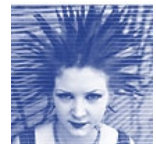




France 2004

L'Accueil et l'Intégration des Nouveaux Migrants

Commentaire,
Retis (Réseau Européen
Transrégional pour
l'Inclusion Sociale)





Introduction

En mars 2004, Retis et ses membres se sont réunis au niveau politique et technique, à Gijon (Sp), pour évaluer la contribution des Etats membres, de la Commission européenne et des Régions et Villes d'Europe à la stratégie européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et plus généralement à la stratégie de Lisbonne.

En conclusion de leurs travaux, Retis et ses membres ont adopté la « **Déclaration de Gijon** des 25 et 26 mars 2004 sur la subsidiarité, l'inclusion sociale, la politique de cohésion sociale et économique et le cadre budgétaire de l'Union européenne et de ses Etats membres ».

Cette déclaration insiste particulièrement sur les **priorités urgentes**, insuffisamment ou mal prises en compte aujourd'hui, des politiques d'inclusion sociale, tant en ce qui concerne les « *phénomènes structurels qui tendent à diminuer le revenu minimum réellement disponible de la population, en particulier le logement et le surendettement* » qu'en ce qui concerne les « facteurs liés à la qualité de vie et à l'usage effectif des autres droits fondamentaux », notamment « *la pauvreté infantile, les inégalités socio-économiques dont sont victimes les migrants et les minorités ethniques, la situation des femmes pauvres et exclues, la participation des personnes victimes d'exclusion et de pauvreté, la pauvreté des personnes âgées et des personnes handicapées, les liens de cause-conséquence entre la santé mentale et l'exclusion sociale, la mobilisation des acteurs locaux et régionaux, la promotion du partenariat* », etc.

A Gijon, Retis et ses membres ont souligné l'initiative bienvenue de la Commission européenne et des Etats membres d'organiser un programme de peer reviews sur certaines de ces priorités. La proposition de la République française de consacrer une évaluation entre pairs à l'accueil et à l'intégration des nouveaux migrants offre la possibilité de mettre en débat une préoccupation commune aux autorités territoriales membres de Retis et aux Etats membres.

Afin de contribuer très concrètement à la mise en œuvre de réponses à ses priorités, Retis a également choisi de recourir à la méthode des peer reviews destinées à identifier les lignes directrices et les processus communs d'élaboration de meilleures politiques d'inclusion sociale.



La présente contribution de Retis à l'évaluation entre pairs organisée par la France est le fruit d'une peer review organisée par Retis, à Florence, entre les 2 et 5 novembre 2004, sur l'accueil des populations immigrées, à partir de la mise en œuvre par les opérateurs privés (associations) et publics (Communes) de la Région toscane du Système national italien de protection des demandeurs d'asile, des réfugiés politiques ou pour raisons humanitaires, d'un programme spécifique d'accueil des populations Rom et des travaux théoriques et pratiques de la Fondation Michelucci en matière de logement et d'immigration. Une première préparation interne à Retis a eu lieu en juillet 2004 à l'occasion des tables-rondes du Meeting international anti-raciste de Cecina (It).

Les commentaires du document de base de la République française intitulé « *France 2004 : Accueil et intégration des nouveaux migrants* » et les propositions de lignes directrices pour l'intégration des politiques d'accueil des populations immigrées dans la stratégie européenne pour l'inclusion sociale ont été débattues et arrêtées par le Secrétariat général de Retis, le responsable de la formation et des politiques européennes du Centre des Services au Volontariat toscane (Ce.S.Vo.T), la direction et les experts de la Fondazione Michelucci, la direction nationale et régionale, les coordinateurs régionaux des projets et les opérateurs locaux de terrain de l'Association Récréative et Culturelle Italienne (ARCI) ainsi que les autorités administratives de la Région toscane.

Toutes ces personnes - et ceux qu'ils représentent - ont développé une longue expérience et pratique dans l'accueil des populations immigrées, quel que soit leur statut, dans les politiques d'inclusion sociale et de logement. Qu'elles soient, toutes et tous, ici, remerciées pour leur collaboration, leur temps et la qualité de leur travail.

