



**PREMIER MINISTRE
HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION**

Investir dans les associations pour réussir l'intégration

Cet avis du Haut Conseil à l'intégration a été remis au Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'immigration, vendredi 2 mars 2012. Il a été examiné et discuté par les membres du Collège du Haut Conseil réunis sous la présidence de Patrick Gaubert, le 17 janvier 2012.

Il a été établi sur le rapport de Benoît Normand, Secrétaire Général, et Jean-Christophe Sintive, de l'Inspection Générale de l'Administration.

Avis définitif, le 8 février 2012

Sommaire

Avant propos	5
D'une logique de subvention à une logique de prestation	6
L'intégration comme priorité politique	7
Les conditions d'un vrai partenariat avec les associations	9
Introduction	11
Chapitre 1: Les associations, des acteurs omniprésents en pleine mutation	12
1/ Le panorama des associations engagées dans la politique d'intégration, des associations moins nombreuses mais plus professionnelles	12
11/ Une forte réduction du format	12
12 / Un maillage complété localement par la politique de la ville et celles des collectivités territoriales	14
13/ Des financements en forte baisse mais proportionnellement plus importants	15
14/ Une professionnalisation rapide et irréversible	16
2/ Le large champ des missions confié aux associations	18
21/ La médiation sociale et interculturelle	18
22/ La formation linguistique	19
23/ L'apprentissage des valeurs de la République et de la citoyenneté	23
24/ Le soutien à la parentalité	25
25/ Le soutien scolaire.....	25
26/ Le logement des travailleurs immigrés et l'hébergement des réfugiés	26
27/ L'accompagnement des immigrés vers le droit commun	26
28/ Les autres missions	28
3/ Le rôle des programmes régionaux d'intégration des personnes immigrées	28
31/ Le PRIPI, une obligation législative,	28
32/ ... inégalement appliqué et porteur de fortes disparités,	29
33/ ... présentant un périmètre financier restreint,	30
34/ ...source de perte de visibilité	31
35/ ...et de diminution des contrôles.....	32
Chapitre 2 : Des fragilités qui s'accroissent	33
1/ Un morcellement des interlocuteurs étatiques nationaux et locaux	33
2/ Des collectivités locales qui s'impliquent mais sans véritable coordination	35
3/ Des sources de financements qui se complexifient.....	36
4/ Des rigidités structurelles et conjoncturelles.....	38
5/ Une concurrence accrue entre associations et avec d'autres organismes.....	39
Chapitre 3 : Un partenariat assumé entre l'Etat et les associations	41
1/ Rétablir la synergie entre la politique de la ville et la politique d'intégration	41
11/ Vers un seul opérateur national.....	41
12/ Un pilote unique aux niveaux régionaux et départementaux	42
13/ Pour de nouveaux contrats urbains de cohésion sociale et d'intégration.....	43
2/ Conforter une politique générale pluriannuelle structurée.....	44
21/ Mettre en œuvre des PRIPI rénovés 2013-2015	44
22/ Limiter les PDI aux seuls départements de forte immigration.....	47
3/ Assurer la professionnalisation des acteurs associatifs partenaires en les accompagnant.....	48
31/ Appuyer le développement de la contractualisation entre les associations et l'Etat..	48

32/ Poursuivre la montée en qualité de la politique d'intégration.....	50
33/ Stabiliser les ressources des associations	52
34/ Animer le réseau d'associations partenaires de la politique d'intégration.....	53
Conclusion	54
Annexes	55
Liste des annexes.....	56
Annexe 1 : La lettre de mission.....	57
Annexe 2 : Les personnes rencontrées par la mission.....	58
Annexe 3 : Organisation actuelle synthétique des politiques de l'intégration et de la ville	65
Annexe 4 : Bilan thématique de l'engagement des crédits du programme 104 au sein des PRIPI	68
Annexe 5 : Récapitulatif des différents axes prioritaires des PRIPI	69
Annexe 6 : Un exemple : la synthèse du PRIPI de la région Midi-Pyrénées	70
Annexe 7 : Questionnaire à destination des associations	72
Annexe 8 : Questionnaire à destination des financeurs.....	75
Annexe 9 : Grille d'évaluation de l'OFII	76
Annexe 10 : Liste des membres des groupes thématiques du PRIPI de la région des Pays- de-la-Loire	79
Annexe 11 : Liste des sigles et abréviations	81

Avant propos

En quoi les associations sont-elles utiles à l'intégration des immigrés, c'est-à-dire à leur insertion et à leur nécessaire autonomisation dans la société française? Sont-elles des survivances de réseaux de militants pour les droits des étrangers? Le recours aux associations par les pouvoirs publics, au premier chef l'Etat, aurait-il pour justification un coût présumé moindre de leurs prestations de service?¹

S'interrogeant sans tabou sur la place, aujourd'hui, des associations chargées de l'intégration des immigrés et de leurs descendants directs dans notre pays, le président du Haut Conseil à l'intégration, qui fut président pendant onze ans, d'une grande association², a sollicité du Ministre de l'intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, d'être saisi d'une demande d'avis sur ce sujet.

Cette demande a été faite au Haut Conseil par lettre du Ministre du 26 mai 2011 jointe en annexe 1.

Pour y répondre, le Haut Conseil a souhaité rencontrer, dans leurs grandes diversités, des associations qui œuvrent pour l'intégration, qu'elles soient financées par l'Etat, les collectivités territoriales ou sans financement public, que leurs actions soient réalisées par des salariés et/ou des bénévoles, qu'elles s'inscrivent explicitement dans des projets d'intégration, mais aussi dans le cadre d'actions territorialisées des quartiers prioritaires de la politique de la ville, qu'il s'agisse enfin de très grandes associations, avec des milliers de salariés, ou de très petites avec trois ou quatre bénévoles.

Afin d'apporter des réponses concrètes aux préoccupations exprimées au plus près du terrain, le Haut Conseil s'est déplacé, de juin à décembre 2011, pour rencontrer d'une part, des élus locaux et des associations financées par les communes, à Marseille, Aubervilliers, Dijon et Paris, et d'autre part, les représentants de l'Etat au plan régional (principalement les Directions Régionales de la Jeunesse des Sports et de la Cohésion Sociale) ainsi que des associations financées par l'Etat en Provence Alpes Côte d'Azur, Nord Pas-de-Calais, Bourgogne et Pays de Loire, comme au plan départemental, les préfets délégués à l'égalité des chances des Bouches du Rhône, du Nord, du Val d'Oise, de la Seine-Saint-Denis et de l'Essonne.

Deux questionnaires joints en annexe 7 et 8 ont été adressés aux services déconcentrés de l'Etat gérant la politique d'intégration et aux associations partenaires.

Enfin, le Haut Conseil a procédé, dans ses locaux, à l'audition des dirigeants d'une vingtaine de grandes associations travaillant pour l'essentiel dans le cadre de réseaux nationaux.

¹ En moyenne, les salariés d'associations gagnent 16% de moins que leurs homologues du privé, et 7% que ceux du public (*L'échelle des salaires est resserrée dans le secteur de l'économie sociale*, INSEE Première, février 2012).

² La Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme de 1999 à 2010.

La liste de l'ensemble des acteurs publics et privés rencontrés figure en annexe 2 du présent avis.

D'une logique de subvention à une logique de prestation

En France, en dix ans, le nombre d'associations financées par l'Etat et œuvrant expressément dans le domaine de l'intégration des immigrés et de leurs descendants directs a diminué de 80%.

Ces associations étaient plus de 6 000 en l'an 2000, bénéficiant de subventions d'un montant total de 1,26 milliards de francs, soit près de 200 millions d'euros. En 2010, elles ne sont plus que 1300 pour un budget de 100 millions d'euros. Ce qui marque malgré tout une augmentation du financement moyen par action.

En 2000, la presque totalité des actions d'intégration de l'Etat, était prise en charge par le Fonds d'Action Sociale pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations (FASILD). Cet établissement public à caractère administratif disposant de 18 délégations régionales accordait, en 2000, près de 9 000 subventions à 6 150 organismes, dont 86 % d'associations. Dans le cadre de ses priorités, ses actions étaient structurées par grands domaines: logement, formation, action sociale et familiale, enfance et jeunesse, culture et soutien aux acteurs.

Cette réalité et ce réseau associatif résultaient d'une longue histoire dont le récit n'entre pas directement dans l'objet de cet avis. Il nous paraît cependant pertinent de rappeler que nombre d'associations ont été créées après les deux guerres mondiales, pour venir en aide aux réfugiés et aux étrangers qui s'installaient en France. C'est le cas, par exemple, du Service Social d'Aide aux Emigrés (SSAE) créé en 1926, et de l'Association Service Social Famille Aides aux Migrants (ASSFAM) créée en 1951.

Avec la création du Fonds d'Action Sociale (FAS) en 1958, destiné à améliorer, dans un premier temps, l'habitat des Nord Africains en métropole, puis la situation de l'ensemble des travailleurs étrangers et de leurs familles à partir de 1963, un réseau d'associations, souvent militantes, s'est constitué avec pour objectif d'obtenir une pleine égalité des droits entre Français et étrangers. Ce réseau a été amplifié après la loi du 9 octobre 1981³ qui, en donnant aux étrangers la liberté de se constituer en association de la loi 1901, a levé une entrave importante au développement de la vie associative au sein des populations immigrées.

Peu après, ce réseau a été revivifié, à la suite de la "marche des beurs" de 1983 par l'émergence de nouvelles associations tant locales que nationales, comme SOS Racisme créé en 1984, et un renouvellement des thématiques avec la lutte contre le racisme, puis les discriminations.

Pendant cette dernière période, jusqu'au début des années 2000, la situation ambivalente de ces associations a néanmoins souvent été soulignée, car prises entre, d'un côté, les exigences de l'Etat, du FAS, voire des collectivités territoriales, et, d'un autre côté, celles

³ Loi n°81-909, qui a abrogé le titre IV intitulé "Des associations étrangères" de la loi du 1^{er} juillet 1901, relative au contrat d'association.

des populations immigrées dont beaucoup de membres d'associations étaient souvent proches par les origines.

Le caractère inconfortable de cette situation a ainsi été relevé, en particulier pour les travailleurs sociaux. Ce que plusieurs études ont montré, c'est une mobilisation des "compétences ethniques" pour intervenir auprès de populations composées de descendants d'immigrés. Dans la durée est apparue une hiérarchie de fait entre *d'un côté, le secteur "classique", réservé aux diplômés du travail social exerçant essentiellement dans les champs du handicap, de la protection de l'enfance ou des familles en difficulté ; de l'autre côté, un secteur "périphérique"⁴ réservé aux non-diplômés disposant d'une expérience significative auprès de publics en difficulté, faite d'une proximité sociale et culturelle avec les usagers. ... , cela conduit à une forme d'ethnisation/déprofessionnalisation du champ social⁵.*

Ce qui est vrai pour les travailleurs sociaux l'est tout autant pour les acteurs de formation linguistique, ou de l'accès au droit, par exemple, comme pour tous les métiers de l'accompagnement des immigrés vers le droit commun.

C'est dans ce cadre que sont intervenus trois évènements majeurs: la prise en charge par l'Etat du financement du FAS à compter de janvier 2001, la réforme du code des marchés publics la même année, et enfin la mise en place, tout d'abord expérimentale à partir de juillet 2003, puis définitive en 2005, d'une politique d'accueil et d'intégration de tous les primo-arrivants. Ces trois décisions ont constitué un choc pour le monde associatif intervenant dans ce champ.

L'accueil systématique de plus de 100 000 personnes par an, le caractère obligatoire du Contrat d'accueil et d'intégration en 2007, donc de la formation civique, et le dimensionnement des formations linguistiques pour 25 000 personnes selon les années, ont ainsi brutalement relevé le niveau des capacités de formation et de qualification demandé aux organismes, majoritairement associatifs, et cela dans le cadre des marchés publics.

Au regard des besoins d'intégration et des nécessaires réponses professionnelles à apporter, **ce passage d'une logique de subvention à une logique de prestation était, selon nous, opportun en termes de résultats.**

L'intégration comme priorité politique

Beaucoup plus contestable nous paraît être le choix opéré en juillet 2008, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques d'une séparation "étanche" des politiques de la ville et d'intégration, tout en réduisant les publics de cette dernière pour l'essentiel, aux étrangers arrivés en France depuis moins de cinq ans.

Un rapprochement pertinent des politiques de la ville et de l'intégration avait pourtant été opéré par la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, avec la création d'une Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE). Même si cet établissement

⁴ Secteurs de la politique de la ville, de la médiation sociale, de l'insertion professionnelle, etc.

⁵ Voir le n°1290, mars/avril 2011, Hommes et Migrations consacré aux *Travailleurs sociaux et migrations*.

public n'a pas eu le temps de créer une synergie entre ces deux politiques, la première s'inscrivant dans le cadre départemental et des contrats locaux urbains, et la seconde étant gérée au plan régional.

Il n'empêche, comme l'ont encore tout dernièrement rappelé les travaux de l'Observatoire des zones urbaines sensibles⁶, les populations comme les thématiques de ces deux politiques sont très proches voire souvent identiques. *D'après l'enquête Trajectoires et Origines⁷ les immigrés, c'est-à-dire les personnes nées à l'étranger et de nationalité étrangère à la naissance, et les descendants d'immigrés, c'est-à-dire les personnes dont au moins un des parents est immigré, représentent plus de la moitié des personnes âgées de 18 à 50 ans vivant en Zus. Dans les Zus de l'agglomération parisienne, ils représentent même 64% de la population âgée de 18 à 50 ans.*

Occultant cette réalité, les décisions budgétaires de 2008 ont centré les moyens financiers de l'intégration pour l'essentiel sur l'intégration des primo-arrivants dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration et les formations linguistiques gérées directement par l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII - soit près de 50 millions d'euros). Au-delà de l'accueil et de l'intégration des primo-arrivants, seules quelques actions ont été préservées en direction de publics jugés prioritaires comme les femmes immigrées ou les vieux travailleurs migrants, mais avec des moyens budgétaires très réduits (moins de 20 millions d'euros du programme budgétaire 104, géré par la Direction de l'Accueil de l'Intégration et de la Citoyenneté -DAIC- si l'on exclut les crédits destinés à la gestion des foyers de travailleurs migrants et des centres provisoires d'hébergement de réfugiés statutaires, auxquels s'ajoute une dizaine de millions du Fonds européen d'intégration).

Ce démembrement, en excluant dans le même temps les préoccupations d'intégration du champ de la politique de la ville, a paru mettre en péril l'existence de la politique d'intégration. A cet égard, le Haut Conseil partage l'avis exprimé dans le rapport particulier de la Cour des Comptes établi, en 2004, par Philippe Seguin relatif à l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration. *Dès lors qu'on hérite d'une situation nourrie par plusieurs décennies d'errements divers, l'effort désormais prévu en faveur des néo-arrivants⁸, quand bien même il s'avèrerait spontanément efficace n'aurait guère de portée pérenne si on ne réduisait pas progressivement les séquelles du passé. Or, une grande partie des résultats des opérations d'accueil risque d'être atténuée, voire réduite à néant du fait de la situation dans laquelle se trouveraient maintenues les populations dans lesquelles les primo-arrivants seraient appelés à se fondre.*

Quant à la politique de la ville (programme budgétaire 147 géré par l'ACSE), territorialisée aux travers de contrats urbains de cohésion sociale, elle a désormais exclu, par principe, toute action d'intégration, tout en bénéficiant en 2009 d'un transfert de crédits venus du budget "intégration" de près de 40 millions d'euros, au titre notamment de l'accès aux droits et de la lutte contre les discriminations.

A l'occasion de cette nouvelle répartition budgétaire, près de 60 millions d'euros destinés à financer les actions d'intégration, ont également été supprimés par la direction du budget. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le Haut Conseil considère que **le seuil**

⁶ Rapport ONZUS 2011.

⁷ Trajectoires et origines, *Enquête sur la diversité des populations en France*, INED, INSEE, octobre 2010

⁸ Lire *primo-arrivants*.

budgetaire critique de 100 millions d'euros pour mener à bien une politique d'intégration est atteint.

Pour les partenaires de l'Etat, au-delà des réductions budgétaires qui ont fait disparaître des champs entiers d'intervention, ces choix ont encore fragilisé les associations en multipliant le nombre d'interlocuteurs: OFII, DAIC, directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) au titre du programme 104 ou du programme 147, et en complexifiant les procédures: marchés publics, appels à projets nationaux, régionaux ou locaux⁹.

Le retrait des associations, au même titre que celui des services publics, constaté dans les territoires où résident en nombre les populations immigrées, et en particulier certains quartiers de la politique de la ville, se traduit par une progression des associations communautaristes. Celles-ci, au nom de principes propres aux pays d'origine, parfois religieux, tendent à se substituer aux pouvoirs publics et à leurs partenaires associatifs qui disparaissent ou se fragilisent.

Les conditions d'un vrai partenariat avec les associations

Pour le Haut Conseil à l'intégration, la politique nationale d'intégration doit être amplifiée et réinvestir les quartiers "sensibles".

