



France 2004

L'accueil et l'intégration des nouveaux migrants

Compte-rendu,
Examen par les pairs,
Paris
8-9 Novembre 2004





- **Ouverture par la ministre déléguée à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion**

La séance est ouverte par Mme *Nelly Olin* ministre déléguée à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion. Elle précise les éléments de politique générale dans lequel se situe l'expérience des plates-formes d'accueil et d'intégration. La France, dit-elle, s'est placée au cœur de la stratégie européenne pour l'inclusion, fondée sur l'exercice par tous des droits fondamentaux en matière d'emploi, de logement, de santé et d'éducation. Le plan pour l'inclusion français a mobilisé d'importants efforts au niveau national et 80% des 200 mesures annoncées ont déjà été mises en application.

Le plan français va encore être réactualisé avec la mise en œuvre de la nouvelle loi de cohésion sociale présentée par le ministre du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale, M. Jean Louis Borloo, au Parlement et au Sénat. Il prévoit d'importantes mesures en faveur de l'emploi et du logement. Il comporte également un volet d'actions en faveur de l'égalité des chances.

C'est dans ce contexte que se situe la nouvelle politique française en matière d'immigration marquée, selon la ministre, à la fois par une fermeté renforcée à l'égard de l'immigration clandestine, et des efforts accrus en faveur de l'intégration des immigrants en situation régulière.

Cet accueil, qui doit contribuer à la cohésion sociale générale de la société française, doit, selon la ministre, s'appuyer sur l'adhésion de tous à des valeurs communes de la démocratie, de l'égalité des chances et de la laïcité. La France est opposée au « repli communautaire et opte pour un principe d'intégration républicaine. Le processus d'intégration des populations immigrantes nécessite dès lors la mise en place d'un processus à long terme, incluant l'accès à la vie sociale, à l'emploi et à des formations linguistiques.

Les plates-formes d'accueil et d'intégration qui font l'objet de l'examen par les pairs constituent un premier élément du dispositif d'accueil. Tout nouveau migrant, affirme Mme Olin, doit pouvoir bénéficier d'une procédure d'accueil personnalisée. Le « contrat d'accueil et d'intégration » en est une mesure phare. Sa signature a pour contrepartie un engagement fort en faveur des valeurs de la République française.

Cette politique d'accueil des immigrants légaux s'insère, note en conclusion la ministre, dans une politique globale en faveur de l'intégration marquée par une série de mesures prises en faveur de la lutte contre les discriminations et par l'installation prochaine, en janvier 2005, d'une Haute autorité de lutte contre les discriminations¹. Il s'agit, pour la représentante du gouvernement français, de transformer la France en « une nation ouverte solidaire et fraternelle ».

1 Créée par la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004.



- **La description du dispositif français d'inclusion et d'intégration**

Jean-Jacques Tregoat, directeur général de l'action sociale (DGAS), complète la présentation de la ministre en insistant sur la cohérence des différentes politiques mises en place. Elles s'insèrent, dit-il, dans la stratégie européenne d'inclusion sociale et dans la méthode ouverte de coordination (MOC) qui permet de confronter les bonnes pratiques et de progresser par échanges mutuels.

La volonté de cohésion sociale s'appuie en France sur des méthodes de travail interministériel qui améliorent la coordination des différents dispositifs et associent des acteurs différents dans le domaine de la santé, de la cohésion sociale, de l'éducation nationale, de l'urbanisme et du logement. Un Comité interministériel permanent de lutte contre l'exclusion (CIDLE) a été constitué. Il est animé et coordonné par la DGAS. Il met en cohérence 20 programmes différents et 41 mesures

La même volonté de cohérence conduit les responsables nationaux à s'appuyer sur le secteur associatif, réuni dans un conseil national de la vie associative et une conférence nationale de lutte contre l'exclusion qui réunit tous les partenaires. Cette concertation a été ouverte aux partenaires sociaux. Son travail a été enrichi par des forums locaux, où ont pu s'exprimer les acteurs locaux et les usagers eux même. « Il s'agit, ajoute Jean-Jacques Tregoat, d'une démarche nouvelle qui rompt avec la traditionnelle organisation de l'action sociale où les décisions sont prises au sommet et mises en œuvre sur le terrain ». Une telle démarche associe naturellement les acteurs locaux notamment les collectivités locales.

- **Les enjeux européens**

Le représentant de la Commission européenne, *Hugues Feltesse*, présente à son tour les enjeux de l'évaluation par les pairs. Il s'agit, dit-il, d'engager un processus d'apprentissage mutuel. Les politiques d'accueil font débat dans tous les pays européens. L'immigration accroît les risques d'intolérance, d'exclusion et d'ultra-précarisation, liés au cumul des difficultés pour les populations migrantes. D'où l'intérêt pour les pays pairs de bénéficier de l'expérience française en la matière, et aussi pour la France de profiter du regard critique des pays pairs.

Il ne s'agit pas, affirme le représentant de la Commission, de discerner les bons et les mauvais points, mais de discerner ce qui fait le succès, ou l'insuccès, des mesures prises et de permettre à chacun d'améliorer l'efficacité des politiques et des stratégies de lutte contre l'exclusion sociale. « Nous sommes, affirme



Hugues Feltesse, dans un contexte où les politiques sociales doivent affronter un scepticisme croissant quant à leur efficacité et surmonter les réticences de ceux qui pensent que l'emploi est le seul vecteur de l'inclusion sociale ». L'évaluation par les pairs s'insère dans un contexte plus large d'échanges et d'études, avec, entre autres, le soutien du Comité de Protection Sociale.

- **Les plates-formes d'accueil et d'intégration**

Jean Gaeremynck, directeur de la population et des migrations (DPM) a ensuite décrit le contexte et les principes qui ont conduit à la mise en place des plates-formes d'accueil et d'intégration. La France, a-t-il rappelé, est un « vieux pays d'immigration ». Mais les flux ont changé à partir des années 1974, date qui marque la fin de l'immigration économique de main-d'œuvre. Depuis, les migrations sont liées surtout à des causes familiales.

En parallèle, la France reçoit un nombre important de demandeurs d'asile, mais l'accueil de ces populations relève d'autres dispositifs et d'autres conditions, même si un certain nombre de ces demandeurs d'asile sont susceptibles de devenir, à terme, des immigrants légaux.

- **Les données :**

Les plates-formes d'accueil concernent tous les immigrants légaux, ayant obtenu un titre de séjour d'une durée d'un an au moins. Sont donc exclus du dispositifs : les migrants sur visa touristique (3 mois), les demandeurs d'asile, les migrants provenant des pays de l'Union européenne. Les étudiants en sont également exclus, car ils bénéficient de conditions spéciales, en général dans le cadre des Universités qui mettent en place leurs propres modalités d'accueil.

En année moyenne, la France accueille environ 130 000 immigrants légaux, dont 30 000 proviennent de pays de l'Union européenne, et 100 000 des pays tiers. Sur ce total 60 000 sont accueillis sur un motif de regroupement familial. Il s'agit soit d'étrangers installés légalement et faisant venir leur famille, soit de Français, souvent des jeunes naturalisés et ayant gardé des contacts avec les pays d'origine et qui font venir leur famille. Enfin, on considère qu'environ 10 000 demandeurs d'asile bénéficient chaque année du statut de réfugié et deviennent éligibles au dispositif d'accueil des migrants légaux.

- **Les acteurs :**

La politique d'accueil des migrants est fondée sur une pratique interministérielle, qui associe, autour du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale,



des ministères dits « régaliens » tels ceux des affaires étrangères (visas) et de l'intérieur (titres de séjour, citoyenneté) ainsi que d'autres ministères comme ceux chargés de l'éducation, de la santé, du logement, de la culture, ou du sport .

La politique d'intégration française s'appuie également sur des équipes opérationnelles, entre autres la direction de la population des migrations (DPM) au sein du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et sur des opérateurs tels que l'office des migrations internationales (OMI). Elle s'appuie aussi sur le secteur associatif qui, de tout temps, a joué un rôle en faveur de l'accueil, de l'éducation et de l'intégration des migrants. Leur rôle est reconnu par l'Etat qui subventionne, notamment au travers du Fonds d'action sociale pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD), de nombreuses associations et de nombreux dispositifs associatifs.

La politique d'accueil des migrants est en France une politique d'Etat. Mais, dans le cadre de la décentralisation en cours, bon nombre des interventions sociales relèvent des collectivités territoriales : régions, départements et communes. Les politiques de l'Etat doivent donc trouver leur complément auprès des collectivités locales.

Pour piloter l'ensemble de sa politique d'intégration, le gouvernement français s'appuie sur le un « Haut conseil à l'intégration » (HCI) assemblée de « sages », personnalités qualifiées qui n'ont pas de responsabilité de gestion mais qui apportent aux responsables gouvernementaux leur capacité de réflexion, d'analyse et de conseil.