Commentaires

Le modèle de plates-formes d'accueil des nouveaux migrants mises en œuvre par la France, d'abord à titre expérimental, ensuite sur une plus grande échelle, demain enfin comme politique publique généralisée de l'Etat français, constitue sans nul doute une étape significative et nouvelle de l'extension du service public d'accueil des migrants en situation légale et des réfugiés afin de satisfaire les exigences de promotion et d'usage effectif des droits d'accès à l'information et aux autres ressources pour l'ensemble de la population.



En cela, l'étude et l'analyse du modèle français permettra certainement d'identifier certaines orientations nécessaires au renforcement et à l'amélioration des politiques d'inclusion sociale à destination de populations fragilisées, sans distinction de sexe, de race, de religion, de conviction philosophique.

Toutefois,

- la restriction de l'accès aux prestations et services des plates-formes aux seuls migrants en situation légale ;
- un certain caractère obligatoire (ou contraignant) de la procédure d'intégration par contrat - qui par ailleurs exclut aussi les citoyens des Etats membres de l'UE ;
- la non affirmation de la richesse de la diversité culturelle, pourtant à la base des valeurs de la République française et de la laïcité ;
- le lien ambigu entre les fonctions d'accueil et d'intégration des migrants en situation légale d'une part, et les fonctions de police et de régulation de l'accès au territoire d'autre part ;

ne rendent pas justice, à notre avis, aux potentialités et à l'importante mobilisation des ressources organisationnelles et financières que constituent les plates-formes.

1. L'ambition de faciliter l'intégration des populations étrangères dans la société française et ses ressources publiques et privées ne peut pas ignorer les caractéristiques fondamentales de l'immigration en Europe, donc la présence sur le territoire de l'Union européenne de populations immigrées sans statut légal et de citoyens européens non-français.

Ces deux « catégories », comme le soulignent l'élargissement actuel et futur de l'Union européenne et la récente décision de l'Espagne de régulariser les étrangers en situation irrégulière présents sur son territoire, démontrent à suffisance qu'il est indispensable de construire les politiques structurelles d'accueil des migrants dans le temps, donc indépendamment des évolutions du statut de leurs bénéficiaires.

2. La contractualisation de l'accueil et de l'intégration des nouveaux migrants s'inscrit naturellement dans la promotion des valeurs démocratiques de nos Etats de droit qui, pour permettre à leurs citoyens d'être en mesure d'exercer leurs responsabilités (devoirs) individuelles et collectives vis-à-vis de la



société où ils vivent et de promouvoir à leur tour ces valeurs, veillent d'abord à leur garantir des droits et les instruments nécessaires à en avoir l'usage effectif (service public).

Cette contractualisation est donc le fruit d'un dialogue réciproque entre droits et devoirs, et non d'une contrainte où les droits sont conditionnés aux devoirs.

Autrement dit, si la contractualisation poursuit des objectifs d'intégration et d'inclusion, la contrainte et l'obligation poursuivent des objectifs d'assimilation.

Dans les derniers modèles d'assimilation, à la base même du discours politique du Front national en France, les cultures, les histoires, les modes de vie des populations immigrés sont niés au prétexte de la suprématie d'un modèle de référence (celui du pays hôte) sur l'autre (celui du pays, voire de l'ethnie d'origine).

3. Le peu de place accordé par les plates-formes d'accueil au travail d'interculturalité avec les nouveaux migrants - les valeurs de la République française n'ayant pas à souffrir à être confrontées avec les autres systèmes de valeurs – est un élément essentiel qui va contribuer à freiner leurs objectifs et missions, du moins à les cantonner dans une intégration de façade, obligatoire pour obtenir une carte de séjour d'une durée beaucoup plus longue.

Du reste, le peu de succès rencontré par les plates-formes auprès des populations marocaines, tunisiennes et algériennes ne trouve-t-il pas son origine dans le fait que l'éducation civique qui y est dispensée obligatoirement nie l'héritage démocratique et de valeurs que ces populations ont en commun depuis des siècles avec la France ?