Comme il l'a écrit en conclusion de son rapport au Premier ministre, d'avril 2011, intitulé *La France sait-elle encore intégrer les immigrés?*¹⁰,

Cette politique peut s'appuyer sur la très forte adhésion de nos concitoyens au modèle républicain. Dans un climat marqué par la crise économique qui pèse depuis plusieurs années, il est rassurant de constater que différentes enquêtes montrent que nos compatriotes sont très majoritairement ouverts à l'immigration, à la condition expresse qu'elle soit maîtrisée, ainsi qu'à la diversité. Dans le même temps, ils attendent des immigrés et de leurs enfants qu'ils s'adaptent aux valeurs et aux mœurs françaises, c'est-à-dire qu'ils s'intègrent...

Le choix d'une politique d'intégration globale et de longue haleine exige que des moyens substantiels et des structures adaptées lui soient consacrés. Elle ne saurait être efficace qu'à cette double condition.

Pour le présent avis, cela suppose d'**investir dans les associations pour réussir l'intégration**. Selon le Haut Conseil, cela veut dire répondre à une triple exigence soulignée par la très grande majorité des interlocuteurs rencontrés.

- **Tout d'abord, une exigence de visibilité des priorités**, comme des administrations responsables.

⁹ Voir l'annexe 3 qui présente l'organisation actuelle des politiques de la ville et de l'intégration.

¹⁰ La Documentation française 2011

Au demeurant, le Haut Conseil a pris en compte plusieurs mesures qui ont d'ores et déjà été mises en œuvre en ce sens par le ministère chargé de l'intégration. Sans être exhaustif, peuvent être citées les priorités nationales déclinées au plan régional au travers des programmes régionaux pour l'intégration des populations immigrées (PRIPI), ou, à la suite de la réforme des services déconcentrés de l'Etat, le pilotage de la politique d'intégration, presque partout harmonisée, par la DRJSCS. Peut être également cité le développement des appels à projets, en dehors des procédures des marchés de l'OFII. Le Haut Conseil préconise que ces réformes soient systématisées dans le cadre des prochains PRIPI qui pourraient couvrir une période de trois ans (2013-2015).

- **Ensuite, une exigence de reconnaissance et de légitimation des associations** au travers de véritables partenariats.

Des pistes de réformes sont ainsi à rechercher résolument en direction de conventions cadres pluriannuelles, ou le développement du contrôle sur place des actions des associations ainsi que de leur évaluation. Dès à présent, le Haut Conseil a noté avec satisfaction le démarrage de la mise en place de la labellisation des formations "français, langue d'intégration". Ce processus de labellisation pourrait être étendu à d'autres actions.

- **Enfin, une exigence de stabilité des financements.**

Pour le Haut Conseil, seul le règlement de cette question financière permettra un renouveau de la politique d'intégration, en particulier au travers du soutien aux associations. Bien entendu, dans un contexte de résorption drastique des déficits publics, nous ne proposons pas de revenir sur la baisse des crédits de l'intégration de ces dernières années.

Le Haut Conseil recommande, en revanche, d'en optimiser l'utilisation. Cela passerait en premier lieu par une redéfinition des objectifs des politiques de la ville et de l'intégration, dans le cadre d'une seule Agence de l'intégration et de la cohésion sociale sous la double tutelle des ministères de l'intérieur et de la ville. A défaut, ces deux politiques, faussement opposées, se neutraliseront par émiettement, voire réduction des crédits, sans visibilité des résultats, alors qu'elles sont par nature complémentaires. **La politique de la ville est en effet, pour l'essentiel, une déclinaison territoriale de la politique nationale d'intégration dans les quartiers où les immigrés les plus pauvres sont concentrés.**

En second lieu, pour les associations, outre le fait de n'avoir plus qu'un seul interlocuteur de l'Etat, cette évolution garantirait leur stabilité financière par des appels à projet concomitants – ville et intégration - en fin d'année et un paiement de leurs subventions totales ou partielles en début d'année suivante. Serait alors contourné le dispositif de gestion des dépenses de l'Etat, dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances¹¹, très lourd et particulièrement inadapté au financement des associations.

¹¹ Dispositif Chorus d'application partagée par tous les acteurs financiers de la comptabilité publique des services centraux et déconcentrés de l'Etat.

Introduction

En septembre 2011, le Haut Conseil à l'intégration s'est réuni pour examiner le champ du présent avis sur le rôle des associations dans le processus d'intégration des immigrés et de leurs enfants¹². Si l'accueil et l'accompagnement des primo-arrivants dans les premières années de leur arrivée en France constituent une étape essentielle et incontournable de toute politique d'intégration, celle-ci ne représente que la première phase d'un processus long conduisant à une autonomisation progressive des immigrés et de leurs familles, à une pleine compréhension et acceptation des valeurs de notre société et à une participation active à son évolution.

Pour ces deux phases de l'intégration, l'Etat a fait le choix de s'appuyer sur des acteurs extérieurs pour sa mise en œuvre¹³, tout en assurant le pilotage général de cette politique au plan national par le biais de la DAIC, de l'OFII et régional par le biais des préfets et des services déconcentrés. L'impulsion forte ces dernières années de la DAIC et de l'OFII, et l'émergence progressive des marchés publics et des appels à projets ont largement contribué à la montée en qualité de ces prestations extérieures.

Nombre d'associations ont accompagné ce processus en s'adaptant afin de répondre aux nouveaux critères d'exigence¹⁴.

Elles participent pleinement à ce processus d'intégration et sont des relais territoriaux essentiels. Présentes, aux côtés des services de l'Etat, dès l'arrivée des immigrés, elles les accueillent, et les forment à la pratique du français et à la connaissance de nos institutions. Par la suite, elles les suivent et les accompagnent vers les services de droit commun contribuant à leur intégration progressive en matière d'accès aux droits, à l'emploi, au logement, à la santé, à l'éducation, à la culture et aux loisirs.

Acteurs omniprésents, au côté de l'Etat, du processus d'intégration, les associations sont en pleine mutation. Moins nombreuses, plus professionnelles, elles ont investi l'intégralité du champ des missions qui leur ont été confiées (Chapitre 1).

Pilotées et suivies aux plans national, régional et départemental par un nombre croissant d'interlocuteurs, elles sont fragilisées en termes de financement et de visibilité par cet émiettement de la gouvernance. (Chapitre 2).

Désormais, ce partenariat qui s'est approfondi au fil des années doit être réellement assumé par les deux parties du fait d'une politique d'intégration mieux définie et pilotée, comme d'une légitimation des acteurs associatifs (Chapitre 3).

¹² Voir annexe 1: Lettre de mission du ministre de l'intérieur de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'intégration au président du Haut Conseil à l'intégration.

¹³ A l'exception de la décision prise en 2003 d'intégrer l'association service social d'aide aux émigrants (SSAE) à la future agence de l'intégration qui deviendra l'OFII.

¹⁴ Mais parfois, cette logique d'offre publique a engendré l'abandon d'actions originales qui provenaient du savoir faire de terrain.

Chapitre 1: Les associations, des acteurs omniprésents en pleine mutation

1/ Le panorama des associations engagées dans la politique d'intégration, des associations moins nombreuses mais plus professionnelles

L'établissement d'un panorama des associations engagées dans la politique d'intégration se trouve vite confronté à des difficultés qui s'avèrent dans une première approche insurmontables. En effet, le recensement des associations est une tâche complexe. Bien qu'un répertoire national des associations¹⁵, comprenant un million d'associations, soit désormais disponible, ce dernier ne comporte pas de rubrique spécifique « intégration ». Les associations, qui peuvent d'ailleurs être répertoriées dans plusieurs catégories différentes¹⁶, sont ainsi classées dans des rubriques qui dépendent le plus souvent de leur activité. Celles qui œuvrent dans le champ de l'intégration peuvent tout aussi bien être classées dans la rubrique « défense des droits fondamentaux, activités civiques » que dans la rubrique « action culturelle », « éducation-formation », « intervention sociale » ou bien d'autres encore. A l'inverse, les associations qui sont répertoriées dans ces rubriques sont très loin de toutes agir dans le champ de l'intégration. Cette approche est donc sans issue.

Dès lors, il est apparu évident au Haut Conseil que son champ d'investigation n'était pas celui des associations qui se prétendaient elles-mêmes œuvrer dans le domaine de l'intégration mais plutôt, celui des associations partenaires de l'Etat voire des collectivités territoriales, souvent des deux, dans la mise en œuvre de la politique d'intégration.

11/ Une forte réduction du format

Ainsi, le champ de l'étude semble se simplifier. Les partenaires sont sensés être connus car financés par l'Etat selon différentes modalités exposées plus loin. Pourtant, encore une fois il ne faut pas s'arrêter à l'évidence. En effet, l'Etat est loin d'être « unique », et les financements d'associations dans le cadre de la politique d'intégration¹⁷ peuvent être engagés au plan national par la direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (DAIC) mais également par l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), ainsi que par le fonds européen à l'intégration (FEI) et au plan régional voire départemental par les nouvelles directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), et directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) voire par certains services

¹⁵ Le répertoire national des associations est prévu par l'arrêté du 14 octobre 2009 portant création du répertoire national des associations.

¹⁶ Le rapport d'octobre 2011 de Mme Cécile Bazin et M. Jacques Mallet de l'institut Recherches et Solidarité intitulé « La France associative en mouvement » précise que le nombre moyen d'inscription dans des rubriques est de 1,2 par association depuis l'année 2008.

¹⁷ La politique d'intégration est portée essentiellement par le programme 104 « intégration et accès à la nationalité française », dont le responsable est le directeur de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté, direction du secrétariat général de l'immigration et l'intégration du ministère de l'intérieur de l'outre-mer et des collectivités territoriales et de l'immigration.

préfectoraux de l'immigration dans le cadre notamment des programmes régionaux d'intégration des personnes immigrées (PRIPI).

Par ailleurs d'autres programmes financent la politique d'intégration. Il s'agit principalement de la politique de la ville¹⁸, mais également pour une part de la politique d'égalité entre les hommes et les femmes¹⁹ et de la prévention de l'exclusion²⁰.

En conséquence, les financeurs pour le compte de l'Etat sont multiples et le recensement des données n'est pas aisé. Ainsi nous avons fait le constat que par mesure de simplification, les services ajoutaient, les uns aux autres, les associations financées par chaque structure. Cette méthode surestime notablement le nombre d'associations car un grand nombre d'entre elles obtient des financements multiples. Ainsi, après avoir croisé les différentes données obtenues sur les financements en 2010 et 2011, et retiré les doublons, le Haut conseil à l'intégration estime assez précisément que le nombre d'associations partenaires de l'Etat dans le domaine de l'intégration s'élève aujourd'hui à 1300. Dans l'absolu ce chiffre ne veut rien dire, toutefois, un rapide rappel historique et une mise en perspective avec la politique de la ville permet de réaliser la forte concentration qui s'est opérée en dix ans.

Si l'évolution extrêmement rapide de la politique d'intégration dans ses structures et son périmètre rend particulièrement périlleux toute analyse de l'évolution du format depuis 10 ans, la situation qui présidait au tout début 2000 permet de s'y risquer sans une trop grande marge d'erreur.

En effet, le rapport d'activité de l'année 2000 de la DPM²¹, précise que « le FAS accorde près de 9 000 subventions à 6 150 organismes (dont 86% sont des associations, 4% des entreprises publiques, 7% des collectivités et 3% des entreprises) pour un montant qui s'élève à 1 260 millions de francs »²². Ainsi, à ces 5 300 associations financées par le FAS²³, il faut également ajouter celles qui étaient subventionnées directement au plan national par la direction de la population et des migrations (DPM) et l'office des migrations internationales

¹⁸ La politique de la ville est portée par le programme 147 « Politique de la ville et Grand Paris », placé sous l'autorité du secrétaire général du comité interministériel des villes.

¹⁹ La politique d'égalité hommes/femmes est portée par le programme 137 « égalité entre les hommes et les femmes » placé sous l'autorité du directeur général de la cohésion sociale.

²⁰ La politique de prévention est portée par le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », placé sous l'autorité du directeur général de la cohésion sociale.

²¹ La direction de la population et des migrations était une direction du ministère du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité. Elle a disparu lors de la création en 2007 du ministère d'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire et ses effectifs ont été répartis dans les différentes directions de ce nouveau ministère et notamment la direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté.

²² Rapport d'activité 2000 de la DPM, Chapitre 4, page 34.

²³ Créé à l'origine en 1958 au bénéfice des "travailleurs musulmans d'Algérie en Métropole, le Fonds d'Action Sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles, le FAS était un établissement public administratif sous tutelle de la DPM qui avait pour mission d'œuvrer à l'intégration de l'ensemble des immigrés et de leurs familles en suscitant et en accompagnant dans tous les domaines (logement, formation, santé, éducation, culture, loisirs...) les actions susceptibles d'y contribuer. A cette fin, il subventionnait des organismes (essentiellement associatifs) le plus souvent en partenariat avec d'autres acteurs publics (Etat, collectivités territoriales). En 2001, le Fonds d'Action Sociale (FAS) est devenu le Fonds d'Action et de Soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD). A coté de ses missions traditionnelles de soutien à l'intégration, la lutte contre les discriminations est devenu un axe privilégié pour le FASILD. Dès lors, le périmètre élargi ne permet plus de comparer les actions relevant de la seule politique d'intégration. En octobre 2006, l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances créée par la loi relative l'égalité des chances et à la lutte contre les discriminations du 2 avril 2006, vient remplacer le FASILD.

(OMI)²⁴ sur des actions relevant essentiellement du périmètre de l'intégration. L'ensemble de ces financements représentaient aux alentours de 200 millions d'euros par an.

Dès lors, il est possible de conclure que pour près de 6 000 associations, les bouleversements successifs ont conduit soit à la perte de leurs partenariats avec l'Etat, soit à l'évolution de leurs champs d'activité, voire dans les autres cas à leur disparition. Désormais, seules 1 300 associations demeurent partenaires de l'Etat dans le champ de l'intégration.

12 / Un maillage complété localement par la politique de la ville et celles des collectivités territoriales

Ce chiffre de 1 300 associations peut être comparé aux 9 000 associations financées par l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) et le secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV) dans le cadre de la politique de la ville²⁵. Cette différence s'explique en partie par la distinction existante entre une politique de la ville territorialisée par essence et s'appuyant plutôt sur un maillage dense d'associations locales et une politique d'intégration plus générale s'appuyant davantage sur des associations nationales ou fédérales.

Or, le récent rapport de l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS)²⁶, met ainsi en évidence que sur les 4,4 millions de personnes résidant zone urbaine sensible 52,6% sont immigrées ou descendantes d'immigrés et 64% pour la seule région parisienne, que leur situation socio-économique est sensiblement plus difficile que celle du reste de la population, notamment en étant plus exposées au chômage, en occupant plus souvent des emplois moins qualifiés et en touchant des salaires moins élevés. Conformément à l'analyse du Haut Conseil dans son avis remis au Premier ministre le 12 avril 2011²⁷, l'ONZUS estime que ces constats **« invitent à croiser les politiques d'intégration individuelle et familiale avec les actions territoriales de la politique de la ville »**.

Au niveau associatif, ce « croisement » existe déjà puisque dans les zones prioritaires de la politique de la ville, une partie des actions subventionnées par ces deux politiques s'avèrent similaires (soutien à la parentalité, accompagnement vers l'emploi, vers l'éducation, vers la santé, vers la culture) et ne se différencient réellement que par le public accueilli (toute population de la zone urbaine sensible (ZUS) ou population immigrée). Or cette distinction demeure très théorique pour les associations qui obtiennent alors des subventions des programmes 104 et 147 pour des actions comparables.

Que ce soit dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ou en dehors, les petites associations locales sont très utiles à la politique d'intégration. Elles

²⁴ Créé par l'ordonnance du 2 novembre 1945 sous l'appellation d'Office National d'Immigration (ONI) et devenu OMI par le décret du 7 janvier 1988, cet établissement public à caractère administratif était placé sous la tutelle du ministère du travail, avait le monopole de l'introduction en France de travailleurs étrangers. Devenu l'Agence Nationale d'Accueil des Etrangers et des Migrations (ANAEM) en janvier 2005, puis rattaché au nouveau ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire en mai 2007, il devient l'office français de l'immigration et de l'intégration en avril 2009 avant d'être rattaché au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration en novembre 2010.

²⁵ Rapport d'activité de l'ACSE, partie « favoriser la cohésion sociale par une présence humaine de proximité, encart sur la vie associative (page 19).

²⁶ Rapport annuel d'octobre 2011 de l'ONZUS.

²⁷ La France sait-elle encore intégrer les immigrés ? La documentation française.

contribuent au maillage associatif, et constituent un relai nécessaire à toute politique publique d'intégration. Cependant, on vient de le voir, elles ne sont plus financées par la politique d'intégration, certaines d'entre elles ne remplissent pas les critères de qualité requis, d'autres n'ont pas les moyens de répondre aux appels à projet, et enfin, pour beaucoup, elles ne sont pas assez visibles pour obtenir un financement. Ainsi, pour exister ou émerger, elles doivent être soutenues par la politique de la ville et/ou les collectivités territoriales qui représentent alors, dans ce domaine, le relai essentiel d'une politique d'intégration locale. L'exemple de Paris est de ce point de vue emblématique avec une politique volontariste d'une délégation à la politique de la ville et à l'intégration, dotée de moyens substantiels.