Un service public

La France inscrit sa politique d'intégration des immigrés dans une vision « républicaine » de l'intégration et de la citoyenneté. L'accueil est conçu comme un « service public », dont les objectifs sont partagés par l'ensemble des services et des agents qui y contribuent.

Les plates-formes d'accueil constituent un « service public de l'accueil », élément central de l'intégration des primo-arrivants. La « formation linguistique », c'est à dire la capacité à s'exprimer dans la langue du pays d'accueil, est considérée comme un élément indispensable à une vie sociale normale.

Mais l'accueil ne constitue que le premier élément d'une politique d'intégration républicaine. Celle-ci s'accompagne d'interventions en faveur de la promotion sociale et professionnelle des migrants, pour l'accès à l'emploi au logement, à la culture et pour valoriser les exemples de réussite par les population immigrées et notamment par les femmes et de promotion de l'image des immigrés dans les médias.



Le dernier étage de la politique d'intégration nationale comprend un cadre de lutte contre les discriminations qui sera prochainement accompagné par la mise en place d'une « Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité », dont l'action accompagnera les dispositions légales prises par la France, notamment dans le cadre de la politique de la ville. Les lois et les mesures de lutte contre les discriminations se situent dans le cadre des règles et des directives européennes.

- **Les principes :**

La mise en place d'un service public de l'accueil s'appuie sur plusieurs principes:

- principe d'exhaustivité : tous les immigrants éligibles doivent en bénéficier
- principe d'égalité : tout immigrant doit bénéficier des mêmes conditions d'accueil
- principe de personnalisation : le service rendu doit être adapté aux caractéristiques de la personne.
- Un principe d'individualisation : le contrat d'intégration s'adresse à l'individu et non à la famille ou au couple. Par exemple il s'adresse aux femmes indépendamment de la volonté et du soutien de leur mari.

La mise en place des plates-formes s'appuie sur un certain nombre d'instruments:

- une définition légale du public éligible : les immigrants légaux nouveaux arrivants, et les réfugiés ou migrants légalisés.
- la mise en place d'un opérateur : l'Office des migrations internationale (OMI) est en charge de la gestion des plates-formes. Pour améliorer ses interventions il va être transformé en une Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) qui regroupera les services de l'OMI et du SSAE (service social d'aide aux émigrants)
- un contrat d'accueil et d'intégration : il est proposé à tous les migrants et constitue, selon Jean Gaeremynck, « le pivot du dispositif ».



- **Le contrat d'accueil et d'intégration :**

Il s'agit d'un document simple qui est proposé à la signature du migrant et dans lequel celui-ci accepte de s'engager dans un parcours d'intégration. Le contrat engage à la fois le signataire et l'Etat, représenté par le préfet.

En échange de la signature du contrat, l'Etat offre gratuitement l'accès à des formations. :

- une formation civique dans laquelle sont rappelés les principes de la République : l'égalité entre tous, et notamment l'égalité entre les femmes et les hommes, l'autonomie individuelle et la laïcité qui n'est pas, rappelle Jean Gaeremynck, « un refus des religions mais une affirmation du respect des religions et de la liberté religieuse et une garantie de neutralité de l'Etat ».
- une formation aux conditions de la vie sociale, intitulée « vivre en France » où le migrant découvre le fonctionnement des institutions indispensables à la vie sociale : l'éducation nationale, la protection sociale, l'emploi etc...
- un accompagnement social, pour ceux qui en ont besoin et en font la demande.
- une formation linguistique tournée vers l'intégration mais également orientée vers l'insertion professionnelle, dans la mesure où l'apprentissage de la langue française est à la fois un élément indispensable à la vie sociale mais aussi à l'intégration professionnelle. Cette formation linguistique est proposée très tôt et sans délai à partir d'un bilan linguistique établi lors de l'accueil. Elle est proportionnée aux besoins identifiés de la personne.

La signature du contrat donne droit à des formations gratuites, qui dans certains cas peuvent être rémunérées. La formation se conclut par la délivrance d'une attestation. C'est un élément qui peut être pris en compte dans les procédures de naturalisation, lesquelles incluent des conditions d'assimilation linguistique. Les attestations peuvent également servir à justifier d'une volonté d'intégration pour l'accès au statut de résident.

- **Bilan :**

Le taux d'acceptation du contrat est élevé. Près de 90% des migrants accueillis acceptent de le signer et de s'engager dans un processus d'intégration.

Par contre le suivi des formations fait apparaître de forts taux d'abandon. Les responsables s'interrogent sur leurs causes. La non-participation aux sessions de formation peut être liée aux obligations de travail pour les migrants ayant un emploi, ou aux obligations de garde des enfants. L'absence d'autonomie de certains bénéficiaires, notamment des femmes qui n'ont pas l'autorisation de leur époux, pourrait être une autre cause d'absentéisme. Le dispositif doit encore prendre en compte tous ces obstacles et s'ajuster.



- **Défis :**

Le dispositif des plates-formes doit être ouvert à tous les migrants sur tout le territoire national en 2006. Il doit aussi améliorer sa coordination avec les différents services sociaux et notamment ceux des collectivités locales. L'accompagnement social apporté sur la plate-forme est en effet limité dans le temps (un an éventuellement renouvelable). Son objectif est de renvoyer les migrants vers les dispositifs de droit commun gérés par les services sociaux. Il est donc important de développer la coordination entre les services de l'Etat et les services des départements et des communes pour que les parcours favorisent un accès aux droits globaux pour tous.

- **Les commentaires des partenaires nationaux**

Pour *Murielle Maffessoli*, de l'Observatoire régional de l'intégration et de la ville (ORIV), le choix du gouvernement français d'intervenir sur les primo-arrivants, au plus tôt dès l'arrivée sur le territoire national semble faire l'unanimité des acteurs nationaux français. Par contre, il n'est pas prévu d'étendre cette politique nouvelle aux migrants légaux déjà installés sur le territoire alors que beaucoup d'entre eux auraient encore besoin d'un appui linguistique et plus globalement pour certains, d'actions d'intégration. De la même manière, le dispositif exclut les demandeurs d'asile alors qu'une partie de ceux-ci deviendront les immigrants légaux.

L'enjeu actuel réside dans la capacité à articuler les politiques destinées aux migrants légaux primo-arrivants avec celles en direction des autres publics dont les besoins persistent et qui peuvent avoir des parcours différents.

L'organisation des plates-formes est fondée sur un principe républicain d'intégration fondé sur l'individu. Or, on constate que pour beaucoup d'immigrants, le processus d'intégration est familial. S'il est légitime de s'adresser à la personne et de demander à la personne, plutôt qu'au groupe familial, de signer le contrat d'intégration, il faut néanmoins se demander dans le même temps comment prendre en compte la dimension familiale dans lequel s'inscrit le primo-arrivant et donc ne pas le considérer de manière isolée..

Le dispositif national ne prend pas en compte la diversité des populations concernées. En effet, les origines, les cultures, les lieux d'arrivée et les conditions d'accueil différent selon les secteurs, urbains ou ruraux, selon les villes et selon les régions. S'il est important de disposer d'un dispositif national, garantissant à tous un accès identique aux mêmes droits, il est important également de permettre une articulation optimum entre ce dispositif national et



les acteurs se situant à proximité, sur le terrain à savoir les associations et les autorités locales.

Le représentant national du réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN) *Bruno René Bazin* estime que le dispositif est pertinent. Mais il ajoute « qu'on n'a pas assez pris en compte les aspects socio-économiques du contrat : les difficultés liées à l'emploi, à la garde des enfants, au logement et aux transports sont autant de facteurs d'abandon qu'il ne faut pas sous-estimer, dit-il ».

- Discussion

La discussion qui suit ces exposés permet de souligner les points jugés très positifs de l'expérience française. Tous les pays représentés à la réunion d'examen par les pairs sont, à des degrés divers, confrontés au problème de l'intégration des migrants. Les plates-formes françaises par leur aspect systématique apparaissent comme une pratique intéressante à observer : « Nous n'avons pas encore beaucoup d'expérience, note *Vladislav Gunter*, du Centre pour l'intégration des étrangers de Prague, mais nous observons également que c'est au moment de l'arrivée des migrants et de leur accueil que les programmes d'intégration ont le meilleur effet ».

Tony Delaney, de l'agence irlandaise pour l'accueil et l'intégration des réfugiés, souligne néanmoins que beaucoup de réfugiés, lorsqu'ils arrivent, sont souvent dans des conditions psychologiques difficiles, victimes de traumatismes physiques et mentaux et qu'ils ne sont pas forcément en état de comprendre la signification d'un contrat et la portée de sa signature. Le représentant irlandais est particulièrement impressionné par le rôle joué par le comité interministériel à l'intégration

La notion de contrat apparaît à la fois comme une innovation intéressante et une complexité. « Il s'établit dans une relation un peu déséquilibrée », note *Pablo Salazar del Risco* du réseau RETIS. Mais, pour *Rainer Irlenkaeuser*, du ministère fédéral allemande pour la santé et les affaires sociales, le contrat souligne bien l'engagement réciproque de l'Etat et du migrant. Quelles sont alors les sanctions demandent plusieurs intervenants ? *Tony Delaney* considère qu'il s'agit plus d'un contrat symbolique que d'un contrat réel faisant apparaître des obligations.