4. Cette ambiguïté entre intentions, objectifs et moyens s'illustre particulièrement dans le cadre organisationnel des plates-formes. Ainsi, comme le démontre l'expérience de l'accueil et de l'accompagnement des migrants en Italie, les objectifs d'intégration dans la société d'accueil se réalisent toujours dans le cadre d'une intégration des migrants dans le milieu naturel de vie des populations hôtes, à savoir la ville, le village, le quartier,



la rue et impliquent fortement les autorités politiques et administratives directement responsables de l'organisation des autorités territoriales d'accueil. La question du logement intégré dans le parc normal du logement est fondamentale.

Si le modèle français met l'accent sur une décentralisation des plates-formes d'accueil des nouveaux migrants là où la pression migratoire est ressentie comme la plus forte, ni les autorités politiques locales, ni les autorités politiques régionales compétentes ne sont réellement (majoritairement) impliquées dans leur gestion. La référence faite aux Départements et aux Régions s'entend ici comme division territoriale des compétences de l'Etat central.

La figure du préfet, fonctionnaire d'Etat décentralisé chargé d'organiser et de contrôler la bonne exécution des compétences et politiques de l'Etat central sur un territoire donné est la clef de voûte du dispositif des plates-formes d'accueil. Or, le même préfet qui signe le contrat d'intégration exerce aussi la compétence de prolonger ou de mettre fin au séjour. Le conflit entre les missions d'intégration et d'inclusion et les fonctions de police est ici permanent.

Une véritable politique d'accueil et d'intégration, faisant partie d'une politique plus générale du renforcement de la cohésion sociale sur le territoire français, gagnerait à être mise en œuvre par les Maires et les autorités politiques locales, et coordonnée au niveau des Régions, par le Président du Conseil régional ou son Conseiller en charge des politiques ad hoc.

Dans un tel dispositif, et dans un souci de véritable intégration avec toutes les composantes de la société française, rien n'interdit au préfet de participer à la coordination régionale tout en assurant les bénéficiaires d'une claire séparation entre le social et le répressif, ce qui est, du reste, un principe de l'Etat de droit.

5. Enfin, malgré les efforts entrepris par l'auteur du document français d'accrocher un tant soit peu les plates-formes d'accueil des nouveaux migrants à la stratégie européenne pour l'inclusion sociale, force est de constater que la définition avancée pour justifier cet accrochage « esthétique » ne correspond pas à la définition européenne de l'inclusion sociale, adoptée par les Etats membres en même temps que le 2^{ème} rapport conjoint pour l'inclusion sociale.



Il nous paraît donc important de lever cette imprécision en rappelant ici cette définition :

« **INCLUSION SOCIALE** : *l'inclusion sociale est un processus qui garantit que les personnes en danger de pauvreté et d'exclusion sociale obtiennent les possibilités et les ressources nécessaires pour participer pleinement à la vie économique, sociale et culturelle, et qu'elles bénéficient d'un niveau de vie et de bien-être considéré comme normal pour la société dans laquelle ils vivent. L'inclusion sociale leur garantit une meilleure participation aux processus de prise de décision qui affectent leur vie et un meilleur accès à leurs droits fondamentaux* [tels que définis dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne] »

A titre d'exemple, la seule évaluation des besoins sociaux des personnes accueillies pour pouvoir élaborer et tenir à jour un registre de savoirs des besoins à l'échelle d'un territoire est nettement insuffisante comme possibilités et ressources offertes aux nouveaux migrants accueillis de participer aux décisions qui les concernent en vue d'un meilleur accès à leurs droits. Un accompagnement individualisé, y compris dans les démarches à effectuer auprès des différents services et administrations – comme dans le système toscan de protection des demandeurs d'asile, des réfugiés politiques et pour raisons humanitaires – permet d'atteindre de réels objectifs d'inclusion sociale.