13/ Des financements en forte baisse mais proportionnellement plus importants

En 2010, la politique d'intégration a coûté près de 114 millions d'euros²⁸ sur le programme 104 et 158 millions d'euros sur le budget de l'OFII²⁹, soit 249 millions d'euros car 23 millions d'euros du budget de l'OFII proviennent directement du programme 104. Toutefois, sur cette dotation, seule une partie a été utilisée pour le financement d'associations. Là encore, l'évaluation n'est pas facile. Toutefois, dans une première approche, il est possible d'ajouter les parties « transferts aux autres collectivités » des actions 11 et 12 du programme 104, respectivement 5 et 46 millions d'euros³⁰, aux dépenses d'intervention liées au contrat d'accueil et d'intégration et aux formations linguistiques hors CAI de l'OFII³¹ soit 50,5 millions d'euros. Sur ces 101,5 millions d'euros, une partie importante peut revenir aux associations soit par subventionnement direct, par appel à projet ou par obtention de marchés publics, à la condition qu'elles remportent le marché ou qu'elles soient retenues dans le cadre de l'appel à projet.

Sans que l'on puisse en tirer un principe général, force est de constater que le financement moyen avoisinait les 30 000€ par an en 2000, et que désormais les associations peuvent dans le meilleur des cas espérer une moyenne de 77 000€ par an³². Bien évidemment, ces financements moyens cachent de fortes disparités. Certaines associations obtiennent des financements très importants du FEI ou de l'OFII dans le cadre d'appels à projet majeurs ou de marchés publics étendus, alors que de plus petites associations obtiennent quelques milliers d'euros d'une DDCS dans le cadre d'une action très localisée. A titre de comparaison, le niveau moyen des associations financées dans le cadre de la politique de la ville s'élève en 2010 à 14 789€³³.

²⁸ Rapport annuel de performance 2010 du programme 104 « intégration et accès à la citoyenneté », analyse des coûts complets exécutés du programme.

²⁹ Rapport d'activité 2010 de l'OFII, partie synthèse exécution budgétaire – Exercice 2010.

³⁰ Rapport annuel de performance 2010 du programme 104 « intégration et accès à la citoyenneté », dépenses d'intervention des actions 11 et 12.

³¹ Rapport d'activité 2010 de l'OFII, partie exécution budgétaire – Exercice 2010.

³² 200 millions d'euros par an répartis entre 6 000 associations en 2000 soit 33 000€ par an à 100 millions d'euros répartis entre 1300 associations par an soit 77 000€. Cette hypothèse est l'estimation haute du financement moyen, car pour être réalisée, il faudrait que les associations obtiennent l'intégralité des marchés et des appels à projet.

³³ Rapport d'activité 2010 de l'ACSE, les chiffres clés, page 7.

14/ Une professionnalisation rapide et irréversible

Cette concentration relative des moyens financiers de la politique de l'intégration s'est accompagnée logiquement d'une forte professionnalisation des associations. En effet, le développement rapide des marchés publics et des appels à projets ont entraîné une augmentation du niveau d'exigence. De nombreuses petites structures ne sont plus en mesure de repérer les appels à projet comme les marchés publics, encore moins de constituer les dossiers à la fois sur les plans technique, financier et juridique. Dès lors, pour l'essentiel, seules les grandes associations, ou les associations locales appartenant à des fédérations sont désormais en mesure d'y répondre systématiquement. Ce phénomène explique en partie la baisse importante du nombre d'associations partenaires et la concentration des financements, chaque association obtenant de nombreux projets différents.

Bien plus, en dehors des associations affiliées à des fédérations, il devient très difficile voire impossible pour une association d'émerger et d'être en mesure d'acquérir la reconnaissance et la compétence nécessaire permettant d'obtenir un marché ou un projet, ce qui n'est pas le cas comme on l'a dit précédemment dans le champ de la politique de la ville. Aujourd'hui, la concentration fait apparaître le risque localement de perdre des relais sur certaines thématiques bien précises. L'OFII estime par exemple que sur certains territoires, les appels d'offre ne sont plus assez concurrentiels.

Associations communautaires et associations communautaristes

L'une des questions toujours sous-jacentes, bien que rarement exprimée, dans les relations entre l'Etat et les associations agissant dans le champ de l'immigration, est celle de leur loyauté au regard des engagements pris avec leurs financeurs publics lorsqu'elles s'adressent prioritairement ou exclusivement à une communauté d'origine. Ce soupçon de défaut de loyauté a depuis plusieurs années eu souvent pour effet d'écarter systématiquement les associations dites communautaires des financements publics.

Pour le Haut Conseil, il s'agit là d'une confusion entre les mots "communautaire" et "communautarisme".

A notre sens, les associations communautaires s'inscrivent dans un cadre républicain, tout en développant une expertise particulière en direction d'une communauté d'origine, en raison de ses caractéristiques propres qui peuvent être un frein à l'intégration. Elles respectent la circulaire du premier ministre du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations. Celle-ci met notamment en place un tronc commun d'agrément dont l'un des trois critères est l'objet d'intérêt général :

- « - l'association ne défend pas des intérêts particuliers et ne se borne pas à défendre les intérêts de ses membres ;*
- l'association doit être ouverte à tous sans discrimination et présenter des garanties suffisantes au regard du respect des libertés individuelles ;*

- *l'association doit ...ne pas agir pour un cercle restreint ;*
- *l'association doit faire preuve de sa capacité à travailler en réseau avec d'autres partenaires notamment associatifs. »*

En revanche, doivent être qualifiées de communautaristes les associations qui refusent l'objectif républicain d'intégration dans le pays d'accueil, limitent leurs actions aux seuls membres de la communauté³⁴ et revendiquent un lien d'allégeance au pays d'origine, qui s'accompagne souvent de substantiels apports financiers extérieurs dont l'opacité est avérée.

Lors d'un déplacement à Nancy en janvier 2012, dans la perspective d'un avis à venir sur la problématique de l'intégration culturelle, le Haut Conseil a ainsi pu observer que l'association communautaire républicaine et laïque « A ta Turquie », faute de financements pérennes ne pourra peut-être plus poursuivre ses activités, alors que sur la même ville, une association culturelle de fondamentalistes turcs se révèle particulièrement attractive en raison de moyens importants dont de toute évidence elle dispose, sans qu'on en connaisse précisément l'origine. Elle a ouvert un centre « culturel » et un internat éducatif de plusieurs étages.

Pour le Haut Conseil, il lui paraîtrait judicieux que l'Etat s'investisse désormais dans le contrôle a priori et l'évaluation des associations. A cette condition, il pourrait alors revenir sur son refus de principe de tout financement à des associations communautaires.

³⁴ Ces associations sont aussi souvent hostiles à la mixité homme/femme.

2/ Le large champ des missions confié aux associations

Les associations constituent un des vecteurs essentiels de la politique d'intégration au cœur des territoires de la République. Elles participent également à la réalisation des actions et à la détection des publics visés et les incitent ainsi à s'y engager.

Ainsi, sans elles, nombre d'actions ne pourraient pas être relayées et auraient au mieux un impact limité. Dans le domaine de l'intégration, ce rôle de relai entre la politique publique et son public « cible » est primordial. En effet, une des difficultés majeures de cette politique est qu'elle s'adresse à une population souvent marginalisée, maîtrisant mal la langue française, à l'écart des structures de droit commun, « enfermées » parfois dans des pratiques communautaires. Dès lors, la première difficulté et non la moindre réside dans la démarche qui va conduire le public recherché (les femmes immigrés, les migrants âgés, ...) à s'engager dans une action de formation, de soutien ou d'accompagnement. En dehors des dispositifs obligatoires pour les primo-arrivants dans le cadre du CAI, seule une action de proximité est en mesure de sensibiliser et de mobiliser ce public. **Dans ce domaine, les associations sont et demeurent des acteurs incontournables.** Cette action peut être prévue et organisée dans le cadre de la médiation sociale et interculturelle (dispositif des adultes relais de la politique de la ville) mais également des agents de développement local d'intégration (ADLI).

Acteur majeur de la détection et de la mobilisation du public concerné, les associations n'en sont pas moins également largement impliquées dans les actions de formation, de soutien et d'accompagnement de la politique d'intégration. Le champ des missions confiées ou ouvertes aux associations s'avère très large. Elles sont engagées dans les formations linguistiques, l'apprentissage des valeurs de la République et citoyenneté, le soutien à la parentalité, le logement des travailleurs immigrés, le soutien scolaire, l'accompagnement des immigrés vers le droit commun, l'interprétariat, ou l'histoire et la mémoire de l'immigration.

21/ La médiation sociale et interculturelle

Créés expérimentalement en 1996, les agents de développement local pour l'intégration désormais au nombre de 29³⁵, sont implantés dans 26 départements. Financés par les crédits déconcentrés du programme 104 et par le FEI pour un montant avoisinant les 500 000 € annuels³⁶, ils mènent des actions visant à renforcer la participation des familles immigrées à la vie locale, à développer la coopération entre les services publics pour une meilleure prise en charge des publics et à faire évoluer les représentations réciproques des habitants. Les emplois sont portés par des associations locales ou des associations « centres de ressource » comme le centre ressources enfance famille école (CREFE) pour les agents déployés dans le Rhône, l'Ain et la Loire.

³⁵ 15 ADLI financés sur le 104, et 14 sur le FEI, mais ce dernier financement n'est jamais pérenne.

³⁶ Source DAIC et programmes régionaux d'intégration des personnes immigrées.

D'une tout autre ampleur, sur un champ proche est le dispositif des adultes-relais que, l'ACSE finance à hauteur de 4231 emplois pour plus de 77,5 millions d'euros annuels³⁷. Ces agents qui assurent dans les espaces publics ou collectifs des quartiers prioritaires de la politique de la ville des missions de médiation sociale et culturelle visant notamment à concourir au lien social, accompagner les habitants dans leurs démarches, à faciliter le dialogue entre services publics et usagers et entre les générations, à renforcer la fonction parentale, à renforcer la vie associative et à développer la capacité d'initiative et de projet dans le quartier et la ville, œuvrent par leur action en direction des immigrés et de leurs descendants directs pour la politique d'intégration. Les emplois sont portés principalement par des associations (80% des conventions signées)³⁸, mais également par des collectivités locales (15%), et pour le 5% restants par d'autres structures publiques ou privées comme des comités d'entreprise, des personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public, des offices publics et organismes HLM, des établissements publics de santé et des établissements publics locaux d'enseignement.

22/ La formation linguistique

La connaissance et la pratique de la langue du pays d'accueil constitue le point de départ essentiel de toute politique d'intégration. Sans cette maîtrise, l'intégration n'est pas envisageable, l'exclusion ou la mise à l'écart devient la règle, le repli sur soi, une échappatoire. Ainsi, la formation linguistique constitue le poste de dépense le plus important de la politique d'intégration, financée en grande partie par l'OFII dans le cadre du CAI et du hors CAI (33,5 millions d'euros en 2010), mais également des PRIPI au plan déconcentré (dépense évaluée à environ un tiers du programme 104 déconcentré soit près 5 millions d'euros en 2010³⁹), de la DAIC au niveau national (460 000 € en 2010), du FEI (1 million d'euros en 2011), soit au minimum, 40 millions d'euros annuels sur la seule politique d'intégration.

Dans le cadre du CAI

La formation linguistique, est en grande partie portée et financée par l'OFII dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration signé par les immigrés primo arrivants. En 2010, 101 355 contrats ont été souscrits et près de 24% des signataires ont fait l'objet d'une prescription de formation linguistique⁴⁰. Celle-ci n'est ouverte qu'aux immigrés primo-arrivants qui n'ont pas ou très peu de connaissances de la langue française. Ces formations initiales comprises entre 200 et 400 heures (280 heures en moyenne en 2010) permettent d'acquérir le diplôme initial de langue française (DILF) ou le diplôme d'étude en langue française niveau A1 (DELF A1). Ce dispositif de formation a coûté plus de 23 millions

³⁷ Rapport d'activité 2010 de l'ACSE, favoriser la cohésion sociale par une présence humaine de proximité (page 18) et détails des engagements pour les interventions pour 2010 (page 47).

³⁸ Source ACSE : http://www.lacse.fr/dispatch.do?sid=site/politique_de_la_ville/actions

³⁹ Rapport annuel de performance 2010 du programme 104, paragraphe 212 « dispositif à financement territorial » (page 88).

⁴⁰ 24 068 personnes se sont vues prescrire une formation linguistique dans le cadre du CAI en 2010, voir rapport annuel de performance 2010 du programme 104, introduction « la politique d'intégration » et rapport d'activité 2010 de l'OFII (page 11).

d'euros à l'OFII en 2010⁴¹. Cette même année, 15 874 étrangers ont obtenu le DILF soit 60% des étrangers engagés dans cette formation.

L'ensemble de ces formations est délégué à des prestataires extérieurs par le biais de marchés publics d'un an renouvelables deux fois. Cette contractualisation a conduit les parties prenantes à se professionnaliser pour être en mesure d'y répondre. Dès lors, de nombreuses associations n'ont pas pu atteindre le niveau requis par ces appels d'offre. Par ailleurs, de nombreux organismes de formation, essentiellement sous statut associatif, se sont également engagés sur ce créneau. En conséquence, dans les régions, l'OFII voit se réduire assez drastiquement le nombre de prestataires répondant à ses appels d'offre. Ainsi, par exemple dans le département du Nord, une seule association a obtenu le marché des prestations linguistiques mais également des bilans de compétences professionnelles, des formations civiques et vivre en France, et des formations pour les familles.

Désormais, les associations effectuant la formation linguistique dans le cadre des marchés publics de l'OFII ont pour la très grande majorité un haut niveau de professionnalisme. Ces associations qui se sont transformées en centre de formation associatif, ne comportent pratiquement plus de bénévoles en dehors des structures de direction et s'appuient essentiellement sur un salariat qualifié pour dispenser les formations. Elles ont investi ce champ de la formation linguistique mais proposent également, pour la plupart, des formations professionnelles variées en développant des offres pour les particuliers mais également en direction des entreprises. Ces associations ont désormais de nombreux partenaires privés et publics. Leurs sources de financement sont variées et leurs chiffres d'affaires peuvent s'établir à plusieurs millions ou dizaines de millions d'euros annuels.

Cette forte professionnalisation des acteurs s'accompagne logiquement et fort heureusement d'une amélioration de la qualité des prestations. Pour une meilleure visibilité, ces associations multiplient les partenariats et développent une forte politique de labellisations, de certifications, d'agrément et d'habilitations de leurs activités (normes ISO 9001, charte de la diversité, label OPQF⁴², label APP⁴³, label qualité FLE⁴⁴, habilitation en centre d'examen DILF, DELF et DALF).

Toutefois, le niveau linguistique demandé à l'issue de cette formation reste bas. En effet, le DILF, diplôme de français langue étrangère évaluant les premiers apprentissages (niveau A1.1 du Cadre européen commun de référence pour les langues du Conseil de l'Europe) ne certifie qu'un niveau de base à peine suffisant pour comprendre et se faire

⁴¹ Rapport d'activité 2010 de l'OFII (page 12).

⁴² Ce label délivré par l'office professionnel de qualification des organismes de formation est un dispositif de reconnaissance du professionnalisme des organismes de formation continue mis en place en 1994 à l'initiative de la DGEFP, du Ministère du Travail et de l'Emploi, et de la Fédération de la Formation Professionnelle, syndicat représentatif de la branche.

⁴³ Ce label APP, ateliers de pédagogie personnalisée est délivré par l'association pour la promotion du label APP et qui permet de certifier pour l'organisme labellisés la qualité de la démarche de formation APP, démarche centrée sur la personne et fondée sur le mode pédagogique de l'autoformation. L'agence française de normalisation (AFNOR) est chargée de la mise en œuvre de cette labellisation.

⁴⁴ Le label qualité FLE, français langue étrangère, créé par les ministères de l'Enseignement supérieur et de la recherche, des Affaires étrangères et européennes et de la Culture et de la communication vise l'identification, la reconnaissance et la promotion par les pouvoirs publics des lieux de formation dont l'offre linguistique et les services présentent les garanties de qualité attendues. Le Centre international d'études pédagogiques (CIEP), établissement public national à caractère administratif du ministère de l'Éducation nationale est chargé de la mise en œuvre de cette labellisation.

comprendre dans la réalisation des actes les plus simples de la vie courante (300 mots)⁴⁵. Bien que nécessaire, il ne constitue pas un gage suffisant pour s'intégrer dans la société et le monde du travail. Cette formation ne constitue qu'une première étape qui doit être poursuivie. Elle peut l'être en partie dans le cadre du hors CAI.