Anna Gralberg, du ministère suédois de la santé et des affaires sociales, est intéressée par la notion du « contrat » mais, dit-elle, « je m'interroge sur ce



qu'il doit inclure ». « Il est important dit-elle que le contrat soit adapté aux besoins, à la situation et au niveau d'éducation de chaque individu ». Il serait intéressant de mieux connaître les raisons du manque de participation de certains signataires qui abandonnent les formations en cours de route. « C'est, dit-elle, un problème auquel nous sommes également confrontés et nous aimerions partager les connaissances sur ce point ».

Ray Philipps, représentant d'EAPN, souligne que l'intégration est un processus à long terme, qui peut prendre du temps et dont la durée doit tenir compte des situations psychologiques personnelles et des traumatismes vécus par le migrant.

Pour beaucoup, le contrat doit pouvoir être adapté aux situations individuelles. « Au Portugal, note *Pedro Perista*, du CESIS - Centre d'étude pour l'intervention sociale, nous voyons bien que les migrants sont d'origines très différentes. Certains viennent de pays lusophones et ont déjà une connaissance de la langue et du pays, d'autres viennent de pays tels que ceux de l'Europe de l'Est qui sont très éloignés par leur culture et leurs modes de vie d'une intégration dans la société portugaise. Il paraît difficile d'appliquer le même contrat à tous ». *Pedro Persita* s'interroge également sur les mesures prises à l'égard des immigrés en situation irrégulière.

Tony Delanay estime que les migrants ne forment pas un groupe homogène. Il demande si les plates-formes reflètent bien les besoins des différents groupes de migrants et il pose la question de savoir si l'intégration des migrants a été conçue par rapport aux services rendus à l'ensemble de la population conçus comme des droits et non comme des actions spécifiques.

La question de l'éligibilité est importante. « Pourquoi limiter l'aide à l'intégration aux seuls migrants légaux demande *Bruno René Bazin*, alors qu'il y a dans le pays des migrants qui, même en situation illégale, sont installés durablement. Ceux-ci doivent bénéficier de conditions d'intégration ». Le représentant portugais, *Pedro Perista*, souligne que certains des services offerts aux migrants légaux, notamment l'apprentissage de la langue, pourraient être offerts à tous les migrants quelque soit leur situation.

Deux types de réactions apparaissent chez les représentants des pays pairs. En premier lieu, note *Rainer Irlenkaeuser*, le dispositif français apparaît très centralisé. Beaucoup, parmi les pairs, à l'instar de *Eva Franzen*, du bureau national suédois de la santé et du bien-être, considèrent que l'intégration des migrants relève des autorités locales et que la coordination entre un dispositif national et les collectivités locales n'apparaît pas clairement dans le dispositif français.



La place et le rôle des associations est également soulignée. « Les associations, la société civile, note *Ray Philipps*, ont une connaissance de proximité des migrants. Elles peuvent jouer un rôle complémentaire utile, sinon indispensable, pour leur intégration ».

Plusieurs remarques portent sur l'individualisation du processus. Il est certes intéressant de s'adresser aux individus et de leur proposer une intégration personnalisée. En même temps la collectivité se prive de l'aide de la famille. « La plupart des migrants arrivent en famille, note *Tony Delanay*, dans certaines cultures, notamment islamique, la femme ne pourra pas progresser plus vite que son mari et il peut être préférable de travailler sur la cellule familiale ».

Pour le représentant allemand, l'expérience française pose la question du rapport entre « assimilation et intégration ». C'est une question à laquelle chaque pays est renvoyé avec sa culture et ses traditions.

- **La réponse de la DPM**

Pour *Jean Gaeremynck*, beaucoup des questions posées par les pairs rejoignent celles que se posent les responsables nationaux. Le travail interministériel qui a été mis en place autour des politiques d'intégration est indispensable. Mais il n'est ni naturel, ni simple. Jean Gaeremynck souligne que cette interministérialité a été soutenue par une volonté politique forte. Le comité interministériel à l'intégration est présidé par le Premier ministre lui-même et la coordination général en est assurée par le cabinet du Premier ministre.

Cette volonté de cohérence a encore été renforcée, précise *Jean-Jacques Tregogat*, par de nouvelles méthodes budgétaires qui organisent les financements autour d'objectifs et non plus de lignes budgétaires.

En ce qui concerne les sanctions pour non-observation du contrat, les autorités françaises préconisent pour l'instant de développer des « sanctions positives » en faveur de ceux qui participent au programme. Le futur statut de résident inclura comme condition d'obtention la notion « d'intégration républicaine » et la bonne application du contrat d'intégration sera sans nul doute un élément positif pour l'obtention du statut de résident.



- **Éléments de discussions par l'expert thématique :**

Le professeur *Pierre Guibentif*, de l'ISCTE à Lisbonne, met en rapport le dispositif français des plates-formes d'accueil et d'intégration avec les objectifs des deux politiques européennes pour l'inclusion sociale et pour l'intégration des immigrants.

L'expérience française s'intègre dans les objectifs de la stratégie européenne pour l'inclusion sociale, adoptés au conseil européen de Nice. D'une façon évidente, les plates-formes facilitent l'accès des migrants aux droits. Les entretiens individualisés contribuent à la prévention de l'exclusion sociale en repérant les situations personnelles des immigrants. Le suivi social qui est offert à ceux qui en font la demande constitue un élément concret de lutte contre l'exclusion sociale. Enfin, les plates-formes mobilisent un vaste éventail d'acteurs et d'intervenants. De façon moins directe, elles concourent à favoriser l'accès au marché du travail en facilitant l'accès des migrants au service public de l'emploi (ANPE) et par les formations linguistiques qui ont un objectif pré-professionnel affirmé.

Par rapport aux défis adoptés à Laeken, l'individualisation de l'accueil et des contrats peut être en contradiction avec l'objectif de préservation des solidarités familiales. Le processus de formation individualisée pourrait apparaître comme mettant en difficulté certains migrants, notamment des femmes, par rapport à leur milieu familial et générer des problèmes en matière d'égalité des chances.

Enfin note *Pierre Guibentif*, le financement des plates-formes a pu se faire au détriment des moyens jusqu'à présent mis à disposition de certaines associations qui interviennent auprès des immigrants les plus vulnérables, ce qui peut, ou pourra, nuire à leurs actions.

Les plates-formes françaises semblent en phase par rapport aux objectifs coordonnés de la MOC appliquée aux politiques d'intégration des immigrants : elles contribuent à réduire les discriminations à l'emploi et cet objectif sera renforcé par la création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ; elles contribuent à réduire le risque d'exclusion chez les immigrés ; elles peuvent contribuer à l'exercice des droits politiques au niveau local, même si cet aspect n'a été que peu développé.

Enfin, les plates-formes jouent un rôle positif en faveur de la lutte contre les discriminations. Elles contribuent à améliorer une culture administrative de l'accueil des immigrants.



Par rapport aux politiques d'accueil des autres pays européens, *Pierre Guibentif* détecte sept points de différence et de débats qu'il énumère.

- *Le service public* : les plates-formes d'accueil et d'intégration constituent un élément de « service public d'accueil » qui se distingue des pratiques des autres pays pairs où l'accueil est décentralisé, et géré par les communes ou délégué aux associations. Elles contribuent à l'égalité de traitement et favorisent un meilleur repérage et un meilleur échange d'information entre les différents acteurs.
- *L'accueil collectif* : les plates-formes accueillent les migrants par groupe d'une vingtaine ce qui s'oppose aux pratiques d'accueil plus individualisées de certains pays notamment les Pays Bas.
- *La contractualisation* : le contrat d'intégration a une valeur symbolique forte. Il s'oppose aux « plans d'intégration » que proposent d'autres pays notamment la Suède ou le Danemark où l'engagement est plus négocié.
- *Le contenu des formations* : si le dispositif de formation linguistique français ne semble pas différent de celui qu'ont mis en place d'autres pays, il diffère par sa durée pour la formation civique, plus brève en France que dans d'autres pays, notamment en Allemagne.
- *La participation financière des intéressés* : les formations offertes aux immigrants sont gratuites alors qu'elles sont payantes dans d'autres pays
- *La sanction* : Aucune sanction directe ne semble prévue ni pour le refus de signature du contrat ni pour la non-participation aux formations ; il diffère dans ce sens de la nouvelle politique allemande.
- *Le rôle du milieu d'appartenance* : il y a une opposition fondamentale entre la situation française marquée par un refus du repli communautaire et la position adoptée par plusieurs autres pays où la communauté d'origine est considérée comme un possible médiateur pour l'intégration des immigrants.