Au cœur même des politiques d'inclusion sociale, il y a le souci de rétablir l'égalité de droits et de fait des populations pauvres, exclues, marginalisées par le développement de politiques de discriminations positives. Soit une équité de moyens pour atteindre l'égalité des droits.

Le modèle français, s'il a naturellement fixé l'objectif d'une égalité de droits entre sujets français et migrants en situation légale, se refuse à développer ou à renforcer des politiques spécifiques d'aide et d'accompagnement des migrants, pour des raisons qui apparaissent clairement relever de considérations politiques intérieures.

EN CONCLUSION, la tension entre les intentions et les objectifs d'une part, et, d'autre part, les moyens et les processus mis en œuvres et les publics visés contribue lourdement à faire percevoir le modèle français des plates-formes d'accueil pour nouveaux migrants comme une réponse de type « **gestion et contrôle des entrées des immigrés sur le territoire** » au débat de politique intérieure qui s'est imposé



après les résultats du premier tour des dernières élections présidentielles qui ont vu le Front national s'imposer comme alternative potentielle aux formations démocratiques. C'est probablement là qu'il faut chercher la forte cohésion politique autour du projet de plates-formes dont le document français et ses annexes font état.

Cette perception, que le document justifie à plus d'un endroit, est de nature à handicaper fortement toute transposition du modèle proposé dans le cadre des politiques d'inclusion sociale des Etats membres et de l'Union européenne.

Propositions

Les présentes propositions ont été élaborées notamment au départ d'une **évaluation critique** du programme intitulé aujourd'hui « Système de protection des demandeurs d'asile et des réfugiés », tel que mis en œuvre sur le territoire de la région toscane.

Brève présentation du PNA

En 1999, dans le cadre d'une « Action commune » financée par le Ministère italien de l'Intérieur et par l'Union européenne, un programme d'accueil des migrants pour raisons humanitaires en provenance des Balkans est mis en place en Italie.

L'idée à la base de ce projet est l'accueil des populations concernées dans de petites et moyennes structures décentralisées plutôt que dans de grands centres sur la base du principe de **participation** de ces populations au **parcours d'intégration** qui les concerne (logement, travail, instruction, conseil juridique, accès (et accompagnement) aux services).

Le projet coordonné par l'ARCI, une association beaucoup impliquée (aujourd'hui encore) dans la promotion et la défense des droits des personnes, a suscité la participation de plusieurs autorités locales et de la Région toscane.

La qualité du projet et la sensibilisation d'acteurs privés et publics à cette problématique a permis de le prolonger au-delà du terme initialement prévu et de créer un **réseau de services**, sorte de secrétariat social pour tout ce qui touche aux rapports avec les institutions et avec les autorités locales, aux cours



d'alphabétisation (apprentissage écrit et oral de la langue), à l'éducation scolaire des mineurs, au conseil juridique garantissant la protection des droits des personnes accueillies, au formation/travail, etc.

En octobre 2000, l'Etat italien a signé un protocole d'entente avec l'ANCI (Association nationale des Communes italiennes) et l'ACNUR (Haut Commissariat aux réfugiés de l'ONU afin d'implémenter un « Programme National d'Accueil » des demandeurs d'asile (PNA) - devenu aujourd'hui « Système de protection ... » reposant sur les lignes directrices inspirées par l'expérience du projet d'accueil des migrants des Balkans.

En effet, le PNA prévoit l'interception à la frontière des réfugiés pour raisons humanitaires, des demandeurs d'asile et des réfugiés, leur orientation vers des structures d'accueil territoriales de petite et moyenne importance, l'accueil et l'accompagnement des migrants tout au long de leur parcours de vie jusqu'à la décision définitive sur les demandes d'asile.

En Toscane, l'ARCI coordonne l'ex-PNA, développant une capacité d'accueil pour 200 personnes dans les provinces de Florence, Arezzo, Livorno, Lucca et Pisa, soit un montant budgétaire de 1.350.500 EUR/an. L'aide et l'accompagnement sont **contractualisés** ; le contrat fixe le cadre de droit, les obligations de chacune des parties. La participation des bénéficiaires aux décisions qui les concernent et la **diversité** des services d'aide et d'accompagnement proposés constituent deux autres principes importants d'exécution du projet.