Dans le cadre du hors CAI

Au cours de l'année 2009, les compétences de l'ACSE en matière de formations linguistiques des publics non signataires du CAI ont également été transférées à l'OFII. Ces formations sont ouvertes à différents types de publics prioritaires :

- les candidats à la nationalité française ajournés ou ceux dont les demandes sont en cours d'instruction ;
- les demandeurs d'emploi étrangers souffrant d'une maîtrise insuffisante de la langue ;
- les signataires du CAI souhaitant approfondir leurs connaissances ;
- les femmes étrangères rencontrant des difficultés linguistiques dans leur quotidien.

Ces formations sont dispensées par les mêmes associations et organismes que ceux retenus pour le CAI, l'OFII ayant fait le choix d'un seul et même dispositif CAI et « hors CAI » pour ses appels d'offres. En 2010, 14 600 personnes ont bénéficié du dispositif « hors CAI » dont près de 67% de demandeurs d'emploi, 4% de candidats à la nationalité française, 13% d'immigrés souhaitant poursuivre l'apprentissage CAI et 16% de femmes rencontrant des difficultés dans leur quotidien, pour un coût total avoisinant les 10,5 millions d'euros⁴⁶.

Toutefois, ces formations sont parfois peu visibles et peu connues des différentes associations œuvrant dans le domaine de l'intégration. En région Nord, malgré des besoins de formation important, certains stages s'avèrent incomplets. Certains programmes régionaux d'intégration des personnes immigrées demeurent flous sur les possibilités offertes par l'OFII en matière de formation linguistique hors CAI. Enfin, ces stages hors CAI ne sont ouverts qu'à un public restreint, laissant en dehors du système les immigrés « non prioritaires » dont les besoins sont d'une toute autre ampleur⁴⁷.

Localement, des offres moins « institutionnelles » mais plus accessibles à certains publics en grande difficulté et n'ayant pas la possibilité ou la volonté d'effectuer les démarches administratives nécessaires viennent compléter l'offre de formation.

Dans le cadre des ateliers sociolinguistiques

Ainsi en est-il des ateliers sociolinguistiques qui sont ouverts aux populations immigrées non concernées par le CAI et le hors CAI. Ils sont essentiellement financés dans le cadre des PRIPI par le programme 104 « intégration et accès à la nationalité française » déconcentré au niveau des régions voire des départements et ils représentent en première

⁴⁵ Voir site internet du centre international d'études pédagogiques (CIEP) : <http://www.ciep.fr/dilf/>

⁴⁶ Rapport d'activité 2010 de l'OFII, les dispositifs d'apprentissage du français (page 13).

⁴⁷ La loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social fait figurer l'apprentissage du français parmi les objectifs de la formation, l'article 5 donnant à cet apprentissage le statut de compétence professionnelle dans un dispositif de droit commun et donc aux salariés qui présentent des besoins linguistiques, le droit à se former dans le cadre du plan de formation de l'entreprise.

estimation près de 39%⁴⁸ du budget de ces PRIPI. Ces financements sont décidés soit après appels à projet, soit par reconduction d'une année sur l'autre. Ils sont parfois cofinancés par les communes notamment par le biais de prêts de locaux. Ils sont également financés par le programme 147 « politique de la ville » tout particulièrement quand ils contiennent un objectif d'accompagnement vers l'emploi au sein des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). Enfin, le FEI en finance également une partie. Ces ateliers doivent répondre à plusieurs critères d'éligibilité et permettre une connaissance et une appropriation des règles de vie quotidienne en France, favoriser l'émancipation et l'autonomie, apporter un soutien au projet personnel, et offrir un parcours personnalisé. Les formations sont limitées à 6 heures hebdomadaire.

Les prestataires sont essentiellement des associations locales et notamment les centres sociaux mais également des collectivités locales. Ce dispositif souffre de certains maux dus à la multiplication et la dispersion des acteurs et des prescripteurs, à la faible identification des offres de formation et à la difficulté d'effectuer un véritable travail en réseau, au faible professionnalisme, au manque de contrôle de la qualité des prestations offerte. Face à ces difficultés, la région Nord-Pas-de-Calais a délibérément renoncé à ces ASL, alors que d'autres constatant un besoin croissant consacrent la majeure partie de leur programme 104 déconcentré à ces actions (région Franche-Comté (73%), région Champagne-Ardenne (62%))⁴⁹.

Dès lors, face à l'amélioration qualitative de la formation CAI et hors CAI, la faiblesse relative des ASL n'en est que plus voyante. Le manque de contrôle de la qualité des prestations est une réalité qui tient notamment au fait de la multiplication des prescripteurs locaux (régions et départements). Toutefois, localement des mesures fortes ont été prises pour encadrer au mieux ces ateliers et les recentrer sur leur objectif principal qui est l'amélioration du niveau de langue. Ainsi, certaines associations locales se sont regroupées pour effectuer une rentrée commune dans le dispositif pour tous les bénéficiaires des formations, des tests d'entrée puis des évaluations trimestrielles et de fin de stage sont également instaurés. Toutefois, ces initiatives demeurent à la discrétion des associations et bien que soutenues localement par les administrations publiques, elles ne sont ni véritablement encadrées ni diffusées.

Ce sera désormais le cas grâce à la création, à l'initiative de la DAIC et de la délégation générale à la langue française et aux langues de France, en octobre 2011, d'un label qualité « français langue d'intégration » (FLI®)⁵⁰ pour les organismes de formation et d'un agrément « français langue d'intégration » pour les associations de bénévoles non déclarées comme organisme de formation. Délivré pour une durée de 3 années sur la base d'un référentiel commun, ce label devrait s'avérer un outil essentiel d'amélioration de la qualité de la formation linguistique et notamment des ASL. Rapidement, et c'est aussi le but de l'agrément, les appels à projets pourront s'appuyer sur cet agrément certifiant un niveau de la qualité des prestations conforme aux attentes de l'Etat.

⁴⁸ Voir l'annexe 4 sur le bilan des engagements financiers du programme 104 dans le cadre des PRIPI en 2011.

⁴⁹ Voir l'annexe 4 sur le bilan des engagements financiers du programme 104 dans le cadre des PRIPI en 2011.

⁵⁰ Décret n°2011-1266 du 11 octobre 2011 relatif à la création d'un label qualité intitulé « Français langue d'intégration ».

Dans le cadre de l'opération « Ouvrir l'école aux parents pour réussir l'intégration »

Expérimentée en 2008-2009 dans 12 départements, l'opération pilotée conjointement par le ministère de l'éducation nationale et initialement le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIINDS) puis à partir de 2011 le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration (MIOMCTI), a désormais été étendue à 41 départements. Elle s'adresse aux immigrés, parents d'élèves qui n'ont pas suivi les prestations offertes dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration. Financée sur le programme 104 à hauteur de 1,91 millions d'euros en 2011⁵¹, cette opération est ouverte aux parents volontaires qui n'ont pas suivi de prestation linguistique dans le cadre du CAI. Elle a pour objectif principal d'acquérir une meilleure maîtrise de la langue française en aboutissant à l'obtention du DILF ou du DELF, mais également d'acquérir une meilleure connaissance de la société française, des principes et valeurs de la république française et de l'institution scolaire. Chaque opération est organisée sur la base de 120 heures de formation par année scolaire pour des groupes de 8 à 15 personnes.

Les associations participent à cette opération principalement dans le cadre de l'information des familles, mais également pour la mise en œuvre des formations. Seules les associations agréées par l'éducation nationale ou prestataires de l'OFII peuvent y participer⁵². La DAIC évalue à 24% le nombre de personnels associatifs ayant effectué des formations dans le cadre de cette opération en 2010 (76% d'enseignants).

23/ L'apprentissage des valeurs de la République et de la citoyenneté

Dans le cadre du CAI

Le CAI inclut une formation civique obligatoire pour l'ensemble des signataires⁵³, organisée sur une journée et une session « vivre en France »⁵⁴ d'une durée de 6 heures facultative en fonction des besoins des migrants. La journée consacrée à la formation civique comprend une présentation des institutions françaises et des valeurs de la République, notamment sur l'égalité hommes-femmes, la laïcité, les libertés fondamentales, l'exercice de la citoyenneté. Elle est dispensée par des prestataires retenus par l'OFII après une procédure d'appels d'offres sur la base d'un marché public. Il en est de même pour la session « vivre en France ». En 2010, 36,6% des signataires du CAI ont suivi la session de 6 heures et ces deux formations ont représenté en 2010, près de 6 900 séances cumulées pour un coût global de 6,2 millions d'euros⁵⁵.

⁵¹ Projet annuel de performance du programme 104 « intégration et accès à la nationalité française, activités déconcentrés d'intégration (page 85).

⁵² Circulaire conjointe ministère de l'éducation nationale et MIINDS, NOR:MENE1023678C, du 23 septembre 2010 et circulaire conjointe ministère de l'éducation nationale et MIOMCTI, NOR : MENE1119849C du 11 juillet 2011.

⁵³ Cette formation est prévue par l'article R 311-22 du CESEDA.

⁵⁴ Cette formation est prévue par l'article R 311-25 du CESEDA.

⁵⁵ Rapport d'activité 2010 de l'OFII, partie CAI (page 10).

A l'instar de la formation linguistique dispensée dans le cadre du CAI, la procédure des marchés publics a encore une fois contribué à la professionnalisation des acteurs dans le champ de l'apprentissage des valeurs de la République et de la citoyenneté. Les acteurs principaux retenus sont des centres de formation associatifs. Toutefois, certains centres d'information sur les droits des femmes (CIDFF) et des fédérations comme les associations pour l'enseignement et la formation des travailleurs immigrés (AETFI) se sont engagés sur cette mission et ont également obtenus certains marchés.

Dans le cadre de ces marchés publics, les différents prestataires sont contrôlés sur place par les agents des directions territoriales de l'OFII au minimum deux fois par an sur la base de grilles d'évaluation et conformément au cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de fournitures courantes et services.

Cependant, la procédure des marchés publics entraîne, sur ces marchés bien particuliers, un risque fort de voir la concurrence fortement diminuer conduisant à une captation du marché par quelques grands opérateurs. D'après l'OFII, pour ces formations civique et session vivre en France, il n'y a déjà plus en moyenne nationale que 1,5 candidat par marché.

En dehors du CAI

L'apprentissage des valeurs de la République et de la citoyenneté est une priorité d'intervention des PRIPI⁵⁶. Ainsi, un certain nombre d'actions, concourant à cette priorité et en dehors du CAI sont relayées au plan national et au plan territorial par des associations retenues essentiellement dans le cadre d'appels à projets nationaux de la DAIC (509 000€ de subventions délivrées en 2011), et régionaux voire départementaux dans le cadre des PRIPI. Il s'agit principalement d'actions visant à une meilleure connaissance des institutions, des lois et des valeurs de la République et des usages qui permettent de savoir vivre ensemble au sein de la société française⁵⁷. Toutefois, les contours de cette catégorie demeurent assez flous notamment au plan local au sein des PRIPI. Elle ne figure d'ailleurs pas en tant que telle dans le guide d'appui à l'élaboration des PRIPI édité par la DAIC. Dès lors, certaines régions y incluent des actions concourant à l'accueil et l'information juridique des immigrés, à l'interprétariat social, quand d'autres régions n'y affectent plus aucune ressource en considérant qu'elle constitue une action transversale qui doit être relayée dans l'ensemble des actions d'intégration entreprises.

Aussi, la démarche de la création du label « français langue d'intégration » qui instaure dans l'apprentissage de la langue un volet « intégration citoyenne »⁵⁸ entre pleinement dans cette transversalité que le Haut Conseil soutient et qui devrait être développé dans les autres domaines d'action de la politique d'intégration.

⁵⁶ Circulaire du 7 janvier 2009 du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire sur la mise en place d'une nouvelle politique d'intégration des immigrés en situation régulière et la circulaire du 28 janvier 2010 du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire sur les programmes régionaux d'intégration des personnes immigrées.

⁵⁷ Axe 2 de l'appel à projet DAIC 2012, « connaissance et promotion des valeurs de la société d'accueil ».

⁵⁸ Référentiel français langue d'intégration.

Pour l'heure, sans définition claire au plan local, cette mission est interprétée très différemment par les associations mandatées et conduit à des résultats difficilement quantifiables et encore moins évaluables. Cette action, pourtant prioritaire, n'est donc pas ou peu développée au plan local en dehors de celles conduites en direction des primo-arrivants.

24/ Le soutien à la parentalité

Dans le cadre du CAI

L'étranger admis au séjour en France et son conjoint doivent conclure conjointement avec l'Etat un contrat d'accueil et d'intégration pour la famille⁵⁹ par lequel ils s'obligent à suivre une formation sur les droits et les devoirs des parents en France, ainsi qu'à respecter l'obligation scolaire. En 2010, 1579 contrats d'accueil et d'intégration pour la famille ont été signés. La formation porte notamment sur l'autorité parentale, l'égalité entre les hommes et les femmes, la protection des enfants et les principes régissant leur scolarité en France. Elle est réalisée par des prestataires essentiellement associatifs retenus par appel d'offre de l'OFII dans le cadre de marchés publics.

En dehors du CAI

De part son volet, connaissance de l'institution scolaire, l'opération « ouvrir l'école aux parents pour réussir l'intégration » s'inscrit également dans le cadre du soutien à la parentalité. Le rôle des associations y a déjà été mentionné.

Par ailleurs, les associations sont également particulièrement engagées dans des dispositifs pilotés par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du ministère des solidarités et de la cohésion sociale qui sortent du champ de la seule politique d'intégration mais qui y concourent comme la médiation familiale, les réseaux d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP), les « points infos familles », elles reçoivent à ce titre près de 8 millions d'euros de subventions annuelles dans le cadre d'appels à projet nationaux ou déconcentrés dans le cadre du programme 106 « actions en faveur des familles vulnérables »⁶⁰. Sur ces financements, un tiers est déployé vers les zones prioritaires de la politique de la ville⁶¹.

25/ Le soutien scolaire

L'essentiel du soutien scolaire est mené dans le cadre des projets de réussite éducative pilotés par l'ACSE. En 2010, le programme de réussite éducative a mobilisé 125 millions

⁵⁹ Article L311-9-1 du CESEDA et les articles R 311-30-12 à 15 du CESEDA.

⁶⁰ Projet annuel de performance 2012 du programme 106, « actions en faveur des familles vulnérables », action 1 : accompagnement des familles dans leur rôle de parents.

⁶¹ Document de politique transversale 2011 de la politique de la ville, partie programme 106, (page 37).

d'euros, dont 95 millions ont été directement pris en charge par l'ACSE⁶². Sans revenir sur l'ensemble des dispositifs concernés par ce programme, « école ouverte », « busing », « cordée de la réussite », « internat d'excellence », « classes préparatoires intégrées », « contrat locaux d'accompagnement à la scolarité », la mission constate que le programme 104 à travers son volet territorial, finance des associations engagées également dans le soutien scolaire. Cette action complémentaire en direction des enfants d'immigrés n'est engagée que par les régions qui ont effectué le diagnostic de cette difficulté dans leur PRIPI. Elle demeure néanmoins marginale comparativement aux actions du programme de réussite éducative et ne représente qu'une centaine de milliers d'euros.

26/ Le logement des travailleurs immigrés et l'hébergement des réfugiés

La mise en œuvre du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants amorcée en 1997 se poursuit sur la période 2007-2013 et vise à transformer ces foyers en résidences sociales avec pour objectif de faire évoluer ces logements spécifiques vers un statut de droit commun. La gestion de ces foyers n'est pas du seul ressort de la société d'économie mixte ADOMA. En effet, de nombreuses associations sont également gestionnaires de foyers. Certaines ont plusieurs centaines voire milliers de salariés. C'est par exemple le cas de l'AFTAM que nous avons auditionné au mois de janvier 2012 et qui a deux mille salariés, et qui gère 120 foyers (20 000 lits) pour un chiffre d'affaire de 180 millions d'euros. En 2010, elles ont reçu à ce titre plus de 6 millions d'euros⁶³. Par ailleurs, d'autres actions plus spécifiquement liées aux besoins spécifiques des résidents sont menées dans les foyers par ces mêmes associations. Elles sont financées essentiellement dans le cadre des PRIPI, et concernent souvent l'accompagnement social des migrants âgés.

Enfin, les 28 centres provisoires d'hébergement pour l'accueil des réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire sont également gérés par des associations qui ont obtenu à ce titre 12,1 millions d'euros en 2010⁶⁴.

27/ L'accompagnement des immigrés vers le droit commun

Dans le cadre du CAI

L'accueil des primo-arrivants comprend dans le cadre du CAI un volet d'accompagnement vers le droit commun. Il s'exprime à travers différentes actions engagées et notamment le bilan de compétences professionnelles⁶⁵ et l'orientation vers les assistants sociaux de l'OFII.

Ainsi, en 2010, plus de 62 000 bilans de compétences ont été prescrits et réalisés par les organismes et associations titulaires des marchés publics de l'OFII.

⁶² Rapport d'activité 2010 de l'ACSE, partie éducation, page 8 à 11.

⁶³ Rapport annuel de performance 2010 du programme 104, action 12.

⁶⁴ Rapport annuel de performance 2010 du programme 104, action 12, partie CPH.