Il en ressort trois questions clés que l'expert propose au débat :

- ***Quels sont les avantages d'un service public ?*** Les plates-formes mobilisent des intervenants nombreux et dispersés autour d'un même objectif. Elles contribuent à simplifier et à unifier un système de protection social et d'intégration complexe.
- ***Quel est l'intérêt du contrat individuel ?*** Le contrat individualisé contribue à l'individualisation des comportements et des engagements, et cela correspond à une tendance forte des sociétés d'accueil. Pour autant, la notion de contrat individualisé laisse peu de marge de négociation et d'adaptation à l'immigré en fonction de sa situation et de sa personnalité. La pratique du contrat doit être complétée par une réflexion sur la notion de « parcours »,



l'accueil n'étant qu'une étape dans l'intégration, et sur le suivi de cette intégration.

- ***Quel rapport entre intégration et inclusion ?*** Les plates-formes offrent une opportunité d'intégration dans un système administratif. Elles sont systématiques et donc non stigmatisantes. Elles offrent aux administrations une base solide d'information pour une intervention et un suivi individuel. Mais l'intégration doit également insérer les personnes dans un tissu social fondamental.

- **Eclairage de l'expert national français**

Pour *Jeannette Bougrab*, de l'Université de Paris Panthéon-Sorbonne, un certain nombre d'objections soulevées durant les discussions ne sont pas fondées. En tant que membre du Haut conseil français à l'intégration elle a elle-même participé à l'élaboration des réflexions qui ont conduit à proposer le « contrat individuel d'accueil et d'intégration ». Elle rappelle que la volonté d'individualisation a été soutenue par un souci de défense des droits des individus et notamment des droits des femmes. Il ne s'agit pas de nier le rôle de la famille ni de couper l'individu de sa famille mais il faut se souvenir que la famille est, dans certains cas, responsable d'atteintes aux droits de la personne. Le contrat place la personne, entre autres la femme, sous la protection de la République française qui lui garantit ses droits individuels.

De la même manière *Jeannette Bougrab* s'oppose à l'interprétation selon laquelle le contrat entre le migrant et l'Etat serait déséquilibré. Aucun de ses éléments ne porte atteinte aux droits individuels du migrant et il comporte à l'inverse des éléments protecteurs pour celui qui le signe. Le contrat s'inscrit dans la notion de « contrat social » selon Jean-Jacques Rousseau ou de « Pacte social » pour affirmer que l'intégration est un processus à double sens. Ce n'est, dit-elle, pas seulement l'immigrant qui fait tous les efforts pour s'intégrer dans une société donnée, mais ce n'est pas non plus la société qui fait tous les efforts pour intégrer un individu sans qu'il participe à cette démarche. L'intégration est un processus partagé.

En ce sens, *Jeannette Bougrab* s'insurge contre l'idée qui voudrait que l'intégration puisse être considérée comme une assimilation. L'intégration n'implique pas que le migrant oublie sa culture et sa communauté d'origine, mais qu'il intègre dans sa propre culture des éléments non négociables qui sont le fondement de la République française. La démocratie, la liberté, l'égalité



constituent la base du « vivre ensemble ». La laïcité n'est pas renoncement à la religion, elle est au contraire un élément constitutif de la liberté individuelle. Pour l'expert national, l'expérience des plates-formes et les contrats d'accueil doivent être analysés à partir d'une définition française de l'immigration. La France, à l'opposé de certains autres pays européens, n'a pas de politique d'immigration ciblée sur certaines populations, ou certaines qualifications. Elle n'applique aucun quota, et elle ne distingue les immigrés qu'en fonction des droits qu'ils ont obtenus.

Enfin, dit-elle, les plates-formes d'accueil doivent être replacées dans le contexte national. La France assume une politique globale de l'immigration qui trouve son prolongement dans les territoires et auprès des collectivités locales. Elle trouve son prolongement dans une philosophie globale qui valorise les apports de l'immigration à l'identité française. Ces apports sont d'ores et déjà inclus dans les livres d'histoire et ils le seront au sein du futur musée de l'immigration qui portera des témoignages d'une histoire largement partagée par les personnes issues de l'immigration².

- Discussion

Un rapide tour de table permet aux représentants des pays pairs d'intervenir ou de questionner les représentants français. Le débat tourne autour des possibilités de personnalisation du contrat. « Ne pourrait-on envisager un contrat spécifique pour les femmes » demande par exemple *Rainer Irlenkaeuser*. Ce serait répond *Jeannette Bougrab* contraire aux traditions universalistes de la France. Mais les outils d'information qui accompagnent l'accueil sur les plates-formes prennent en compte les diversités d'origine, d'âge, de genre, de connaissance de la langue. Aux questions posées par exemple par *Mary Tekki*, du service du bien-être du district de Larnaka à Chypre, sur les difficultés de compréhension linguistiques ou sur les capacités de lecture des usagers, il est répondu que d'importants efforts de traduction ont déjà été mis en œuvre pour faciliter la bonne compréhension du contrat et de son contenu. Certes, notent les représentants français, il y a encore des progrès à faire notamment pour la garde des enfants qui est souvent un obstacle à la participation au processus de formation. Mais, ajoute Sylvie Moreau de la DPM, le processus est évolutif et il est en cours d'amélioration.

2 Le décret n° 2004-1549 du 30 décembre 2004 portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public qui réunit les partenaires de ce musée, va permettre la mise en place de la « Cité nationale d'histoire de l'immigration », qui ouvrira ses portes en 2007.



Plusieurs participants, notamment *Bruno René Bazin*, représentant français des ONG, font remarquer que l'intégration et l'apprentissage de la langue ne constituent pas forcément une préoccupation immédiate pour les femmes qui arrivent et qui ont à faire face à une multiplicité de problèmes. « Ne pourrait-on, demande *Murielle Maffessoli*, prévoir la possibilité pour des personnes qui n'ont pas signé à leur arrivée de revenir sur leur décision ? ». Elle insiste sur une implication plus effective de la société civile dans le fonctionnement des plates-formes et elle signale la nécessité de mesures spécifiques en faveur des personnes immigrés âgées.

La question est encore sans réponse, mais *Jeannette Bougrab* souligne l'effet positif du contrat qui, dit-elle, « n'apporte que des avantages à ceux qui le signent ». Pour les femmes, un apprentissage rapide de la langue n'est pas seulement une contrainte, c'est aussi un instrument de liberté personnelle qui leur permet de se mouvoir dans la société et aussi d'accéder à un emploi, ce qui est également un facteur de liberté personnelle.

- **La description précise des plates-formes d'accueil et d'intégration**

Laurence Bassano de la DPM présente l'organisation concrète des plates-formes d'accueil et d'intégration. Celles-ci apportent :

1/ *Une réponse spécifique :*

Les plates-formes apportent une série de prestations spécifiques à un moment donné, durant une période limitée, à des personnes considérées comme étant en position de vulnérabilité particulière. Les prestations offertes comportent un accueil individualisé et des formations portant sur la connaissance du pays et le fonctionnement des services publics du pays d'accueil ainsi que des formations linguistiques.

Les prestations sont gratuites, dans certains cas rémunérées, et accessibles au sein d'une plate-forme ou sont regroupés, sous une forme de guichet unique, l'ensemble des moyens et des intervenants nécessaires.

Les prestations sont limitées dans le temps (un an) et s'articulent avec les prestations de droit commun ouvertes à l'ensemble de la population

La coordination des services autour de la plate-forme fait l'objet de soins particuliers. L'utilisateur de la plate-forme y rencontre un auditeur social apte à faire le lien avec les opérateurs spécialisés de l'accueil (*assistants de service*



social spécialisés, prestataires de formations civique et linguistique, etc.) ainsi qu'avec les différents services publics de droit commun (emploi, formation, logement, éducation, logement, etc.). Dans cette perspective, afin d'améliorer l'efficacité du service les plates-formes ont engagé des partenariats avec plusieurs de ces services en particulier ceux de l'emploi ou de l'éducation nationale qui ont désigné des correspondants-relais entre la plate-forme d'accueil et les services généraux offerts à toute la population. Le lien avec l'éducation nationale est particulièrement important dans la mesure où les auditeurs sont souvent en contact avec une population de jeunes, entre 16 et 18 ans, qui n'ont pas encore la capacité juridique à signer un contrat et ne sont plus soumis à l'obligation scolaire.

L'intervention concrète de l'auditeur social au sein de la plate-forme prend la forme d'un entretien personnel sur la situation du migrant, avec la remise de documents d'information et la prise de rendez-vous pour les diverses formations auxquelles le signataire du contrat a droit. Dans ce dispositif, le suivi social, condition de prévention contre l'exclusion, revêt une importance toute particulière.

2/ Une réponse organisée :

L'offre de la plate-forme d'accueil prend place à un moment donné, au plus tôt après l'arrivée ou après la régularisation de la situation, pour une réponse globale et individualisée. Il s'agit d'intervenir tout de suite auprès de publics exposés au risque d'exclusion sociale. La réponse concerne l'ensemble des personnes qui répondent aux critères définis : tous les migrants réguliers à l'exclusion des demandeurs d'asile, des étudiants, des visiteurs, des migrants pour soins et des travailleurs saisonniers, soit une population évaluée à 100 000 personnes par an, après la mise en place complète du dispositif sur l'ensemble du territoire, en 2006.