La pression migratoire en Italie ¹, en particulier depuis 1997 et la longueur des procédures d'examen des demandes d'asile (20 mois en moyenne), dans un cadre de ressources qui, lui, n'a pas évolué (un revenu est accordé aux bénéficiaires du PNA pour 45 jours), couplées à une autorisation temporaire de séjour qui interdit l'insertion par le travail, ont conduit les opérateurs du projet à tenter de développer des solutions pour **pallier l'urgence et la précarité** des situations des personnes.

1 Cette pression migratoire qui s'est exercée sur l'Italie est une des raisons qui explique le choix par Retis du projet de PNA comme point de départ à l'examen du document présenté par la France à propos des plateformes d'accueil sensées répondre, elles aussi, à une forte pression migratoire qui aurait mis à mal la cohésion sociale nationale. Rappelons ici, qu'entre 1991 et 2001, l'augmentation des demandes d'asile en France et en Italie a été enregistrée par l'OCDE, respectivement à 163,67 % (F) et à 376,92 % (I). Selon Eurostat, entre le 01/01/03 et 04, la France a connu un solde net de migrations de 1% pour un accroissement naturel de sa population de 3,5% alors que pour l'Italie, ces chiffres sont respectivement de 3,6 % et de - 0,8%.



La question du logement, jugée essentielle par l'ARCI et les autorités publiques participantes, ainsi que l'interdiction de travailler faite aux demandeurs d'asile ont obligé, entre autres, les responsables et opérateurs du projet à prendre en considération la question de la continuité de l'aide et de l'accompagnement après la décision sur la demande d'asile.

De ce projet sont nés : un projet similaire d'aide et d'accompagnement à l'insertion des populations Roms et un projet de réseau territorial d'aide et de services intégrés.

La peer review organisée par Retis a permis aux responsables et aux opérateurs du projet de dégager un ensemble cohérent de lignes directrices en matière d'accueil des migrants.

Lignes directrices pour l'inclusion sociale des migrants

1. **Intégration des politiques** d'accueil des migrants (plutôt que politiques d'accueil et d'intégration des migrants)
2. Intégration des politiques d'accueil **dans le temps** pour tenir compte de l'évolution du statut des migrants : accès indifférencié à tous
3. Intégration des politiques d'accueil **dans l'espace** : la priorité donnée à l'aide et l'insertion socio-économique dans le milieu normal de vie des populations hôtes implique l'organisation de ces politiques par les autorités politiques des Villes et leur coordination par les autorités politiques régionales, le cas échéant
4. Intégration des politiques d'accueil **dans les interventions** nécessaires doit conduire à l'**adaptation des législations et/ou du fonctionnement** des services de santé (requalification générale sur des pathologies disparues et garantie d'accès ouvert à tout le système de santé), de logement (augmentation du parc de logements sociaux adaptés aux besoins, notamment ceux des grandes familles, reconnaissance des agences de médiation logement, contrôle de la qualité et des prix du marché locatif), de revenu (octroi d'un revenu social minimum dès l'entrée sur le territoire), d'emploi et de formation/emploi (entrée progressive sur le marché du travail, lutte contre les discriminations à l'embauche, travail au départ des ressources et des connaissances déjà acquises par les migrants ..) et d'éducation (cours de



langues, développement de cours d'éducation populaire et de promotion sociale pour adultes, insertion des mineurs à l'école, ...)

5. Intégration basée sur des **principes et des garanties de droit** pour permettre aux bénéficiaires d'exercer leurs responsabilités et devoirs

Cela implique une **séparation claire** entre la décision, l'organisation et le financement des politiques de police et de contrôle d'**accès au territoire** et de **séjour**, d'une part, et des **politiques socio-économiques d'accueil** des migrants, d'autre part. Retis rappelle ici sa Déclaration de Gijon qui insiste « *tout spécialement sur la nécessité pour les Régions et pour les Villes, sous la contrainte des Etats centraux, de ne pas devoir limiter le financement de leurs services sociaux aux seuls migrants et minorités en situation légale* ».