⁶⁵ Le bilan de compétences professionnelles est prévu par l'article L311-9 du CESEDA et détaillé à l'article R311-26 du même code.

Par ailleurs, plus de 13 200 personnes ont fait l'objet d'un accompagnement social individualisé, et notamment d'aide aux démarches administratives, d'apprentissage des droits, d'accès au logement, à l'emploi et à la formation. Ces actions essentiellement menées par des travailleurs sociaux dépendant de l'OFII peuvent localement être déléguées sous convention, hors marché public, à des associations comme l'ASSFAM qui intervient dans 25 départements.

En dehors du CAI

Une grande partie des financements engagés dans le cadre des PRIPI (7,7 millions d'euros)⁶⁶, comme au plan national par la DAIC (2,6 millions d'euros), concerne l'accompagnement des immigrés et de leurs descendants directs vers le droit commun, que ce soit l'accès aux droits, à l'emploi, au logement, à l'éducation, à la santé et à la culture. Cet accompagnement s'avère utile pour ces populations parfois trop éloignées du droit commun pour être en mesure d'y accéder directement en raison d'une mauvaise maîtrise de la langue, d'une méconnaissance du droit et du fonctionnement de l'administration française. Il s'avère nécessaire pour les publics prioritaires définis par la DAIC qu'il s'agisse des femmes ou des personnes âgées. D'ailleurs, un certain nombre d'associations qui œuvrent spécifiquement en direction de ces publics prioritaires se sont créées et ont développé des actions ciblées (cafés sociaux, accueil des femmes en difficulté, lutte contre les mutilations sexuelles et les mariages forcés, ...).

Par ailleurs, certains grands réseaux associatifs sont devenus des interlocuteurs privilégiés au plan local de cet accompagnement vers le droit commun mené par la politique d'intégration. Il s'agit principalement des centres sociaux et socioculturels, des centres d'information sur les droits des femmes et des familles, les maisons de la jeunesse et de la culture.

Les principaux réseaux bénéficiaires d'appels à projet régionaux dans le cadre du programme 104 sont recensés dans le tableau suivant :

	Nombre d'associations subventionnées en 2011	Montant total des subventions obtenues en 2011
Centres sociaux et socioculturels	142 centres	> 1,6 millions d'€
Centre d'information sur les droits des femmes et des familles	30 CIDFF	> 400 000€
Maisons de la jeunesse et de la culture	24 MJC	> 240 000€
Ligue de l'enseignement	10 associations locales	> 130 000€
AEFTI	7 associations locales	> 350 000€
Maisons de quartier	6 associations locales	> 100 000€
Missions locales	5 missions	> 40 000€
Foyers de jeunes travailleurs	5 foyers	> 40 000€
Fédération des œuvres laïques	5 associations locales	> 20 000€
Fondation agir contre l'exclusion	5 associations locales	> 200 000€

Sources : Programmes régionaux d'intégration des personnes immigrées en 2011

⁶⁶ Voir l'annexe 4 sur le bilan des engagements financiers du programme 104 dans le cadre des PRIPI en 2011.

Cette politique est également largement relayée par les municipalités au travers des centres communaux d'action sociale (25 CCAS subventionnés et plus de 200 000€ de subventions obtenus en 2011).

28/ Les autres missions

Enfin d'autres missions très variées viennent compléter le champ de celles engagées en tout ou partie par des associations. Elles concernent l'accompagnement technique de la mise en œuvre de la politique d'intégration à la fois au plan local et national par la réalisation d'actions d'appui méthodologique (diffusion de bonne pratique, réalisation de guides, de diagnostics, d'études d'impact et d'évaluation de la politique menée), mais également d'actions de formation des associations, de création de réseau ou de cartographie des acteurs, de pilotage d'une action, d'interprétariat, ...

Ces missions sont confiées dans le cadre d'appel à projet nationaux ou locaux à des associations ou à des cabinets d'expertise. Les centres de ressources de la politique de la ville y sont fortement impliqués (observatoire régional de l'intégration et de la ville, centre de ressources enfance famille école, centre de ressources politique de la ville en Essonne, ...).

Enfin, un dernier volet de missions concerne le travail de mémoire au travers de la mise en valeur de l'histoire de l'immigration. De nombreuses associations mettent en œuvre des expositions, colloques, séminaires, salons, pièces de théâtre, films, émissions de radios, sur le thème de l'immigration afin de mettre en valeur les parcours d'intégration. Ces actions sont financées par la DAIC au plan national (550 000€ en 2011) mais également par les régions. Elles obtiennent couramment des cofinancements de l'ACSE mais également des collectivités territoriales.

3/ Le rôle des programmes régionaux d'intégration des personnes immigrées

31/ Le PRIPI, une obligation législative, ...

Coordonnant l'ensemble de ces actions, la politique d'intégration est une politique nationale qui s'exerce sur l'ensemble du territoire mais qui a vocation à s'appliquer de façon différenciée en fonction des particularités locales. Cette déconcentration au plan régional est organisée par la DAIC à travers la mise en œuvre des PRIPI.

Les PRIPI ont été créés par le décret n° 90-143 du 14 février 1990 qui prévoit l'établissement tous les ans, par les préfets de région, d'un programme d'insertion des populations immigrées. Relancés par le comité interministériel à l'intégration (CII) du 10 avril 2003 puis généralisés par une circulaire du ministère des affaires sociales n°2003/537 du 24 novembre 2003, les PRIPI ont obtenu une base législative par la loi de programmation pour la cohésion sociale n° 2005-32 du 18 janvier 2005 en vertu de laquelle, « sous l'autorité du représentant de l'Etat, il est élaboré dans chaque région et dans la collectivité territoriale de

Corse un programme régional d'intégration des populations immigrées »⁶⁷. La circulaire du 7 janvier 2009 du ministre en charge de l'intégration a dessiné les grands axes d'une nouvelle politique d'intégration des étrangers en situation régulière et a annoncé la préparation de PRIPI rénovés. Ces PRIPI ont vocation à financer les 4 actions d'intégration principales que sont l'apprentissage du français, l'accès à l'emploi, au logement et à la citoyenneté et deux publics prioritaires que sont les femmes et les migrants âgés.

La circulaire du 28 janvier 2010 invite à la réalisation de nouveaux PRIPI pour la période 2010-2012. Elle dispose que ces programmes doivent être l'occasion de donner un nouvel élan à la politique publique d'intégration des migrants et d'y associer de façon plus large tous les acteurs locaux, à partir d'une analyse territorialisée des situations et des besoins.

32/ ... inégalement appliqué et porteur de fortes disparités, ...

Ces PRIPI ont été signés dans 24 régions⁶⁸. Toutefois, la région Ile-de-France qui est la plus concernée par la politique d'intégration n'a signée son PRIPI 2010-2012, qu'en toute fin d'année 2011. Les PRIPI ont le mérite de mettre autour de la table un certain nombre de services déconcentrés de l'Etat, de collectivités et d'acteurs privés notamment associatifs. Ces programmes ont également pour intérêt d'effectuer un diagnostic assez précis de la situation de l'immigration sur le territoire régional. En fonction de priorités nationales et des réalités locales, des axes stratégiques sont déterminés, à partir desquels un programme d'action est décidé puis normalement décliné dans des appels à projets⁶⁹.

Pourtant, les services et organismes de l'Etat concernés par le PRIPI, que sont les DRJSCS, DDCS, direction départementale des territoires (DDT), délégation territoriale de l'OFII, rectorat et inspections académiques, direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), délégation régionale au droit des femmes et à l'égalité (DRDFE), Pôle emploi, agence régionale de santé (ARS), direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), direction régionale des affaires culturelles (DRAC) ne s'y engagent que de manière très inégale, plus en raison de l'implication et de la sensibilité ou non de certains directeurs régionaux. Ce constat est encore beaucoup plus vrai pour les collectivités territoriales qui n'y participent que très rarement à l'exception notable par exemple des agglomérations d'Angers, Le Mans et Nantes comme le Haut Conseil l'a constaté lors d'un déplacement en région Pays-de-la-Loire en octobre 2011.

Face à ce constat, les DRJSCS doivent souvent prendre à leur compte l'animation et la coordination des projets sans en maîtriser complètement les contours. Les groupes de travail, sans véritable porteur de projet, sont alors atones, incapables de définir des objectifs précis et quantifiables. La mission a constaté que dans certaines régions, les groupes de travail porté par des acteurs directement concernés par l'action constituaient un véritable moteur, alors qu'à l'inverse, des groupes portés par un chargé de mission d'une DRJSCS éprouvaient des difficultés à engager une véritable dynamique de projet. En cette matière, la réussite provient de l'implication des acteurs extérieurs. A titre d'exemple, pour illustrer son propos le Haut

⁶⁷ Article L117-2 du code de l'action sociale et des familles.

⁶⁸ Il manquait encore au moment de la rédaction de cet avis, les régions d'outre-mer suivantes : Guadeloupe, Mayotte, et Réunion.

⁶⁹ Voir l'annexe 5 qui récapitule les différents axes prioritaires des régions au sein de leurs PRIPI.

Conseil à souhaiter présenter en annexe du présent avis une synthèse du PRIPI de la région Midi-Pyrénées⁷⁰.

Par ailleurs, malgré un guide précis réalisé par la DAIC à l'usage des régions, ces PRIPI ne sont pas véritablement normés et les différences entre chaque programme régional ainsi que dans les modalités de leur mise en œuvre s'avèrent très importantes. Or ces différences ne peuvent pas toutes s'expliquer par la divergence des diagnostics initiaux. Dans quelques régions, les collectivités locales se sont engagées auprès de l'Etat, dans d'autres, leur implication est inexistante. Dans certaines régions, des appels à projets sont déclinés du PRIPI, dans d'autres les subventions aux acteurs de l'intégration continuent d'être reconduites d'année en année. Parfois, la DRJSCS est pratiquement le seul service de l'Etat impliqué dans le suivi du PRIPI, dans d'autres régions chaque service de l'Etat pilote un groupe de travail et est responsable d'une action. Certains départements de forte immigration ont décliné le PRIPI en plans départementaux d'intégration (PDI). Toutefois, en région parisienne, en raison du retard accumulé, les PDI ont été rédigés en même temps que le PRIPI. Certaines régions n'ayant pas décliné leur PRIPI en PDI déconcentrent tout de même leurs crédits du programme 104 au niveau départemental, d'autres gardent l'ensemble des crédits au niveau régional et lancent les projets à leur niveau.

33/ ... présentant un périmètre financier restreint, ...

Les PRIPI ne constituent que le pan déconcentré de la politique d'intégration. Une part des financements du programme 104 est conservée au niveau central par la direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (DAIC) dans le cadre d'appels à projets nationaux, près de 5,2 millions d'euros en 2010, et 4,9 millions d'euros en 2011⁷¹, une autre part provient du fond européen pour l'intégration (FEI) également par le biais d'appels à projet nationaux, soit 8,1 millions d'euros en 2010⁷², et enfin la plus grande partie est engagée par l'OFII, souvent en marge des PRIPI dans le cadre de l'accueil des primo-arrivants, près de 50,5 millions d'euros en 2010⁷³. Dès lors, les 15,5 millions d'euros déconcentrés en 2010 et 18,6 millions en 2011 ne représentent finalement qu'environ 20% de l'ensemble des fonds engagés dans le cadre de la politique d'intégration. Ainsi, les appels à projets nationaux sont ouverts aux associations dites « tête de réseau » pour des actions à portée nationale ou innovantes. Toutefois, ces différentes actions nationales viennent parfois se superposer aux actions territoriales sans cohérence d'ensemble, d'autant plus que les régions ne sont pas toujours avisées des financements nationaux. A partir de l'ensemble des PRIPI communiqués, le Haut Conseil a rédigé une synthèse des crédits engagés en 2011 par action en annexe 5 du présent avis.

Par ailleurs, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, les fonds portés par l'ACSE sont également accessibles par appels à projet dans le cadre des CUCS voire en dehors (projets nationaux). Ces appels à projets viennent alors s'ajouter à la longue liste des projets à honorer. Les crédits disponibles de la politique de la ville, dix fois plus importants

⁷⁰ Voir l'annexe 6.

⁷¹ Source : Appels à projet DAIC 2011 et rapport annuel de performance 2010 du programme 104.

⁷² Décisions 2007/435/CE du 25 juin 2007 portant création du fond européen à l'intégration, et (C(2010/1632)) du 15 mars 2010 autorisant pour la France le programme annuel 2010 du FEI.

⁷³ Rapport d'activité 2010 de l'OFII, 50,5 millions d'euros ont été consacrés au dispositif d'accueil et d'intégration en 2010 (CAI et formations linguistiques hors CAI).

pour les associations que les crédits de la politique de l'intégration, viennent alors occulter le dispositif⁷⁴.

Dès lors, les PRIPI ne représentent parfois qu'un document permettant d'engager les seuls crédits déconcentrés du programme 104, bien loin de l'objectif de définir une véritable politique d'intégration au plan local mobilisant l'ensemble des acteurs de l'Etat autour d'objectifs communs. Cependant, la territorialisation en 2012 de l'action « ouvrir l'école aux parents pour réussir l'intégration » et le transfert des 1,9 million d'euros correspondant aux régions constituent une décision qui contribue à améliorer la visibilité des PRIPI.

Enfin, dans certaines régions, les PRIPI ont eu un véritable effet levier en permettant de mobiliser de nombreux financeurs publics autour de projets. Ainsi, en région Auvergne, presque 90% des actions du PRIPI ont été financées en dehors du programme 104⁷⁵.

34/ ...source de perte de visibilité ...

Dans cette situation, les associations qui œuvrent dans le champ de la politique d'intégration peuvent se sentir perdues dans un tel maquis administratif. Chaque appel à projet, quand il existe, répond à une politique différente, à des objectifs et à des exigences particuliers, mais surtout à une programmation décalée. Les recherches de financement s'avèrent complexes et parfois contradictoires. Remis en question d'une année sur l'autre, elles obligent à une course permanente aux subventions. Décidées en cours d'année, entre le printemps et l'été, elles ne sont versées parfois qu'en automne voire en toute fin d'année, comme ce fut le cas en 2010, obligeant les associations, dans le meilleur des cas, à avancer le financement des actions sur leurs fonds propres et à défaut à décaler le démarrage de l'action d'une année entière au détriment du public visé.

Les différentes actions accompagnant les immigrés vers le droit commun, portées essentiellement par des associations souffrent d'un manque important de lisibilité. Par exemple, certaines régions ont décidé que l'accompagnement vers la santé était un axe stratégique du PRIPI, d'autres une politique de droit commun uniquement portée par l'ARS.

Ainsi, l'accès aux droits, au logement, à la santé, à l'emploi, et à la culture sont déclinés de manière incomplète et contrastée. Localement, les services territoriaux et délégations territoriales des organismes de l'Etat concernés s'y engagent de manière inégale.

⁷⁴ En Seine-Saint-Denis, en 2011, le programme départemental d'intégration (programme 104) a octroyé un peu plus d'un million d'euros comparativement aux 21,5 millions d'euros pour le programme 147.

⁷⁵ En 2011, la DRJSCS Auvergne évalue à 1,587 million d'euros les actions engagées dans le cadre du PRIPI dont 166 000 provenant du programme 104.

35/ ...et de diminution des contrôles

La multiplication des financeurs aurait pu avoir pour conséquence la multiplication des contrôles. Or c'est bien l'inverse qui se produit. Les associations qui doivent produire à chaque partenaire les pièces justificatives qu'il demande, se sentent de plus en plus débordées par les procédures qu'elles jugent trop tatillonnes, en particulier pour les fonds européens. Elles sont néanmoins, un peu paradoxalement, nombreuses, à souhaiter le retour de véritables évaluations sur le terrain. Elles désirent en effet que les financeurs se rendent compte du travail effectué grâce à une estimation précise des actions réalisées. **Les associations sont demandeuses d'évaluations permettant d'améliorer et de faire évoluer leur action.** Or, elles constatent que depuis la disparition du FASILD, ces évaluations sur place ont pratiquement disparu et regrettent le manque de dialogue qui en résulte avec leur partenaire.

* *
 *

Plus professionnelles, moins nombreuses, les associations qui demeurent dans le champ de la politique d'intégration sont celles qui ont pu, ont su et ont voulu évoluer et s'adapter pour répondre à l'amélioration qualitative du cahier des charges fixé par les administrations en charge de cette politique. Il s'agit souvent d'associations qui étaient déjà importantes et pouvaient se permettre du fait d'un nombre conséquent de salariés de pouvoir s'adapter aux exigences administratives. Ces associations sont devenues un acteur et un vecteur d'un large champ de missions du processus d'intégration. Sans elles, de larges pans de l'intégration devraient être soit réinvestis par l'Etat pour un coût difficile à évaluer mais certainement bien supérieur, soit abandonnés avec le risque que cela pourrait engendrer en termes notamment de mise à l'écart de la société voire de repli communautaire. Face à ces difficultés, la réponse de l'Etat que sont les PRIPI, n'a pas encore apporté à la politique d'intégration la cohérence nécessaire à une mise en œuvre efficace, à une évaluation constructive et à une juste articulation avec la politique de la ville.