L'extension du dispositif à l'ensemble du territoire nécessite un effort de grande ampleur pour créer des capacités suffisantes à proximité du domicile des migrants, ce qui impose d'augmenter le nombre des plates-formes afin qu'il soit plus aisément accessible et qu'il garantisse aux usagers une qualité de service comparable en tout point du territoire..

La réponse de proximité devra tenir compte des spécificités des différents territoires, du nombre plus ou moins important de migrants et des ressources disponibles localement. On envisage, dans certains cas, des plates-formes itinérantes pour des zones à faible flux d'immigration.



3/ Une réponse individualisée :

L'accueil sur les plates-formes s'effectue par groupes non homogènes en termes de genre et d'origine. Après une présentation générale du dispositif (projection d'un film sur la France) a lieu un entretien personnalisé avec le migrant pour :

- le repérage de ses besoins individuels,
- le repérage de ses compétences linguistiques,
- l'orientation vers les services sociaux de droit commun si nécessaire,
- une visite médicale et son suivi de prévention santé,
- un éventuel bilan de compétences pré-professionnelles.

Sur la plate-forme, l'accompagnement et le suivi individualisé prévoient : la prise de rendez-vous pour les formations, la vérification de l'assiduité du contractant et éventuellement une relance en cas d'abandon.

4/ Des moyens particuliers :

La gestion des plates-formes d'accueil et d'intégration, actuellement effectuée par l'OMI, sera confiée à une nouvelle *Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM)*, établissement public regroupant l'OMI et une association de droit privé, le Service social d'aide aux migrants (SSAE). La nouvelle agence bénéficiera à la fois des capacités d'accueil de l'OMI et des compétences du service social du SSAE.

Par ailleurs, les plates-formes bénéficient du soutien financier du *Fonds d'action et de soutien à l'intégration et à la lutte contre les discriminations (FASILD)* qui finance les formations linguistiques et civiques, confiées, par marché, à des opérateurs privés, le plus souvent des associations.

5/ Un effort de coordination générale

L'objectif d'intégration impose de mobiliser un cercle large d'intervenants. Le dispositif des plates-formes trouve son prolongement dans les plans départementaux d'accueil, en cours d'établissement, qui relèvent des Préfets, et qui mettent en cohérence, autour des objectifs d'intégration, sur un territoire donné, l'ensemble des acteurs concernés et principalement les collectivités locales.



- **Discussion :**

La discussion qui suit l'exposé de Laurence Bassano permet d'éclaircir certains points de détail.

- Les formations offertes, notamment les formations linguistiques, sont adaptées aux personnes. Les rémunérations possibles, compte tenu des moyens disponibles, sont plutôt réservées à des formations intensives comportant un aspect pré-professionnel marqué.
- La visite médicale comporte un élément de contrôle obligatoire tel qu'il existait auparavant pour tous les nouveaux arrivants et tel qu'il existe dans les autres pays. Elle est justifiée par des considérations de protection de la santé publique et permet la détection des risques d'épidémie. Mais elle comporte aussi un aspect préventif en faveur du migrant lui-même.
- Les moyens mis en œuvre par le nouveau dispositif sont importants. On évalue à 900 agents l'effectif complet de la future agence nationale. Celle-ci disposera d'un budget de 75 millions d'euros pour l'ensemble de ses missions.
- Le budget des formations linguistiques, est quant à lui de 30 millions d'euros. Il devrait atteindre un montant total de 65 millions d'euros en 2006.

Le débat a également porté sur les mesures d'efficacité et la difficulté à établir des indicateurs. Pour *Murielle Maffessoli*, un taux de suivi social de 8% paraît insuffisant. L'enjeu consiste dans la possibilité de disposer d'une observation et donc d'indicateurs sur une période assez longue, au niveau national comme local, qui garantisse un suivi. De telles données impliquent ensuite, au delà des capacités de recueil des données et de leur analyse, un partage des connaissances entre les opérateurs. Seule cette démarche peut constituer un atout pour l'action et la modification des actions en fonction de l'observation.. Pour Sylvie Moreau, la question de l'évaluation est centrale pour l'avenir. Les autorités publiques françaises disposent depuis peu d'un observatoire national de l'immigration et de l'intégration. Dans le cadre des plans départementaux d'accueil, des diagnostics locaux sont en cours. Mais la France, comme ses partenaires européens, est confrontée à un défi commun : celui de définir, d'une façon commune et comparable, ce qui constitue une intégration réussie.

- **La présentation des plates-formes par l'Office international des migrations:**

En attendant la création de la nouvelle agence, c'est l'OMI qui est en charge de leur installation et de leur gestion. Le directeur de l'office, *André Nutte* en



présente le contexte. Les plates-formes permettent le regroupement de migrants nouvellement arrivés pour un premier contact en un même temps sur un même lieu. Elles ont nécessité des aménagements matériels, notamment l'installation de locaux suffisamment vastes pour un accueil collectif et des bureaux permettant un accueil personnalisé dans de bonnes conditions. S'y ajoutent des équipements complémentaires tels que des garderies pour enfants.

Le premier accueil est conçu en une demi-journée. Il commence par une présentation collective des valeurs de la République française et du contrat d'accueil et d'intégration. Cette première séance est suivie d'un accueil individuel par un auditeur social spécialisé, accompagné éventuellement d'un traducteur. L'accueil inclut une visite médicale au cours de laquelle un premier bilan est établi par des médecins qui délivrent des conseils préventifs.

C'est au cours de la discussion avec l'auditeur qu'est proposée la signature du contrat. Durant la même demi-journée d'accueil, un bilan linguistique permet de détecter les besoins de formation linguistique.

Une série de rendez-vous sont alors proposés à la personne accueillie, tant pour les formations civiques que pour les formations linguistique. Le cas échéant un premier contact avec une assistante sociale permet d'engager un processus de suivi social.

Selon les intervenants de l'OMI, les personnes accueillies, des migrants légaux arrivés au terme d'un parcours administratif complexe, sont disponibles pour une intégration dans la société française. Près de 90% des personnes accueillies signent le contrat.

65 % d'entre elles, selon les premiers bilans ont une compétence linguistique suffisante. Les autres se divisent à peu près également entre ceux qui possèdent une compétence linguistique faible et ceux qui ne comprennent pas du tout le français.

Les migrants accueillis représentent 140 nationalités et un nombre très important de langues différentes.

Les plates-formes disposent de moyens de traduction ordinaires qui permettent d'assurer la liaison vers les langues les plus courantes : les langues du Maghreb, le turc et le chinois. Pour d'autres langues il faut faire appel à des traducteurs extérieurs et les auditeurs ont également la possibilité d'accéder à des traducteurs par téléphone. Néanmoins c'est un dispositif qui doit être perfectionné pour rendre l'accueil encore plus personnalisé et s'assurer de l'adhésion complète du migrant aux termes du contrat.

Les auditeurs de l'OMI sont confrontés à des problèmes d'absentéisme sur les formations engagées. Les taux de participation aux séances de formation civique ou aux journées « vivre en France » ainsi qu'aux formations linguistiques sont



proches de 60%. L'analyse des causes de cet absentéisme ou de ce désintérêt est en cours pour tenter d'y remédier.

L'enjeu pour l'OMI, et pour l'agence nationale qui lui succédera, est d'aboutir à la généralisation du dispositif, ce qui implique une montée en charge rapide : de 8000 personnes accueillies en 2003, on est passé à 38 000 personnes en 2004. Fin 2005 on pense en accueillir 60 000 et plus de 100 000 en 2006. La généralisation du dispositif nécessite l'installation de plates-formes sur l'ensemble du territoire ce qui représente un important investissement. André Nutte donne alors la parole à une auditrice qui dit l'importance de son travail : « On les écoute pour la première fois sur leur projet », dit-elle. Et elle donne des détails sur sa formation (licence en droit, diplôme en droit de l'action sociale, langues pour ce qui la concerne). Elle présente également l'outil informatique sur lequel ils s'appuient dans l'examen de la situation des personnes accueillies. André Nutte souligne qu'il s'agit d'un travail « usant » auquel une même personne ne devrait être affectée que pour quelques années seulement.

- **Discussion :**

La discussion qui a suivi la présentation d'André Nutte et de deux intervenants sociaux a permis de clarifier la notion de suivi social. L'accueil par une assistante sociale est facultatif et ne concerne que ceux qui en formulent la demande. En général, le suivi social est assuré par un service social spécialisé pour une période courte de 6 à 8 mois avant un transfert vers les services sociaux de droit commun.

Le débat porte surtout sur les questions d'évaluation. Il y a, notent les responsables français du dispositif, un suivi permanent des formations. Ce qui permet de mesurer l'impact et l'efficacité du dispositif.

