Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations

- Inspection académique

- Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle

- Agence Nationale Pour l'Emploi

- Conseil général :
 - Direction de la vie sociale, Service Social Départemental
 - Direction de la prévention et de la santé, service de la Protection Maternelle et Infantile

- Caisse d'Allocations Familiales

- Caisse Primaire d'Assurance Maladie

- Mission départementale aux droits des femmes et à l'égalité

- Missions locales du Val d'Oise

Annexe 2

PROGRAMME D' ACTIONS DU PLAN DEPARTEMENTAL D' ACCUEIL DES PRIMO-ARRIVANTS DU VAL D'OISE

Axe stratégique n°1 : **amélioration de la connaissance du droit au séjour, modalités pratiques de délivrance des titres**

- **Action n°1** - Formation des auditeurs ANAEM à la réglementation au droit au séjour
- **Action n°2** - Elaboration d'un guide sur les différents cas de droit au séjour des étrangers

Axe stratégique n°2 : **favoriser l'accès aux droits sociaux**

- **Action n°3** - Elargissement du réseau "Memo - Droits" à d'autres partenaires en relation avec les primo-arrivants
- **Action n°4** - Consolidation du dispositif d'information des journées "Vivre en France"

Axe stratégique n°3 : **amélioration de la scolarisation et de la formation des mineurs, de l'accès à la formation professionnelle et à l'emploi**

- **Action n°5** - Finalisation du partenariat Education nationale - ANAEM dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration (CAI)
- **Action n°6** - Sensibiliser les partenaires des maisons de l'emploi (MDE) à la problématique de l'insertion professionnelle des primo-arrivants
- **Action n°7** - Développer une offre de formation linguistique professionnalisante permettant de faciliter l'accès à l'emploi des primo-arrivants salariés et demandeurs d'emploi, et de créer une dynamique d'insertion dans l'emploi ou dans une formation professionnalisante
- **Action n°8** - Développer et améliorer l'accès aux dispositifs de formation professionnelle permettant de valider l'expérience professionnelle des primo-arrivants
- **Action n°9** - Favoriser l'accès des femmes aux formations dont celles relevant du CAI et à l'emploi ou la recherche d'emploi

Axe stratégique n°4 : **amélioration de l'accès à la santé**

- **Action n°10** - Sensibilisation des acteurs locaux aux problèmes de santé psychique sous forme d'un palabre
- **Action n°11** - Accéder à un bilan de santé la première année suivant l'arrivée

Axe stratégique n°5 : **amélioration de l'accès au logement**

- **Action n°12** - Création et diffusion d'un document d'information adapté au public primo -arrivant
- **Action n°13** - Meilleur accès au logement des demandeurs de regroupement familial.

Axe stratégique n° 6 : **favoriser l'approche globale de la personne**

Pas d'action spécifique : l'axe stratégique est transversal à l'ensemble des actions.

Annexe 3

GRILLE D'ENTRETIEN SEMI DIRECTIF

IDENTIFICATION :

STATUT :

FONCTION :

Pour vous, que représente un outil tel que le PDA ?

L'impact de la refondation de la politique d'accueil en 2002 ?

Comment s'organise l'articulation avec le CAI ?

Quelle est sa plus-value ?

Remplit-il ses objectifs ?

LES OUTILS :

- **Le « Mémo-Droits » et l'information au niveau des guichets d'accueil**

Quel en est le niveau d'appropriation par les utilisateurs ?

Quel est l'impact de ces outils, leur pertinence ?

Les services se sont-ils inspirés de pratiques existantes dans d'autres ? Sinon, quels sont les obstacles ?

LE PARTENARIAT :

- **Le rôle de la DDASS**

Comment envisagez-vous le rôle de la DDASS dans la mise en œuvre du PDA ?

Qu'en attendez-vous ?

La DDASS remplit-elle son rôle d'appui des partenaires ?

Dispose-t-elle de suffisamment de moyens ?

*Existe-t-il des systèmes de remontées d'informations, comment s'organisent-elles ?
Quelle est la teneur des éléments collectés (quantitative, qualitative...)? Sont-ils exploitables ?*

Quelle place occupe-t-elle actuellement ?

Sa place souhaitable ?

La DDASS doit-elle être seul pilote ? (quid d'un copilotage Etat-collectivités pour impliquer davantage les collectivités ?)

Un copilotage est-il pertinent ?

Pourquoi ?

Les risques et les avantages ?

- **Le rôle du groupe de travail « intégration » de la DIS et du Préfet délégué pour l'égalité des chances**

Orientation des pilotes ?

- **L'articulation entre les différents acteurs**

Comment jugez-vous l'implication des partenaires ?

Comment impliquer chacun ? Quels sont les obstacles à l'implication des partenaires ?

Les acteurs locaux (mairies et associations notamment) doivent-ils être plus impliqués ?

Comment s'organisent les partenariats et comment s'articulent les dispositifs ? : comité de pilotage, séances d'information, chartes, fiches de liaison, protocoles d'accords, conventions, COM avec l'ANAEM ?

Les rapprochements entre les comités de pilotage d'autres dispositifs existent-ils ? (sinon pourquoi ?) Comment s'opèrent-ils et dans quel cadre ? Sont (seraient) - ils efficaces ?

La répartition des rôles est-elle pertinente et connue de chaque acteur ? Existe-il des référents identifiés et impliqués auprès de chaque service pour chaque thématique ?

L'IMPACT SUR LES USAGERS

Le PDA répond-t-il efficacement aux besoins des primo-arrivants ?

La prise en charge des usagers est-elle satisfaisante ? Comment a-t-elle évolué depuis la mise en place du PDA ?

De nouveaux besoins ont-ils été identifiés ?

Comment y répondre ?

PERSPECTIVES :

Quid des travaux d'actualisation du PDA ?

Est-il temps de le remettre à jour ?

Les obstacles ?

ATTENTES / PROPOSITIONS D'AMELIORATION :

Comment l'améliorer ?

Comment permettre au PDA d'atteindre ses objectifs ?

Annexe 4

LISTE DE PERSONNES RENCONTREES

- **Préfecture :**
 - Bureau du logement : l'adjointe au chef du Bureau de la solidarité et du logement de la Préfecture du Val d'Oise.
 - Bureau des ressortissants étrangers : la chef de bureau.

- **DDASS :** l'Inspectrice principale responsable du service cohésion sociale et intégration ; l'Inspectrice et un Secrétaire administratif du service intégration.

- **ANAEM :** l'adjointe au Délégué régional de la plateforme de Paris Nord chargée du suivi du CAI, des procédures du regroupement familial et des travailleurs ainsi que du contrôle sanitaire des étrangers ; une auditrice sociale ; une chargée de bilan linguistique.

- **CAF :** l'attaché de direction auprès de la direction sociale de la CAF du Val d'Oise, référent auprès des différents partenaires (DDASS, Préfecture...) et chargé de la mise en place des actions de partenariat.

- **CPAM :** la responsable de la mission sociale à la CPAM du Val d'Oise, chargée de la mise en place d'actions relatives à l'accès aux droits et aux soins, à destination des personnes en situation de précarité et de l'orientation vers les différents acteurs du département qui œuvrent en faveur de ce public.

- **DDTEFP :** l'Inspectrice du travail chargée de l'insertion professionnelle des publics fragiles (jeunes, travailleurs handicapés, femmes, bénéficiaires du RMI, seniors, primo-arrivants).

- **Inspection académique :** l'Inspectrice de l'Education Nationale, Argenteuil Nord, chargée de la mission CASNAV.