Au terme de ce panorama des associations et de leurs multiples actions s'inscrivant dans le cadre de la politique d'intégration, **le Haut Conseil souhaite dégager dès à présent deux tendances lourdes qui seront complétées au chapitre suivant par l'observation de fragilités qui s'accroissent.**

La première évolution est la croissance du risque financier pour les associations partenaires du fait des incertitudes liées à la multiplication des objectifs qui se cumulent (entre ville et intégration), et se superposent (entre les niveaux locaux, régionaux et nationaux), sans être toujours cohérents, et, de surcroît, la systématisation des procédures de mise en concurrence.

La seconde évolution, parfaitement corrélative, est une concentration du monde associatif dans ce secteur, afin d'être le mieux disant sur la qualité des prestations et le moins disant au plan financier.

Chapitre 2 : Des fragilités qui s'accroissent

1/ Un morcellement des interlocuteurs étatiques nationaux et locaux

Les associations ont dû faire face depuis une dizaine d'années à une évolution très rapide de la politique d'intégration, à la disparition d'acteurs historiques et à un morcellement des interlocuteurs tant au plan national qu'au plan local.

Une modification en profondeur des acteurs nationaux ...

Sans revenir sur un historique complet, les évolutions depuis à peine dix ans du FAS en FASILD, puis en ACSE, celle de l'OMI en ANAEM puis OFII, la création d'un ministère de l'immigration en 2007 et sa disparition trois ans plus tard, le transfert de la politique d'intégration au ministère de l'intérieur, la disparition de la DPM et la création de la DAIC sont autant de modifications qui ont conduit les associations à renouveler constamment leurs interlocuteurs. Par ailleurs, chaque réforme a été l'occasion également de modifier le périmètre d'action et les priorités des différents ministères, directions centrales, et opérateurs de l'Etat.

Pour ne prendre que la dernière étape de cette évolution, la création du ministère de l'immigration en 2007⁷⁶ a été l'occasion de séparer la politique de la ville menée par le secrétariat général du comité interministériel de la ville (SG-CIV) et ses opérateurs (ACSE, ANRU et ONZUS), de la politique de l'intégration menée par la DAIC et ses opérateurs (CNHI et OFII)⁷⁷. Cette réforme majeure a obligé de nombreuses associations à se positionner sur l'une ou l'autre politique non en fonction de leurs actions conduites mais plus en fonction du public concerné (immigrés ou non). Certaines associations qui n'ont pas pu ou voulu faire ce choix ont été en difficulté ou ont disparu. Tel a été le cas emblématique de l'association ELELE - Migrations et Cultures de Turquie⁷⁸ dont le public était large et comptait des adultes hommes, un grand nombre de femmes turques non primo-arrivantes comme des brus arrivées depuis peu ainsi que des jeunes et des enfants ne résidant pas nécessairement en ZUS. ELELE, une structure souvent citée en exemple, dont la démarche était nationale, a disparu en 2010, après pourtant 25 années d'activités,

... et une réorganisation de l'administration territoriale à peine achevée, ...

La confusion est d'ailleurs d'autant plus grande que l'administration territoriale de l'Etat n'a pas été en reste en matière de réformes. Depuis 2009, la réforme de l'administration territoriale (Réate)⁷⁹ a profondément modifié le paysage administratif régional et

⁷⁶ Décrets des 18 mai 2007 sur la composition du gouvernement et le décret n°2007-999 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement.

⁷⁷ Voir annexe 3 sur l'organisation actuelle des politiques d'intégration et de la ville.

⁷⁸ Elélé signifie en turc « main dans la main ».

⁷⁹ Décret n°2004-374 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, le décret n°2009-1540 du 10 décembre 2009 relatif à l'organisation et aux

départemental. Ainsi les directions régionales et départementales des différents ministères ont été regroupées et les DRJSCS, DDCS par exemple sont venues remplacer au niveau régional et départemental, les directions de la jeunesse et de sports, et les directions des affaires sanitaires et sociales. Par ailleurs, les délégations territoriales du FASILD puis de l'ACSE ont été intégrées en 2010 aux nouvelles DRJSCS.

Les préfets de régions et de départements étant devenus les délégués territoriaux de l'ACSE⁸⁰ et à travers eux par délégation, les DRJSCS au plan régional et le DDCS au plan départemental, on aurait pu attendre une convergence des politiques d'intégration et de la ville. Las, la politique d'intégration n'est pas toujours portée par les DRJSCS. Parfois, les secrétariats généraux pour l'administration régionale (SGAR) en sont les délégués au plan régional, ou encore les services préfectoraux de l'immigration et de l'intégration au plan départemental. Il en résulte des arbitrages différents, des calendriers décalés et des priorités divergentes.

La réflexion d'une DRJSCS à l'occasion du bilan financier du PRIPI 2011 apparaît, à ce titre, tout à fait éclairante :

« La complémentarité et l'articulation entre la mobilisation des crédits du BOP 104 et du BOP 147 constitue un enjeu majeur dans la région. Cette question est aujourd'hui insuffisamment travaillée, le cloisonnement entre les politiques d'intégration et de la ville constitue un frein à la mutualisation des moyens, des ressources et des approches. »

Fort heureusement, tel n'est pas le cas, dans les 6 départements de forte immigration où ont été créés, en 2005, les préfets délégués pour l'égalité des chances⁸¹. En quelques années, de par leurs attributions (cohésion sociale, égalité des chances, lutte contre les discriminations et politique d'intégration)⁸², ils sont devenus un acteur incontournable de politique d'intégration dans les départements concernés permettant ainsi d'effectuer réellement des arbitrages entre politique de la ville et politique d'intégration. Toutefois, leurs attributions ne sont pas toujours suivies des délégations de signatures correspondantes de la part des préfets. Par ailleurs, leur articulation avec les nouveaux directeurs départementaux de la cohésion sociale devrait être précisée pour qu'ils ne constituent pas un échelon d'instruction des dossiers supplémentaire mais bien, le seul décideur. Enfin, ils peuvent s'appuyer également sur les délégués du préfet créés en 2008 dans le cadre du plan espoir banlieues et qu'ils ont normalement sous leur autorité⁸³ pour organiser le contrôle des associations mandatées sur la politique d'intégration de leur département.

missions des DRJSCS et au décret n°2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.

⁸⁰ Article 67 de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion qui modifie l'article L121-15 du code de l'action social et des familles. « Dans la région, dans le département ou en Corse, le délégué de l'agence est, respectivement, le représentant de l'Etat dans la région, le département ou la collectivité territoriale de Corse ».

⁸¹ Décret n° 2005-1621 du 22 décembre 2005 relatif aux préfets délégués pour l'égalité des chances et le décret n°2005-1646 du 27 décembre 2005 désignant les départements dans lesquels est désigné un préfet délégué pour l'égalité des chances (Bouches-du-Rhône, Essonne, Nord, Rhône, Seine-Saint-Denis, Val-d'Oise).

⁸² Article 1 du décret n°2005-1621 du 22 décembre 2005.

⁸³ En 2011, 300 délégués du préfet sont en fonctions dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Voir le rapport IGAS/IGA « Pérenniser et harmoniser le dispositif des délégués du préfet » de juillet 2011.

... sources de grande confusion pour les associations.

De tels bouleversements expliquent aisément la perte de repère constatée par le HCI chez les associations rencontrées. Certains de leurs correspondants historiques ayant disparu, elles recherchent de nouveaux interlocuteurs et se retournent vers des services régionaux et départementaux en construction, vers les délégués du préfet ou les préfets délégués à l'égalité des chances. Dans quelques régions et par chance, une certaine continuité a été sauvegardée grâce aux compétences personnelles d'agents du FAS qui ont accompagné toutes les réformes et se retrouvent désormais en DRJSCS ou DDCS, mais cette situation ne constitue qu'un cas particulier.

Sans analyser le bien fondé des modifications administratives de ces dernières années, il apparaît évident qu'elles n'ont pas été neutres pour les associations qui conduisent une part importante de la politique d'intégration sur le terrain.

La confusion est bien réelle. De nombreuses associations rencontrées par le HCI ont avoué ne plus bien savoir réellement de quel opérateur ou direction provenait leurs subventions.

Est-ce une subvention octroyée par l'ACSE dans la cadre de la politique de la ville, ou est-ce une subvention octroyée dans le cadre de la politique d'intégration au sein du PRIPI? Des associations parmi les plus importantes que le Haut Conseil a rencontrées, éprouvent de grandes difficultés pour s'adapter à ce paysage mouvant en recomposition constante.

2/ Des collectivités locales qui s'impliquent mais sans véritable coordination

D'après le rapport de M. Luc Ferry et du conseil d'analyse de la société⁸⁴, si les financements octroyés aux associations augmentent depuis 10 ans de 1,6% par an, cette situation est due à l'accroissement des financements des conseils généraux (20%) entre 1999 et 2005, les financements de l'Etat étant quant à eux en baisse depuis 1999 de près de 5% en volume.

Ce constat général s'applique également au champ de l'intégration avec toutefois, une baisse beaucoup plus importante des subventions de l'Etat (-50%)⁸⁵. Cette baisse déjà explicitée s'est également accompagnée d'un transfert non évaluable vers les collectivités locales (essentiellement communes et départements) d'une partie de cette politique.

Ainsi, par exemple, la ville de Paris évalue à 13,6 millions d'euros ses programmes destinés aux parisiens immigrés ou issus de l'immigration en 2010. Sur ce montant, environ 5 millions d'euros ont finalement été octroyés à des associations dont 790 000 euros pour des associations œuvrant sur les thèmes de la citoyenneté et de l'accès au droit, 3,1 millions d'euros pour 31 centres sociaux essentiellement associatifs, 150 000 euros pour les associations travaillant auprès des femmes immigrées, 170 000 euros pour celles soutenant les immigrés âgés, 360 000 euros pour des associations œuvrant dans le champ de la formation linguistique, et 400 000 euros pour celles qui œuvrent dans le champ de la promotion de la

⁸⁴ Rapport sur la représentation du monde associatif dans le dialogue civil de septembre 2010.

⁸⁵ Voir paragraphe 13 de la première partie du présent rapport.

diversité culturelle⁸⁶. Ces subventions sont pour la plupart octroyées dans le cadre de conventions pluriannuelles de 3 ans sans appel à projet.

Cet exemple parisien se retrouve dans toutes les communes visitées par la mission. Aubervilliers, Dijon, Marseille, Nantes se sont fortement engagées dans une politique d'intégration de leurs immigrés. Toutefois, le Haut conseil constate qu'à de rares exceptions près, ces actions ne sont pas ou peu coordonnées dans le cadre des PRIPI. Rares sont les collectivités locales représentées, encore moins celles responsables d'une action ou d'un groupe de travail.

Alors même que leurs actions diffèrent assez peu de la politique régionale et nationale d'intégration, les communes mènent souvent leur propre politique.

Là encore, la remarque d'une région dans le cadre du bilan financier des PRIPI 2011 permet de mettre en évidence les difficultés actuelles :

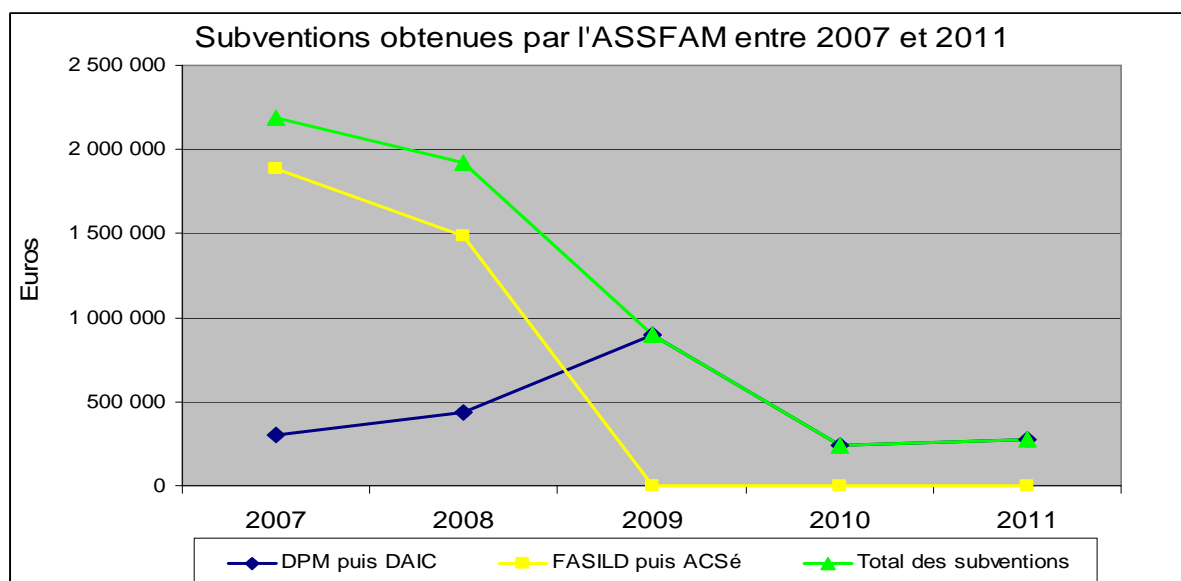
« Il semble nécessaire de communiquer de manière plus offensive auprès des partenaires territoriaux et notamment des collectivités territoriales sur la politique ministérielle d'intégration et des ressources existantes pour initier des actions structurantes. Outre l'appel à projet FEI, il serait pertinent de doter les services, d'un argumentaire permettant de mobiliser les collectivités territoriales, et notamment les conseils régionaux et généraux. »

Dès lors, les associations obtiennent au mieux des financements complémentaires sur une même action, souvent, elles obtiennent des micro-financements sur des actions différentes pour lesquelles elles devront justifier séparément à leur différents financeurs des dépenses engagées et des résultats obtenus et au pire elles constatent le désengagement financier de l'un des acteurs en raison de l'engagement de l'autre.

3/ Des sources de financements qui se complexifient

La séparation de la politique de la ville et de la politique d'intégration déjà mentionnée a eu de fortes conséquences sur les associations qui se trouvaient participer de ces deux politiques. La redéfinition des différents champs d'action a laissé de nombreuses associations sans véritable partenaire. La reprise par la DAIC de certaines actions financées auparavant par l'ACSE s'est faite dans l'urgence en 2009 et de nombreux financements n'ont pas pu avoir lieu avant la fin de l'année. Certaines associations par manque de trésorerie n'ont pas pu passer le cap. D'autres plus importantes comme l'Association service social familial migrants (ASSFAM) créée en 1951 ont dû se restructurer fortement, et recentrer leur activité. En effet, malgré un budget important de plusieurs millions d'euros, l'ASSFAM a dû entre 2009 et 2010 licencier un tiers de ses effectifs, vendre son siège social et se désengager de certaines régions où elle était implantée. Le graphique ci-dessous sur l'évolution des subventions octroyées à l'ASSFAM est tout à fait significatif.

⁸⁶ Source : bleu budgétaire de décembre 2010 de la délégation à la politique de la ville et à l'intégration de la ville de Paris.



Source: Données recueillies auprès de l'ASSFAM

Face à cette réalité, les associations cherchent désormais à diversifier leurs sources de financement. Pour ce faire, elles essayent de répondre aux appels à projets nationaux de la DAIC, du FEI, du fonds social européen (FSE), de l'ACSE, du SG-CIV, aux appels d'offres des marchés publics de l'OFII, mais également aux appels à projets régionaux ou départementaux dans le cadre des PRIPI et des CUCS. Par ailleurs, elles recherchent des sources de financement auprès des collectivités locales, mais également de la CAF, des DIRECCTE, des ARS, de Pôle emploi, de fondations privées ... Pour reprendre l'exemple de l'ASSFAM, elle a obtenu en 2010, des financements de l'OFII, du FEI, de la DAIC, de la caisse d'allocations familiales (CAF), de l'ARS, du conseil régional d'Ile de France, des conseils généraux de Paris, de Seine-Saint-Denis, de l'Isère, des communes de Gennevilliers, de Fontaine, d'Echirrolles, de Roussillon, de Vénissieux, de Pont-Evêque, ...

Cette diversification des financeurs a permis aux associations qui œuvrent dans le champ de la politique d'intégration d'être moins fragiles face au désengagement de tel ou tel partenaire. Elle permet également de percevoir des paiements tout au long de l'année au fur et à mesure des accords de financement. Toutefois, elles doivent multiplier les dossiers de demande, les comptes-rendus, et les bilans. Elles doivent suivre au jour le jour la parution des différents appels d'offres et appels à projets, et être en mesure de monter des projets cohérents avec leur propre objet social et répondant à chaque cahier des charges. Ce travail nécessite un niveau de réactivité et de professionnalisme qui est loin d'être accessible à toutes les associations.

Par ailleurs, elles sont nombreuses à se plaindre du découpage artificiel de leurs actions afin de pouvoir les vendre par morceau à chaque financeur. Elles soulignent ainsi le risque de perte de la cohérence globale de leur action et la charge supplémentaire de devoir réaliser des bilans morcelés virtuellement à destination de chaque financeur. Pour nombre d'associations rencontrées, ces opérations nécessitent l'engagement minimum d'un salarié à temps plein et peuvent être la source d'une certaine perte de sens.