Toutefois note *Tony Delanay*, il faut savoir ce que l'on mesure. Il demande si des indicateurs de performance ont été établis pour vérifier si l'idée central du dispositif correspond bien à la réalité : tout se passe comme si l'intégration était acquise pour ceux qui suivent les formations. Mais, ajoute-t-il, l'intégration est une autre réalité. Elle ne s'effectue pas en un an et dans certains cas on peut dire qu'elle découle d'un processus permanent.

Comment mesurer l'intégration réelle ? Voilà toute la question à laquelle nul pour l'instant n'est en mesure de répondre. D'autant, ajoute le représentant irlandais, que l'intégration est un phénomène général et que pour mesurer l'intégration il faut encore prendre en compte les politiques nationales, les discriminations à l'emploi, l'attitude des entreprises ou des médias qui contribuent



eux aussi à l'intégration. Le représentant irlandais exprime le point de vue qu'une société intégratrice doit prendre en compte de nombreux éléments tels que l'inclusion sociale, économique, politique et culturelle et que l'intégration s'effectue à plusieurs niveaux celui de la société, celui des communautés et au niveau individuel. Il suggère que le succès d'une politique d'intégration soit mesurée à tous ces niveaux.

C'est un point qui recueille l'accord des représentant français, même s'ils plaident pour une attitude pragmatique : un immigré qui maîtrise la langue a plus de chance d'intégrer le marché du travail qu'un autre, et il faut concevoir l'accueil sur les plates-formes comme la premier pas d'un parcours d'intégration. Sylvie Moreau précise que la situation est favorable à l'intégration dans la mesure ou on note, en France, une volonté de lutte contre les discriminations tant par l'Etat que par certaines grosses entreprises qui ont pris des engagements volontaires en faveur d'une plus grande diversité dans le recrutement.

- **Visite et organisation des plates-formes**

Des présentations et des visites sur sites ont permis aux représentants des pays pairs d'acquérir une connaissance précise du fonctionnement des plates-formes d'accueil.

Déroulement :

Un groupe de 20 personnes environ est convoqué. Il s'agit de groupes multi-ethniques et mixtes. Conjoints et enfant sont admis

La matinée commence par une présentation collective, vidéo et orale, de la France et de ses principes ainsi que du contrat d'accueil et d'intégration. Dans la mesure du possible les exposés sont traduits.

Les migrants sont ensuite reçus individuellement par un médecin pour une visite médicale. Celui-ci vérifie les risque épidémiologiques et propose quelques conseils préventifs.

Les migrants sont reçus individuellement pour un bilan linguistique. En fonction de leurs capacités une formation de 200 à 500 heures leur est proposée.

Les migrants sont reçus individuellement par un auditeur social qui examine leur situation et leurs droits. Il leur propose une mise en contact avec d'autres services notamment l'agence pour l'emploi.

L'auditeur social propose au migrant la signature du contrat d'accueil et d'intégration. Si celui-ci l'accepte, des rendez -vous sont immédiatement pris pour les formations civiques et sociales ainsi que pour les premières séances de formation linguistique.



Un suivi social est proposé au migrant qui peut rencontrer une assistante sociale. L'auditeur social remet au migrant une série de documents, si possible dans sa langue d'origine, qui lui fournissent les informations de base sur ses droits et les démarches à effectuer.

Si le bilan linguistique ne fait pas apparaître de besoins particuliers une « attestation ministérielle de compétence linguistique » est alors remise.

Le contrat :

Il s'agit d'un document de deux pages résumant un certain nombre de principes que le migrant est invité à signer pour marquer sa volonté d'intégration. Le document insiste sur les droits de la personne accueillie. Autant que possible le contrat est remis et signé dans la langue du pays d'origine du signataire pour une bonne compréhension de ses termes.

La signature du contrat donne droit aux prestations suivantes :

- *Une formation civique de 8 heures* incluant un repas pris en commun. Celle-ci s'effectue par groupes non homogènes et inclut :
 - une présentation de l'organisation de l'Etat et des collectivités territoriales
 - les conditions d'accès à la citoyenneté (élections, droit de vote)
 - la présentation des principes républicains : liberté, égalité, fraternité, laïcité, solidarité. Un accent particulier est mis sur le principe d'égalité des chances.

La formation civique s'appuie sur un support de formation commun à tous les formateurs, écrit et sur support informatique (CD Rom), dont le contenu a été validé par le Haut conseil à l'intégration.

- *Une journée de formation (facultative) intitulée « vivre en France »* présentant le fonctionnement des services et administrations nationales : santé, sécurité sociale, etc.
- *Un accompagnement linguistique* de 200 à 500 heures de formations gratuites assuré par des organismes au plus près du lieu de résidence du migrant.

La formation s'effectue en groupe (20 à 25 personnes) mixtes et non-homogènes. Les horaires sont organisés avec un maximum de souplesse pour tenir compte des contraintes propres aux migrants (travail, famille...)

L'objectif de la formation est d'assurer au migrant un niveau de base 1.1A sur l'échelle européenne correspondant à une maîtrise orale de la langue. 65% des migrants accueillis sur les plates-formes ont déjà atteint ce niveau et n'ont pas besoin d'une formation linguistique

Pour les autres, une formation moyenne de 380 heures est assurée par l'un des organismes sélectionnés.



Le suivi de la formation linguistique permet au migrant de se voir délivrer une « attestation ministérielle de compétence linguistique ».

La formation linguistique est gratuite. Dans certains cas elle est rémunérée

Organisation :

Les formations civiques ou linguistiques sont confiées par marché à des associations ou des organismes de formation sélectionnés par marché en fonction de leurs compétences et de leur connaissance de l'immigration, sur la base de cahiers des charges et d'un suivi permanent.

Un budget de 4 millions d'euros a été nécessaire pour les formations civiques en 2004

Les formations linguistiques ont mobilisé un budget de 27 millions d'euros (65 millions d'euros une fois que le dispositif sera généralisé).

Le financement est assuré par le FASILD qui a contracté 129 marchés avec 422 organismes décentralisés assurant une couverture complète du territoire.

Nationalités

Plus de 140 nationalités sont concernées dont :

Algériens : 31%

Marocains 17%

Turcs : 7%

Tunisiens : 6,7%

Langues

31% des séances sont assurées sans interprète, 57 % avec un interprète et 11% avec deux, interprètes notamment pour les langues suivantes : .

Arabe : 47%

Turc : 17%

Russe : 7%

Suivi :

Un suivi des formations est assuré par les auditeurs avec une relance en cas d'absentéisme/

Le taux de participation aux sessions de formation linguistiques est de l'ordre de 60 à 65%. Il a tendance à diminuer.

En ce qui concerne les formations linguistiques on constate un taux d'abandon en cours de formation de l'ordre de 7%.



- Discussion

Le débat qui a suivi la visite et la présentation de plate-forme et des formations a permis de préciser certains éléments complémentaires :

- Le niveau de formation requis à la fin de la formation linguistique est celui d'une pratique élémentaire, de niveau oral. Des réflexions sont en cours pour élever le niveau jusqu'à une formation à l'écrit et à la lecture. A l'avenir l'attestation ministérielle de compétence linguistique qui est délivrée aux migrants pourrait être remplacée par un certificat national de l'Education nationale qui aurait valeur d'un vrai diplôme.
- La mixité des genres et des groupes ethniques au sein des groupes accueillis sur les plates-formes ou dans les formations civiques et linguistiques résulte d'une volonté politique, entre autres du Haut conseil à l'intégration, par refus du communautarisme. Il y a naturellement des efforts de regroupement par langue pour faciliter les questions de traductions mais le refus de groupes homogènes est clairement affirmé. Ce qui est contraire aux pratiques de certains autres pays. Ainsi que le précise *Ray Philipps*, en Grande-Bretagne, l'apprentissage des langues peut s'appuyer sur l'expérience propre des groupes.
- L'apport des ONG qui sont proches des milieux culturels immigrés permet souvent de créer des environnements d'apprentissage efficaces. Le représentant français du FASILD admet ce fait en rappelant que les organismes chargés de la formation sont en général des organismes qui ont une expérience de la relation avec les immigrés et que les formations linguistiques s'appuient sur le vécu des participants. Mais le principe des groupes mixtes est une traduction du refus français de favoriser le communautarisme.
- Le lien entre formation linguistique et intégration reste à développer. Une réflexion est en cours pour adapter les formations linguistiques aux projets professionnels et mieux relier le volet de l'apprentissage linguistique avec celui de l'insertion professionnelle.
- L'OMI assure le service grâce à ses ressources propres. Elles sont constituées d'une taxe de 220 euros payée par le migrant en échange de son titre de séjour ainsi que des redevances payées par les employeurs qui recourent aux services des immigrants. Par contre les services sociaux du SSAE qui seront fusionnés avec les services de l'OMI au sein de l'ANAEM sont payés par le budget national, de même que les formations payées par le FASILD sur une subvention de l'Etat.
- Le logement est une question difficile. A une question de *Rainer Irlenkaeuser*, Sylvie Moreau reconnaît que c'est un sujet que les services français « ne savent pas bien traiter ». Le manque de logements sociaux induit une forte



de ségrégation alors que le principe de la mixité sociale devrait être la règle dans le logement social. La loi de cohésion sociale a prévu la construction d'un nombre important de logements sociaux en France pour améliorer cette situation.