La promotion de l'accès et de l'usage effectif des droits fondamentaux est aussi un instrument de **co-développement** dans la mesure où ces droits offrent la possibilité aux migrants d'acquérir les savoirs et compétences nécessaires à la réalisation de leurs projets personnels de vie quel que soit l'endroit définitif du séjour légal et de longue durée.

Enfin, le droit est le meilleur instrument de **lutte contre la précarité, l'urgence et l'exploitation** des situations et des personnes. C'est la raison pour laquelle toute politique d'accueil des migrants doit leur garantir le **libre choix d'un conseil juridique de qualité et gratuit**.

6. Intégration basée sur des **principes et des garanties éthiques**

- la promotion de l'**autonomie des personnes** accueillies et le développement de leur **émancipation sociale** impliquent nécessairement le **caractère volontaire des politiques** d'accueil et d'accompagnement et la participation des bénéficiaires aux décisions qui les concernent
- le **respect de l'identité** individuelle des personnes, **de leurs projets personnels de vie** en société demandent que le **dialogue** et l'**échange pluri- et multi-culturel** soit à la base des décisions et des interventions dans le respect des principes et valeurs des droits fondamentaux. Cela implique donc une **formation spécifique des opérateurs et des acteurs** des politiques d'accueil au travail pluri- et multi-culturel



- **l'insertion dans le milieu de vie** demande aussi le développement de lieux de rencontre et de dialogue pour appuyer un **travail social et d'éducation civique communautaire** sur le lieu même de vie avec toute la population du quartier, de la zone, ... qui le souhaite, donc une **formation spécifique** des acteurs et des opérateurs au travail social communautaire

- le caractère volontaire de l'accueil et de l'accompagnement implique que l'on multiplie la **diversité des réponses** aux besoins des personnes afin d'augmenter leur **possibilité de choisir** le type de services qui convient le mieux à leurs besoins et projets de vie. Cela demande aussi que l'on ne limite pas l'accueil à la simple information, mais que l'on tienne compte des discriminations inhérentes à la situation des migrants en les **accompagnant dans leur parcours d'insertion**

- la réussite des politiques d'accueil et d'accompagnement repose également sur des **moyens et des ressources de qualité** pour les opérateurs et acteurs des projets, pour les bénéficiaires et pour la population en terme d'information, de formation, d'évaluation interne et externe, de participation, de partenariat et de travail en réseau
 - **information de la population** pour augmenter la cohésion des et l'adhésion aux politiques d'accueil et d'accompagnement

 - **formation des opérateurs** au travail social individualisé, au travail social communautaire, au travail pluri- et multi-culturel, au travail et dynamique de groupe ainsi qu'une première formation aux principes et éléments de droit, de santé physique et mentale

 - **évaluation** interne par le développement des évaluations entre pairs ; évaluation externe en associant aux opérateurs et acteurs des **référénts et personnes ressources** dans des compétences spécifiques (droit, accompagnement psychologique, ...) pouvant **soutenir les opérateurs** et acteurs dans leur travail quotidien

 - **participation des bénéficiaires** des politiques d'accueil et d'accompagnement aux décisions qui concernent leur parcours d'insertion, mais aussi l'organisation, le déroulement du projet, son évaluation, ...



- **partenariat contractualisé** avec les associations et ONG's sur la base de la subsidiarité des compétences et des savoirs-faire afin de garantir la diversité des services ; ces contrats de partenariats pourraient éventuellement prévoir la délégation « évaluée » de certains pouvoirs de l'autorité publique locale (interventions auprès des tiers)
- **travail en réseau** pour favoriser l'échange d'expériences, l'amélioration des pratiques, la cohésion interne et externe sur les objectifs des politiques d'insertion et d'inclusion sociale des migrants, la diffusion de l'information.