Signalons enfin le cas des associations plus modestes, mais à visée nationale, agissant le plus souvent sur un thème précis, comme le droit des femmes immigrées, ou une

communauté particulière qui, n'ayant pu ou voulu déconcentrer leurs actions au plan régional, ont été privées de financement, et pour certaines d'entre elles, ont disparu.

4/ Des rigidités structurelles et conjoncturelles

L'évolution d'une logique de subvention à une logique de prestation même si elle est comprise et acceptée par les associations a conduit à la disparition progressive des dotations de fonctionnement. Désormais, seules certaines collectivités financent encore parfois le fonctionnement des associations. L'Etat, quant à lui, à travers les appels à projets ne finance plus que des actions spécifiques. Dès lors, les associations doivent être en mesure de fonctionner avec leur fonds propres. Or un certain nombre de rigidités se sont accrues ces dernières années.

Sous la pression des services de l'Etat et de contraintes de financement, les associations œuvrant dans le champ de l'intégration se sont fortement professionnalisées. Cette évolution souhaitée a engendré une augmentation du nombre de salariés⁸⁷. Désormais, les associations doivent faire face à des charges fixes de fonctionnement importantes. Ces charges à échéances fixes se marient difficilement avec la logique des appels à projets et des marchés publics. Elles se marient d'autant plus difficilement que les financements des projets ont été octroyés très tardivement et souvent en toute fin d'année. C'est tout particulièrement le cas des financements de la DAIC qui obéissent au dispositif CHORUS d'application par tous les acteurs financiers de la comptabilité publique des services centraux et déconcentrés de l'Etat qui est d'une grande lourdeur et se complexifie d'année en année.

Par ailleurs, cette même logique de prestation n'est que très rarement soutenue par la signature de conventions cadres pluriannuelles entre le financeur et l'association. Dès lors, les financements sont remis en cause en permanence, d'une année sur l'autre, laissant planer sur ces associations la crainte constante de baisse ou disparition.

Cette crainte est d'autant plus présente que les associations doivent faire face également à un affaiblissement de leur fonds propres, utilisés souvent pour passer ces années difficiles, à un auto financement relativement faible et à la diminution des avances de trésorerie et des prêts bancaires.

Cette menace constante sur les financements handicape fortement les associations car elles les empêchent de conduire des actions structurées sur le long terme. Le Haut Conseil a observé lors de ces déplacements que la perte d'un marché public pouvait conduire à la disparition d'une association. L'exemple de l'association ADAMIF⁸⁸ à Orléans, dont les actions couvraient toute la région, et qui a disparu en 2010, est à cet égard tout à fait emblématique.

⁸⁷ Néanmoins, très rares sont les associations agissant dans le champ de l'intégration qui emploient plus de 50 salariés. Dans le champ plus large de l'action sociale, 50% des associations ont moins de 14 salariés, et 80% moins de 43 salariés (INSEE, Clap, 2008).

⁸⁸ Association Départementale pour l'Accompagnement des Migrants et de Leur Famille

5/ Une concurrence accrue entre associations et avec d'autres organismes

Le développement des appels à projets et des marchés publics a entraîné un accroissement important de la concurrence. Bien que cette concurrence existait auparavant dans le cadre du subventionnement direct, elle est désormais bien plus visible et fortement ressentie. De nombreuses associations travaillant notamment dans le champ linguistique ont souligné le développement d'une méfiance lors des réunions de travail. Pour répondre aux appels d'offre territorialisés de l'OFII, les associations se regroupent parfois en groupement comprenant 5 à 10 associations. Ces groupements de circonstance sont contradictoires avec les intérêts d'alliances historiques et sont générateurs de fortes tensions. Cette concurrence est également difficilement compatible avec la volonté de créer des réseaux structurés d'offres de formation. Le Haut Conseil à l'intégration en veut pour preuve par exemple la disparition en 2008 du Comité de Liaison pour la promotion des migrants et des publics en difficultés d'insertion (CLP)⁸⁹ qui jusqu'alors fédérait 85 associations de formation linguistique destinées aux primo-arrivants.

Par ailleurs, le développement de ces procédures d'appels d'offres et à projets a également permis à des sociétés d'entrer sur ces marchés désormais concurrentiels. Bien qu'elles aient souvent des coûts fixes plus importants que les associations, la professionnalisation de ces dernières a également entraîné une augmentation de leurs charges fixes nivelant ainsi le différentiel. Par ailleurs, arrivant sur un nouveau marché, les sociétés en s'appuyant sur leur trésorerie et leurs autres activités peuvent également baisser les prix sans mettre en danger leur activité ce qui est rarement le cas des associations.

Certaines collectivités locales développent également des actions propres dans le champ de la politique d'intégration et répondent à certains appels à projets notamment dans le cadre de l'accompagnement vers le droit commun des publics prioritaires. Ces actions peuvent être par exemple menées par les centres communaux d'action sociale ou des groupements d'intérêt public spécialement créés.

Dans ce paysage concurrentiel, les fédérations sont devenues des acteurs incontournables. En effet, pouvant s'appuyer à la fois sur une assise nationale crédible et structurée, une forte implantation locale, et une légitimité historique, elles sont beaucoup mieux armées pour répondre à des projets plus vastes mais également à une multitude de petits projets locaux. Ainsi, la fédération des centres sociaux et socioculturels de France avec ses 1000 centres affiliés, ou le centre national d'information sur les droits des femmes et des familles avec ses 114 centres d'information fédérés et ses 1387 lieux d'information et d'accueil recueillent une part importante des financements nationaux, régionaux et départementaux du programme 104 (1,6 million d'euro pour les centres sociaux, 400 000 euros pour les CIDFF sans compter les marchés publics de l'OFII).

* *
*

⁸⁹ Le CLP était un réseau regroupant 85 organismes de formation et associations de proximité en France ayant pour propos commun la promotion sociale et professionnelle des migrants et de toute personne inscrite dans un parcours d'insertion. Il avait pour objectifs principaux l'élaboration de politiques de formation et d'actions innovantes, la professionnalisation des acteurs et le développement de partenariats.

Ainsi, les associations se trouvent confrontées à un nombre important de difficultés qui viennent les fragiliser. Parfois conjoncturelles, celles-ci sont souvent liées à une mise en œuvre partielle du partenariat avec l'Etat. Pourtant, le choix de s'appuyer sur le tissu associatif pour mettre en œuvre une large part de la politique d'intégration a bien été fait par l'Etat. Cette politique s'appuie maintenant tant au plan local qu'au plan national sur des associations professionnelles. Ce choix, pour être efficace, doit désormais être pleinement assumé par les différentes parties prenantes de cette politique que ce soit l'Etat ou les associations.

En effet, les associations demeurent fragiles et **le tissu associatif existant doit pouvoir être légitimé pour préserver sa présence effective sur tous les territoires, gage de l'efficacité de cette politique au plus près des besoins.** Cette préservation du tissu associatif passe par un investissement réel de l'ensemble des partenaires de cette politique publique. Il faut donner du sens et une cohérence d'ensemble à cette action commune, établir des rapports de confiance durables, tout en assurant la professionnalisation des associations.

Cette politique volontariste a déjà trouvé au plan régional et au plan départemental un cadre d'action qu'il lui convient, les PRIPI et les PDI, mais qui doit être nettement amélioré. Mais cela ne saurait suffire. Il conviendrait aussi de rapprocher fortement les politiques d'intégration et de la ville, de conforter une politique d'intégration pluriannuelle structurée et de poursuivre les efforts de professionnalisation des acteurs associatifs.

Chapitre 3 : Un partenariat assumé entre l'Etat et les associations

Au terme de cette analyse, le Haut Conseil souhaite faire au gouvernement des recommandations autour de trois thèmes : le rapprochement nécessaire entre politique de la ville et d'intégration, la pluri annualité de la politique d'intégration et enfin l'accompagnement des partenaires associatifs.

1/ Rétablir la synergie entre la politique de la ville et la politique d'intégration

11/ Vers un seul opérateur national

Comme le Haut Conseil le relève à chacun de ses avis depuis trois ans, si la politique d'intégration s'affranchit des découpages de la politique de la ville, elle demeure extrêmement liée à ses territoires prioritaires. Nous l'avons dit précédemment, plus de la moitié de la population qui y réside est immigrée ou descendante d'immigré. Nier toute problématique d'intégration quand on parle de politique de la ville constitue alors une erreur qui peut avoir des conséquences néfastes sur la réussite de cette politique territorialisée. **La disparition du FASILD, puis la séparation « artificielle » de certaines actions entre l'ACSE et la DAIC⁹⁰ est source de dysfonctionnement pour les actions d'intégration de l'Etat mais également d'incompréhension pour les associations.** Désormais, les associations ont passé le cap de la séparation et s'en sont plus ou moins bien accommodés. Toutefois, la cohérence d'ensemble du dispositif a disparu et le sens de l'action de l'Etat s'est étiolé.

Cette situation n'est pas réhabilitaire. La disparition du ministère de l'immigration, l'intégration de la DAIC au sein du MIOMCTI prouve que rien n'est définitif en matière d'organisation administrative. Le fait que la DAIC administre elle-même le programme 104 alors que l'ACSE administre une partie du programme 147 pour le ministère de la ville prouve que des solutions différentes existent et fonctionnent. Toutefois, la difficulté pour une administration centrale de gérer un programme en partie territorialisé et dont les relais sont des partenaires extérieurs essentiellement associatifs a entraîné pour les associations des retards dans les financements préjudiciables à leur fonctionnement et leur activité. Même si la situation s'améliore d'année en année, les blocages et résistances persisteront.

⁹⁰ Circulaire du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire du 7 janvier 2009 sur la mise en place d'une nouvelle politique d'intégration des étrangers en situation régulière. L'apprentissage du français, l'accès à l'emploi, au logement et à la citoyenneté revient à la DAIC, l'accompagnement scolaire et éducatif, l'accès aux droits et aux services publics, la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité, les actions culturelles, l'accès aux soins et à la santé et les actions citoyennes pour les publics autres que primo-arrivants à l'ACSE.

Après avoir examiné avec l'administration centrale le dispositif Chorus d'application partagée par tous les acteurs financiers de la comptabilité publique des services centraux et déconcentrés de l'Etat, le Haut Conseil est parvenu à la conclusion qu'il était assez profondément inadapté à la gestion de subventions à des associations partenaires. **Au contraire d'entreprises, elles n'ont pas en effet, les fonds propres nécessaires pour subir sans conséquence des retards de paiement.** A l'inverse, après une période d'adaptation difficile, le dispositif d'instruction et de paiement mis en place par l'ACSE démontre son efficacité.

Recommandations

N°1 - Le Haut Conseil rappelle la recommandation de son avis « La France sait-elle encore intégrer les immigrés ? » relative à la création d'un établissement public national sous double tutelle du ministère de l'intérieur (DAIC) et ministère de la ville (SG-CIV). Cet établissement regrouperait les compétences de la DAIC au titre de l'action 12 du programme 104⁹¹, de l'ACSE, voire à terme de l'OFII. Cette **agence de l'intégration et de la cohésion sociale** serait chargée de l'intégration des immigrés quelle que soit leur durée de résidence sur le territoire, de l'apprentissage de la langue française, comme des valeurs de la République et du mode de vie en France, de la promotion de la diversité culturelle, de l'accès au droit, et de la médiation interculturelle.

N°2 – Le Haut Conseil recommande l'instauration d'un calendrier unique pour les appels à projet des programmes 104 et 147 avec un lancement des appels à projet dès novembre et des décisions d'attribution aux mois de janvier/février suivants.

N°3 – Jusqu'à l'instauration d'un opérateur unique, le Haut Conseil recommande une meilleure information des financements croisés de la DAIC, de l'OFII, du SG-CIV, de l'ACSE et des collectivités territoriales par transmission des résultats des appels d'offre et appels à projets nationaux aux régions et inversement.

12/ Un pilote unique aux niveaux régionaux et départementaux

Alors que la séparation au plan national des politiques d'intégration et de la ville est actuellement effective, la création récente des DRJSCS et des DDCS a entraîné dans de nombreuses régions un rapprochement au plan régional et départemental. En effet, les volets déconcentrés de ces 2 actions ont été transférés dans la plupart des cas aux toutes nouvelles DRJSCS et DDCS. Cependant, toutes les administrations déconcentrées n'ont pas retenu la même articulation. Parfois, ces deux politiques sont également séparées entre le SGAR et la DRJSCS au plan régional et entre le service de l'immigration et de l'intégration de la préfecture et la DDCS au plan départemental. Le Haut Conseil constate que ces différences dans les répartitions des compétences nuisent fortement à la visibilité de ces deux politiques au plan local et sont une source de confusion pour les partenaires associatifs. Par ailleurs, il

⁹¹ Action 12 du programme 104 : Actions d'intégration des étrangers en situation irrégulière.

constate que la double compétence des DRJSCS et des DDCS sur ces deux politiques permet la mise en œuvre de synergies et d'arbitrages véritables sources de cohérence.

Recommandation

N°4 - Le Haut Conseil recommande d'instituer le directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale comme pilote unique, au plan régional, des politiques de la ville et de l'intégration sous l'autorité du préfet de région et, au plan départemental, le directeur départemental de la cohésion sociale sous l'autorité du préfet de département ou du préfet délégué à l'égalité des chances quand il existe.

13/ Pour de nouveaux contrats urbains de cohésion sociale et d'intégration

Enfin, cette mise en cohérence des deux politiques ne serait pas achevée sans une meilleure articulation au niveau local dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ainsi, actuellement, les crédits de la politique de la ville sont engagés au sein des contrats urbains de cohésion sociale reconduits jusqu'en 2014⁹². Ces contrats entre l'Etat, la commune concernée ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et les partenaires sont le cadre annuel de l'engagement des crédits de la politique de la ville et permettent de réaliser une mise en cohérence des actions décidées entre l'Etat et les communes.

De leurs côtés, les actions retenues dans le cadre des PRIPI et PDI viennent s'ajouter à celles des CUCS sans véritable coordination d'ensemble. En effet, les actions des PRIPI arrêtées au plan régional et celles des PDI, au plan départemental, n'ont pour la plupart pas été engagées avec l'aval des communes⁹³. Dès lors, même si les acteurs des PRIPI et des PDI connaissent assez précisément le contenu des CUCS, un des partenaires est absent de la chaîne de mise en œuvre de la politique d'intégration.

De plus, **entre les 5 priorités des CUCS⁹⁴ et les 4 priorités de la politique d'intégration, 3 sont pleinement partagées (emploi, logement et citoyenneté). Pour les autres, l'apprentissage du français spécifique à la politique d'intégration est encore régulièrement réalisé par des ateliers-socio-linguistique financés par la politique de la ville et les volets spécifiques des CUCS (santé et réussite éducative) font également partie des actions financées par la politique d'intégration** (« ouvrir l'école aux parents pour réussir l'intégration », soutien scolaire, lutte contre les mutilations sexuelles, accompagnement des migrants âgés vers la santé, ...).

⁹² Circulaire du 8 novembre 2010 sur la prolongation des CUCS, du ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique, et du secrétaire d'Etat chargé de la politique de la ville.

⁹³ En effet, si les grandes agglomérations sont assez peu représentées au sein des PRIPI, les petites communes n'y sont jamais.

⁹⁴ La circulaire du 24 mai 2006 sur l'élaboration des CUCS précise les 5 priorités de l'Etat : Accès à l'emploi et développement économique, habitat et cadre de vie, citoyenneté et prévention de la délinquance, santé, réussite éducative.

D'ores et déjà, certains PRIPI comme celui du Nord-Pas-de-Calais ont créé un *groupe de travail spécifique d'appui technique pour décliner le PRIPI dans les CUCS*⁹⁵. De même, le préfet délégué à l'égalité des chances des Bouches-du-Rhône a constitué un groupe de travail chargé de recenser les publics bénéficiaires des politiques de la ville et d'intégration sur son département.

Actuellement sous-jacente dans les CUCS, l'intégration ne doit plus être occultée mais bien constituer un de leurs volets prioritaires.

Recommandation

N°5 - Le Haut Conseil recommande la création d'un nouveau contrat urbain de cohésion sociale et d'intégration permettant la synergie au plan local entre les politiques de la ville et de l'intégration.

2/ Conforter une politique générale pluriannuelle structurée

21/ Mettre en œuvre des PRIPI rénovés 2013-2015

Préciser les axes d'efforts nationaux déclinables en région au sein des PRIPI

Cadre général de la politique d'intégration dans les régions, les PRIPI 2010-2012 ont permis d'effectuer un diagnostic assez précis des difficultés liées à l'intégration des personnes immigrées sur chaque territoire. Réalisés sur la base de directives nationales, chaque région a été libre de définir ses propres priorités en fonction des constats réalisées. Dès lors, les différences sont importantes. En dehors des priorités nationales toutes plus ou moins déclinées dans les PRIPI⁹⁶, certaines actions prioritaires dans une région n'existent pas dans une autre. Ainsi, les volets accès aux droits, à la santé, à la culture, à l'éducation, l'intégration par le sport, la lutte contre les discriminations et la promotion de la diversité, la médiation interculturelle, la parentalité et la valorisation de l'histoire de l'immigration ne sont pas toujours traités dans les différents PRIPI. Par ailleurs, dans certaines régions, les populations prioritaires (les femmes, les personnes âgées, les primo-arrivants, les familles) font l'objet d'une action spécifique prioritaire, alors que dans d'autres régions elles font l'objet de sous-actions particulières déclinées pour chacune des priorités régionales⁹⁷.