- **La transférabilité**

Pierre Guibentif engage le débat avec les représentants des pays pairs sur la transférabilité de l'expérience des plates-formes d'accueil et d'intégration. Il n'est évidemment pas question d'une transférabilité globale du dispositif, mais il s'agit de repérer des éléments susceptibles d'être transférés. Des dispositifs d'accueil et d'intégration des immigrants existent déjà dans tous les pays pairs, avec des variations dans leur ampleur et dans leur organisation.

Le débat sur la transférabilité doit prendre en compte les variables contextuelles que sont :

- Les caractéristiques migratoires de chacun des pays.
- Les structures d'organisation des Etats plus ou moins centralisés.
- L'importance accordée au sein des Etats à la notion de service public.
- L'importance et de la place du tissu associatif et de la société civile.
- Le contexte politique.
- Les situations de monolinguisme ou de plurilinguisme.

Pierre Guibentif propose aux pays pairs six éléments qui paraissent éventuellement transférables :

- 1/ la conception de l'accueil sous forme d'un service public d'Etat.
- 2/ Le format des plates-formes qui regroupent en même lieu et un même moment un ensemble de services pour l'accueil de groupes et le contact avec les individus.
- 3/ L'audit social, pour des entretiens axés sur le projet individuel du migrant et articulé avec des intervenants différents.
- 4/ Le contrat.
- 5/ Le suivi social, sous forme d'un suivi individualisé et spécialisé pour les nouveaux arrivants.
- 6/ Une impulsion et un pilotage centralisé du dispositif par un comité interministériel, un Haut conseil à l'intégration et des Plans départementaux.



A l'inverse, l'expert considère que la transférabilité des dispositifs de formation civique et linguistique nécessiterait une meilleure connaissance des contenus et des méthodes que la réunion d'examen par les pairs n'a pas permis d'observer en détail.

- **La position des pays pairs**

- **Rainer Irlenkaeuser (Allemagne)**

La formation linguistique et civique et l'intervention auprès des nouveaux arrivants, qui constituent deux caractéristiques importantes du dispositif français, doivent être examinées en détail.

La transférabilité du principe des plates-formes à l'Allemagne se heurte à quelques caractéristiques propres du pays, notamment la décentralisation et le partage des rôles entre les landers et l'état fédéral. Un service public centralisé à la française serait difficilement transférable. De la même manière les plates-formes ne pourraient prendre une forme unique et leur organisation varierait selon les organismes qui en seraient chargés.

L'audit social existe déjà en Allemagne pour les migrants. Plutôt qu'un contrat individuel l'Allemagne propose un « plan d'intégration » moins rigide. Mais il est intéressant de retenir tout l'intérêt qu'il y a d'affirmer la double obligation d'intégration de l'Etat et du migrant.

Le suivi social spécialisé est également une particularité intéressante et transférable.

Le représentant allemand retient surtout comme élément transférable le pilotage interministériel du dispositif. Même si l'organisation institutionnelle allemande rend un tel pilotage est plus complexe à réaliser, cela constituerait un élément de progrès et d'efficacité.

- **Mary Tekki (Chypre)**

L'exemple français pour l'accueil des immigrants est important. Il sera intéressant de suivre le plan d'action français, même s'il est récent et s'il n'a pas encore été évalué. A Chypre, le Département des services de bien être pourrait tester un tel projet, de façon expérimentale, sur un secteur limité, par exemple sur le district de Paphos , où réside un grand nombre d'immigrants. En outre, la coordination interministérielle est un élément très important auquel il faut prêter une attention particulière car sans cela la mise en ouvre d'un tel plan s'avèrera très difficile. Ainsi l'apprentissage des langues doit être assuré par le ministère de l'éducation, la surveillance sanitaire par le ministre de la santé etc...

Mary Tekkki ajoute que les ONG pourraient et devraient être plus impliquées à chaque étape de la mise en ouvre du plan d'action.



- **Eva Sindelárová (Tchéquie)**

La Tchéquie a engagé un début de coordination pour développer l'intégration des immigrés, sous l'égide, aujourd'hui, du ministère des Affaires sociales et du Travail. L'intervention nationale commence à s'effectuer dans un cadre interministériel en associant un nombre important de partenaires et notamment les ONG. D'ores et déjà une série de services sont offerts aux migrants, comme un livret d'accueil et des informations fournies par télé-enseignement. Certaines régions organisent des cours de langue. Mais la Tchéquie commence seulement à devenir un pays d'immigration et la situation permet des adaptations plus individualisées et souples.

- **Vladislav Gunter (Tchéquie)**

La Tchéquie n'a pas encore été massivement confrontée au problème de l'immigration. On constate néanmoins tout l'intérêt d'un service centralisé qui regroupe l'ensemble des services d'accueil plutôt qu'une série de programmes avec lesquels les migrants doivent traiter séparément. Un tel service spécialisé aiderait les administrations à acquérir une culture multiculturelle.

Le principe du contrat existe déjà dans les services sociaux qui peuvent faire signer des engagements réciproques et sa généralisation n'apparaît pas nécessaire dans le contexte actuel. Quant au suivi individuel il est déjà pratiqué au sein du pays.

La centralisation du pilotage du dispositif d'accueil des immigrants n'a pas encore été évoquée en Tchéquie où la réforme de l'Etat est en cours. L'accueil des migrants fait surtout l'objet de projets pilotes dans les régions. Les formations qui sont proposées aux réfugiés et aux migrants sont envisagées sous une forme plus souple qu'en France en tenant compte des capacités socioculturelles de ceux qui les reçoivent.

- **Pedro Perista (Portugal)**

La situation du Portugal présente de nombreuses similitudes avec celle de la France et les éléments de transférabilité sont nombreux.

La formalisation du dispositif français ne correspond pas à la pratique portugaise, où les plates-formes sont gérées par des organismes différents, souvent privés. Deux plates-formes ont été installées dans les deux principales villes du pays, mais les autres régions sont couvertes par les centres d'accueil locaux qui n'offrent pas les mêmes services. Il serait intéressant de réfléchir au moyen d'assurer un niveau de service équivalent à tous.



L'accès des migrants aux centres d'accueil est facultatif ce qui a pour avantage que la démarche du migrant est volontaire. Mais le processus gagnerait à être plus systématisé. L'idée du contrat est une bonne idée mais elle doit être replacée dans une perspective nationale. On en retiendra le principe d'affirmer que l'accès à un pays n'est pas gratuit et implique une démarche d'intégration avec des droits et des obligations.

- **Anna Gralberg (Suède)**

La Suède est déjà engagée dans des processus d'accueil des migrants. Pour la Suède l'intégration procède d'une démarche à long terme qui dure longtemps sinon toujours. L'intégration est conçue comme une démarche qui relève à la fois de l'individu et de la société. Elle n'est possible que si la société accepte la diversité. Le contrat tel qu'il a été présenté par la France paraît difficilement adaptable. Mais il a une valeur symbolique forte.

- **Le point de vue d'EAPN**

- **Ray Philipps**

L'expérience française démontre l'importance accordée à l'accueil dans le processus d'inclusion.

Les plates-formes confirment la tendance générale des gouvernants à adopter une vision horizontale ou holistique plutôt que des visions verticales qui sont peu lisibles par les bénéficiaires et cela va dans le bon sens.

L'audit social est également un processus important qui permet de comprendre la dynamique des phénomènes de migration.

Le contrat est un problème par contre, mais peut être s'agit-il d'une simple question de terminologie et de traduction. Car si l'idée d'un accord mutuel entre l'Etat et le migrant est importante, celle d'une contractualisation de cet accord paraît difficile à accepter.

Pour le représentant des ONG, le suivi personnalisé est également important, mais il y a des visions différentes par rapport à la notion de groupes. Il ne faut pas oublier que le migrant doit s'intégrer dans une société multiculturelle et que le groupe a toute sa place.

Pour les ONG, il reste important de faire participer les interlocuteurs locaux au processus. Si l'on veut aboutir à une démocratie véritable, l'Etat doit enrichir son action de l'apport de tous les partenaires et y compris de celui des migrants qui arrivent avec leurs expériences collectives. Les professionnels doivent s'enrichir des expériences des migrants pour aboutir une démocratie plus solide.



- **Bruno René Bazin**

L'expérience est pertinente, mais elle doit être améliorée et il serait intéressant de connaître les raisons des baisses de fréquentation pour apporter les améliorations qui s'imposent à partir de phénomène connus.

Le partenariat avec les associations de terrain est indispensable. L'Etat ne peut pas se substituer totalement aux acteurs de terrain, quelque soit sa bonne volonté, et il doit s'appuyer sur eux.

Enfin, il faut souligner l'importance de l'interprétariat pour l'intégration pas seulement pour la compréhension directe mais aussi pour un bon décodage culturel par les migrants.

- **Pablo Salazar del Risco (RETIS Toscane)**

La pratique de l'accueil des migrants en Italie doit être mise en relation avec les réformes en cours, notamment la régionalisation et le rôle des communes. Des plates-formes existent et doivent être développées mais elles doivent l'être au niveau communal.

L'idée de contrat peut poser problème, dans la mesure où elle laisserait apparaître une possibilité d'adaptation ou de négociation autour des obligations de l'Etat ou de celles du migrant alors qu'elles s'imposent absolument.

L'accueil doit s'envisager dans la continuité avec celui des autres migrants notamment les illégaux. Il faut aussi une continuité dans l'espace pour que l'accueil permette d'intégrer les migrants dans l'ensemble de la vie générale sociale et économique.

- **La synthèse par Pierre Guibentif**

L'expérience des plates-formes comporte de fortes potentialités de transférabilité. Ainsi de la séquence de l'accueil, reconnue comme centrale dans un processus d'intégration, ainsi aussi de certains enjeux moins évidents sinon cachés, tel que l'importance du rappel des principes d'égalité des chances. Les migrants constituent un groupe vulnérable à l'exclusion sociale et l'accueil des primo-arrivants répond bien aux objectifs de prévention de l'exclusion sociale inscrits dans les politiques d'inclusion de l'Union européenne. D'autre part, l'intégration des individus doit s'accompagner de mesures plus globales favorables à l'intégration dans la société, telles que la lutte contre les discriminations et la participation des personnes à la vie publique.



D'autres questions suscitent débat entre les pairs.

- 1/ Il s'agit du rôle et de l'implication des communautés immigrées et des familles dans le processus d'intégration.
- 2/ Il s'agit aussi d'opter ou non pour une approche différenciée en fonction des catégories, du genre et de l'ethnie ?
- 3/ Il y a aussi des divergences entre deux conceptions de l'intégration. La première conçoit l'intégration comme un processus social, culturel et économique long, pouvant s'étaler sur plusieurs générations et une vision de l'intégration plus faible où les mesures d'intégration visent simplement à insérer la personne dans un tissu social de base pour lui permettre d'engager un processus d'intégration.
- 4/ Ces débats renvoient à la nécessité de définir ensemble une série d'indicateurs pour qualifier et mesurer l'intégration et pouvoir ainsi parler des mêmes choses.
- 5/ Enfin Pierre Guibentif note que la France s'appuie sur une culture de l'Etat qui apparaît assez singulière et différente de celles qu'on trouve dans d'autres pays.

Tous les pays ont une méthode pour accueillir les migrants, elles peuvent être différentes mais tous admettent que l'intégration n'est pas un processus à sens unique, et qu'il y a réciprocity entre la société et les individus et que les politiques d'intégration doivent prendre en compte ce processus à deux directions.

Le contrat, étant donné son importance dans le dispositif mérite d'être examiné séparément. Il apparaît à tous comme ayant une valeur symbolique forte. Mais il pose des difficultés d'application et comporte des inconvénients. Son intelligibilité n'est pas évidente. Il y a débat entre les tenants d'un contrat-type et ceux qui suggèrent des contrats plus différenciés selon les individus. Certains, enfin, pensent que la signature immédiate, sans délai de réflexion, pose problème. La généralisation des contrats d'intégration impose également de réfléchir aux clauses de suivi : comment observer les résultats et vérifier ses effets ? La question des sanctions n'est pas pour l'instant traitée tout autant que n'est pas traité le statut des non-signataires.

Au delà des questions liées au contrat, l'expert estime que sept questions concrètes restent à traiter par les autorités françaises :

- 1/ La couverture du dispositif aux autres catégories de migrants, les immigrés en situation régulière et les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne..



- 2/ La multidimensionnalité du dispositif qui demande des améliorations dans l'articulation entre les acteurs notamment les acteurs de l'éducation de la santé et de l'emploi.
- 3/ L'ouverture des plates-formes aux réalités locales et la coordination avec les autorités locales et également l'ouverture des plates-formes à la société civile.
- 4/ La nécessité de travailler sur la notion de parcours d'intégration et notamment sur les suivis indispensables à mettre en place pour accompagner les démarches d'intégration. Ce qui pose le problème de la périodisation : une réflexion doit s'engager pour savoir si la période de l'arrivée dans le pays est toujours la bonne ou s'il faut en prévoir d'autres.
- 5/ La nécessité d'impliquer les intéressés dans le processus d'intégration et la nécessaire prise en compte du projet personnel du migrant.
- 6/ Le financement : l'apport de la collectivité nécessite la mise en place d'indicateurs de performance pour démontrer l'efficacité du dispositif.
- 7/ La prise en compte des problèmes pratiques connexes tel que l'interprétariat, les gardes d'enfants ou les transports.

- **La réponse de la France**

En réponse aux diverses remarques *Sylvie Moreau* et *Laurence Bassano* reconnaissent le côté perfectible du dispositif, qui est, rappellent-elles, évalué et corrigé en permanence. Laurence Bassano invite les pairs à la prudence nécessaire avant de tirer des enseignements et d'envisager la transférabilité de mesures encore en phase de développement.

Pour Sylvie Moreau, une difficulté du dispositif tient à son caractère ambitieux et à la rapide montée en charge qui est voulue par l'Etat français.

Sur la question des immigrés non réguliers, il y a une volonté affirmée : l'Etat ne veut pas donner une prime à l'irrégularité et rappelle clairement ce principe que l'intégration passe par la régularisation. En même temps, les irréguliers ne sont pas totalement dépourvus de droits et de prises en charge mais ils sont exclus des mesures directement axées sur l'intégration.

La volonté politique des autorités françaises a joué un rôle positif mais elle a été également soutenue par une action administrative déterminée qui a su répondre par des propositions concrètes aux impulsions des politiques.

Le débat entre pays montre l'intérêt d'une réflexion sur la valeur : comment démontrer que l'offre d'intégration a de la valeur et en même temps comment maintenir une gratuité qui est condition d'ouverture ?



La question des migrants de l'Union européenne est une question posée non résolue. Pour l'instant les migrants des pays nouveaux entrants de l'Union à 25 bénéficient encore des dispositions d'accueil, mais il s'agit d'une situation de transition.

Enfin la question de l'évaluation est récurrente. « Nous manquons d'indicateurs de mesure de l'intégration » ont déclaré les représentants français.

- **Les conclusions par Hugues Feltesse de la Commission européenne**

Les discussions n'ont pas buté sur des sujets où il y a manifestement des visions divergentes et où on pouvait s'attendre à des oppositions irréductibles : entre approche individuelle et une approche communautariste ou sur la question du contrôle social, envisagée dans certaines notes de commentaires.

Pour le représentant de la Commission européenne, il y a convergence pour admettre que la dimension nationale n'est pas contradictoire avec la présence d'une forte immigration, qui a contribué et contribue à la construction de l'identité nationale.

Le dispositif des plates-formes d'accueil et d'intégration correspond aux objectifs de Nice. Il intègre la question de l'inclusion sociales dans les grandes politiques nationales, il rénove l'image traditionnelle de la réponse administrative de guichet, il améliore la pratique des parcours d'intégration, et il s'articule avec l'ensemble des dispositifs sociaux pour une réponse construite et cohérente à l'utilisateur.

La démarche française se situe dans la continuité de la Charte des droits fondamentaux, en privilégiant des points forts du droit des personnes : la dignité, l'égalité des chances, le droit à l'éducation et à la santé, qui figurent dans le contrat d'accueil et d'intégration et lui donnent un sens tout à fait spécifique pour une intégration citoyenne. En même temps elle définit des droits concrets en matière d'éducation, de santé, d'emploi et par la suite d'accès à la justice, sinon au logement qui demeure une difficulté pour l'accès des migrants.

Le dispositif, ainsi qu'il a été rappelé plusieurs fois, est pertinent en matière de lutte contre l'exclusion. Il l'est également en ce qui concerne la mobilisation de tous les acteurs. La dimension de contrat renvoie en effet à la participation active des personnes. Ce contrat à double consentement que le représentant de la Commission compare à un « contrat de mariage » a une forte valeur symbolique. La création d'un nouveau métier d'auditeur social formé à l'écoute contribue également à la prise en compte du projet personnel de l'utilisateur.

Certes, la question du pilotage a été posée et la nécessité d'un pilotage plus proche et faisant mieux intervenir l'environnement local est admise. Les plates-



formes constituent néanmoins une réponse adéquate dans la mesure où elles regroupent en un lieu unique et physiquement adapté une série de réponses aux problèmes individuels. Elles prennent en compte la réalité des individus en amont et en aval de leur démarche d'intégration.

Pour l'avenir, la question du suivi et de la satisfaction des usagers est posée.

Le représentant de la Commission conclut en insistant sur l'importance du travail engagé autour de la recherche d'indicateurs de performances et de qualité qui permettront une analyse du dispositif. L'ensemble des analyses et des évaluations fournira un matériau riche et pourra nourrir les travaux de préparation des nouveaux plans nationaux pour l'inclusion.