⁹⁵ Paragraphe VI (Poursuivre, Explorer, Connaître), axe 6 : Intégration, insertion et politique de la ville du PRIPI de la région Nord-Pas-de-Calais.

⁹⁶ Voir les annexes 4 et 5. Par exemple, la région Nord-Pas-de-Calais, n'a pas décliné d'axe formation linguistique, la région Languedoc-Rous sillon n'a pas fait de l'emploi une priorité, de nombreuses régions n'ont pas fait du logement et de la citoyenneté une priorité.

⁹⁷ Voir l'annexe 4 sur les axes prioritaires des PRIPI.

Sans remettre en cause une certaine autonomie régionale, il apparaît cependant nécessaire d'harmoniser, dans un souci de cohérence d'ensemble, les politiques régionales d'intégration. En effet, en l'état, il apparaît difficile voire impossible d'évaluer dans leur ensemble des PRIPI aussi variés. La DAIC a bien essayé en fin d'année 2011 de demander à chaque région d'envoyer un bilan financier des actions entreprises réparties dans 8 catégories distinctes correspondant aux catégories utilisées par la DAIC dans le cadre de ses appels à projets nationaux (apprentissage de la langue, promotion des valeurs, intégration professionnelle et diversité, intégration des femmes immigrées, accompagnement des parents immigrés, accompagnement des immigrés âgés, mémoire et histoire de l'immigration, ingénierie et ressources). Force est de constater que bien que l'ensemble des régions se soient pliées de bonne grâce à l'exercice, ce dernier s'avère artificiel au vu des différences structurelles majeures et des différentes interprétations possibles. Par exemple, dans quelle rubrique classer une formation linguistique à visée professionnelle réservée à une population immigrée féminine (apprentissage de la langue, emploi, femmes)? Chaque région a ainsi sa propre interprétation. Et ce n'est qu'un exemple parmi bien d'autres.

Dès lors, il semble que la politique d'intégration nécessite une orientation nationale plus précise de son champ d'action qui puisse être déclinée au plan local en fonction des constats réalisés. Une distinction doit également être effectuée entre les publics prioritaires et les axes prioritaires afin de mettre un terme à toute ambiguïté. Le nombre d'axes d'efforts doit être assez réduit et leurs contours parfaitement définis. Les actions étant clairement définies, elles pourront être soutenues par des objectifs précis et quantifiés. Dans ce contexte rénové, les différents partenaires de la politique d'intégration et en particulier les associations percevront beaucoup mieux les contours et les attentes de cette politique et pourront plus facilement s'y inscrire et donner du sens à leur action.

Recommandation

N°6 - Le Haut Conseil recommande qu'une définition précise des priorités de la politique d'intégration soit élaborée afin qu'elle puisse être partagée par l'ensemble des partenaires, et qu'elle soit plus facilement quantifiable et évaluable.

Le tableau suivant représente un exemple de ce que pourrait être la politique d'intégration ainsi définie.

Axes prioritaires	Publics prioritaires				Tous publics
	Primo-arrivants	Enfant et jeunes adultes (<25 ans)	Femmes	Personnes âgées	
1 - La formation linguistique					
2 - La citoyenneté et les valeurs de la République	Une action transversale				
3 - L'accompagnement vers le droit commun 31 - Accès aux droits 32 - Accès à l'emploi 33 - Accès au logement 34 - Accès à la santé 35 - Accès à l'éducation 36 - Accès à la culture 37 - Accès aux loisirs et au sport					
4 - La médiation sociale interculturelle					
5 - Le soutien à la parentalité					
6 - Histoire et mémoire de l'immigration					
7 - Ingénierie, méthodes et ressources	Action non prioritaire mais nécessaire au fonctionnement de la politique d'intégration, un objectif pourrait être d'en limiter au maximum l'impact financier.				

Chaque région pourra remplir ce tableau en fonction de ses propres priorités.

Etablir un rapport de confiance entre les différents partenaires dans l'élaboration et la mise en œuvre des PRIPI

Actuellement, les PRIPI recensent essentiellement les actions spécifiques de la politique d'intégration sur le territoire régional. Les actions engagées par les autres politiques publiques et qui concourent à l'intégration des immigrés y sont le plus souvent oubliées. Or un état plus exhaustif de ces politiques permettrait de mieux cerner les besoins réels. Pour cela, il faut un véritable engagement de l'ensemble des services de l'état et de ses opérateurs (directions départementales interministérielles, DRAC, DREAL, délégation territoriale de l'OFII, rectorat et inspections académiques, DIRECCTE, DRDFE, Pôle emploi, ARS, ...) dans le fonctionnement et PRIPI, chaque service devant prendre réellement à son compte, l'animation de l'action qui correspond à ses compétences (ARS : l'accès aux soins, DREAL : l'accès au logement, DIRECCTE et Pôle emploi : l'accompagnement vers l'emploi, DRAC : l'accès à la culture, OFII : la formation linguistique et l'accueil des primo-arrivants, DRDFE : l'intégration des femmes, le rectorat et les inspections académiques: l'accès à l'éducation, ...). Les DRJSCS pourront alors se consacrer au pilotage global des PRIPI en se libérant de l'animation et du suivi de nombreux groupes thématiques. **A cet égard, les partenariats engagés dans le cadre du PRIPI des Pays-de-la-Loire nous paraissent exemplaires⁹⁸.**

⁹⁸ Voir en annexe 10 l'exemple des groupes thématiques du PRIPI de la région Pays-de-la-Loire.

Par ailleurs, les actions engagées par les collectivités territoriales (conseil régional, conseil généraux, grandes agglomérations) sont encore plus largement méconnues. Bien que déjà prévue dans les PRIPI actuels, cette implication demeure pour le moment souvent largement virtuelle à de rares exceptions près. Or, cette faible participation est véritablement préjudiciable au bon fonctionnement de la politique d'intégration dans les régions et constitue une faiblesse majeure du dispositif actuel. Il apparaît désormais nécessaire que ces collectivités soient pleinement associées à toutes les phases du PRIPI, de son élaboration à sa mise en œuvre.

Enfin, force également est de constater que les acteurs privés demeurent également largement étrangers à l'élaboration de ces PRIPI. S'il semble difficile au vu des appels d'offres qui en découleront et auxquels elle pourrait postuler, de confier l'animation d'une action à une association, **il nous paraît nécessaire de mobiliser l'expertise du monde associatif dans ses domaines de compétences au moment de la réalisation du diagnostic.** Ainsi les grands réseaux associatifs tels que, les centres sociaux, les centres de ressources, les missions locales, les centres d'information sur les droits des femmes, le planning familial, la fondation agir contre l'exclusion, ... sont autant d'acteurs mobilisables qu'il convient de ne pas oublier.

Recommandation

N°7 - Le Haut Conseil recommande une véritable implication des services de l'Etat et de ses opérateurs dans les PRIPI, le développement, encore aujourd'hui exceptionnels, des partenariats avec les collectivités territoriales, et la recherche de partenaires privés.

22/ Limiter les PDI aux seuls départements de forte immigration

Les programmes départementaux d'intégration viennent décliner au plan départemental l'analyse régionale réalisée dans les PRIPI. Or, on l'a vu, les PRIPI 2010-2012 ont été pour beaucoup assez longs à réaliser, et ont souffert d'un manque d'engagement des différents partenaires. Les PDI, réalisés par les services départementaux (DDCS ou service de l'immigration et de l'intégration) sans les moyens à disposition des régions souffrent des mêmes difficultés. Or, dans la plupart des départements, la politique d'intégration se résume à moins de deux à trois centaines de milliers d'euros.

Par ailleurs, au plan local, le Haut Conseil souhaite que la politique d'intégration soit désormais déclinée dans des nouveaux contrats urbains de cohésion sociale et d'intégration.

Dans ce contexte, les PDI doivent-ils mobiliser les ressources humaines et financières des DDCS au détriment des PRIPI et des nouveaux CUCS ? Le Haut Conseil considère que les PDI ne sont pas un élément central de la politique d'intégration dans la plupart des régions et que seuls, les départements de forte immigration (notamment ceux d'Ile de France, le Bas-Rhin, les Bouches-du-Rhône, le Nord, le Rhône) ou dont les caractéristiques en la matière

divergent fortement de leur région d'appartenance doivent réaliser un tel document. Pour les autres, les PRIPI s'avèrent suffisants.

Recommandation

N°8 - Le Haut Conseil recommande de limiter la réalisation des plans départementaux d'intégration aux seuls départements de forte immigration.

3/ Assurer la professionnalisation des acteurs associatifs partenaires en les accompagnant

31/ Appuyer le développement de la contractualisation entre les associations et l'Etat

Malgré la réalisation de leur PRIPI et la définition des axes prioritaires de leur action en matière d'intégration, de nombreuses régions continuent de financer les associations sur la base de subventions octroyées d'année en année sans la réalisation d'appels à projet. Elles reçoivent donc les demandes de subventions que les différentes associations locales déposent sur la base de leurs propres projets. Dès lors, les actions menées sur le terrain ne sont pas nécessairement celles souhaitées par le PRIPI, elles peuvent converger mais ne sont pas complètement en ligne avec les problématiques définies. Dans cette situation, l'évaluation des actions menées s'avère également difficile.

Seule la procédure d'appel à projet au sens de l'article 4 de l'annexe I de la circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010⁹⁹ permet véritablement de décliner et de mettre en œuvre des axes prioritaires du PRIPI. Sans elle, l'investissement des services déconcentrés et des différents partenaires de l'Etat perd une bonne partie de son intérêt car tout le travail d'analyse et de définition des priorités n'aura pas de véritable aboutissement sur le terrain.

Par ailleurs, les appels à projet découlant des PRIPI, tout en donnant du sens à l'action de l'Etat, améliorent notablement, pour le monde associatif, la visibilité de la politique d'intégration. Le Haut Conseil est conscient des difficultés que ces appels à projet engendrent à la fois pour les associations (technicité, compétition, ...) ainsi que pour les administrations (préparation, diffusion, réception, instruction, décision). Toutefois, il estime que les avantages de cette procédure en termes de sens et de visibilité de l'action, de professionnalisation du monde associatif et d'évaluation des actions réalisées, dépassent largement ces inconvénients.

⁹⁹ Circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations : conventions d'objectifs et simplification des démarches relatives aux procédures d'agrément. « Dans le cadre des appels à projet, la collectivité publique a identifié une problématique mais n'a pas défini la solution attendue. L'appel à projet ne préjuge en rien de l'ampleur des propositions qui seront formulées ou encore de leur contexte. Cela le différencie d'un marché dont le besoin est clairement identifié (...) »

Ainsi la remarque encadrée ci-dessous d'une DRJSCS à l'occasion du bilan financier du PRIPI 2011 illustre assez bien cette réflexion.

« L'appel à projets 2011 a permis d'opérer un « recentrage » des actions éligibles sur les orientations et enjeux prioritaires du PRIPI, (notamment sur le type de public accueilli, les contenus de l'action, périmètres d'intervention). »

Cependant, la mise en place d'appels à projet au niveau départemental n'a de sens que si un PDI a été réalisé et que les fonds octroyés sont significatifs. Dès lors, dans la majorité des régions, des appels à projets régionaux apparaissent suffisants, rien n'empêchant dans les faits que la commission régionale d'examen des projets réunissent l'ensemble des responsables territoriaux afin d'équilibrer sur le territoire les actions à entreprendre.

Recommandation

N°9 - Le Haut Conseil recommande d'étendre à l'ensemble des régions la procédure d'appels à projets découlant des axes prioritaires des PRIPI tout en limitant aux seuls départements de forte immigration les appels à projets départementaux.

La circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010 rappelle que conformément à la loi¹⁰⁰, **« Lorsque l'on se situe dans le champ de la subvention et que son montant est supérieur à 23 000 €, celle-ci doit faire l'objet d'une convention (pluri-)annuelle d'objectifs entre la collectivité publique et l'association »**. Cette convention, présentée en annexe II de la même circulaire détaille non seulement les conditions de détermination et de versement de la contribution financière, mais également les modalités d'évaluation et de contrôle (articles 9 et 10 de la convention), notamment sur place de la qualité des prestations ainsi réalisées. Aujourd'hui appliquée par toutes les administrations et les établissements publics sous tutelle, elle est également largement utilisée par les collectivités locales. La convention prévoit également les indicateurs permettant l'évaluation des actions menées.

En dessous de ce seuil, les subventions peuvent faire l'objet d'un simple arrêté attributif. Acte unilatéral pris par la seule administration, il n'a donc pas le caractère contractuel de la convention (acte bilatéral signé à la fois par l'administration et par le demandeur). Il ne fixe pas non plus de conditions de contrôle et d'évaluation.

Toutefois, le mode conventionnel peut être utilisé quelque soit le montant de la subvention et notamment lorsqu'il apparaît comme le plus adapté. La DAIC signe d'ailleurs dans le cadre de ses appels à projets nationaux des conventions quels que soient les montants financiers octroyés. Cette pratique permettant de développer la contractualisation de la politique d'intégration gagnerait à être étendue à l'ensemble des régions. En effet, la convention deviendrait un maillon essentiel dans le schéma de mise en œuvre de la politique d'intégration (définition des priorités des PRIPI => appel à projet => convention => évaluation). Bien évidemment, elle n'est peut être pas nécessaire pour des montants très faibles ; un seuil de l'ordre de 10 000€ pourrait ainsi être étudié par la DAIC.

¹⁰⁰ Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et l'article 1^{er} du décret d'application n°2001-495 du 6 juin 2001.

Recommandation

N°10 - Le Haut Conseil recommande d'abaisser notablement, dans le cadre de la politique d'intégration, le montant financier nécessaire à la signature de conventions entre les administrations et les associations.

32/ Poursuivre la montée en qualité de la politique d'intégration

La récente création du label qualité « français langue d'intégration » pour les organismes de formation et de l'agrément « français langue d'intégration » pour les associations de bénévoles non déclarées comme organisme de formation vient consacrer la montée en qualité de la politique d'intégration dans le domaine de la formation linguistique. Encadrée par ce label et cet agrément, ainsi que par les appels à projets des PRIPI et les appels d'offre du CAI, la formation linguistique va progressivement acquérir sur l'ensemble du champ couvert par la politique d'intégration un haut niveau d'exigence et de qualité. Le Haut Conseil tient à soutenir cette démarche qui contribue pleinement à la professionnalisation des partenaires associatifs et doit permettre également de légitimer leurs actions. Ce souci de légitimité des associations partenaires a souvent été évoqué par leurs dirigeants comme une nécessité pour favoriser l'engagement des immigrés dans des processus d'intégration. Ce mécanisme de labellisation des pouvoirs publics doit bénéficier d'une plus grande visibilité et être consolidé puis progressivement étendu aux autres domaines de l'intégration et notamment l'accompagnement vers le droit commun mais également la médiation sociale interculturelle.

Recommandation

N°11 - Le Haut Conseil recommande de poursuivre la politique de labellisation et d'agrément engagée dans le cadre de la formation linguistique et d'envisager progressivement son extension aux autres domaines d'action de la politique d'intégration.

Cette labellisation doit assurer la séparation des pouvoirs et des intérêts entre organismes certifiés et organismes certificateurs.

Dans ce domaine complexe de la médiation, touchant à la fois à l'intégration et à la politique de la ville, le Haut Conseil souhaite pouvoir conduire une réflexion de fond. En effet, lors de ses différents déplacements et auditions dans le cadre de cet avis mais également des avis précédents, le Haut Conseil a entraperçu des difficultés de fonctionnement, de positionnement et d'articulation de cette mission financée par les politiques d'intégration et de la ville mais également en grande partie par les collectivités locales.

Recommandation

N°12 - Le Haut Conseil souhaite être saisi par le Premier ministre ou le ministre chargé de la ville d'un avis sur le rôle et l'amélioration de la médiation sociale interculturelle.

Le développement de ces labels, agréments, et autres conventions n'a de sens que s'ils sont confortés par un développement des contrôles et des évaluations sur place. En effet, le contrôle sur pièces est loin de s'avérer suffisant. Comme le soulignent les associations, le rôle de l'évaluation est essentiel car il permet d'ouvrir un dialogue constructif entre les partenaires qui conduit avant tout à améliorer la qualité des prestations.

En ce qui concerne ses marchés publics, l'OFII a mis en place une politique active d'évaluation. Tous les prestataires sont contrôlés au minimum deux fois par an soit par les agents des directions territoriales soit directement par les chargés de missions des services centraux de l'établissement public. Pour ce faire, l'OFII a mis sur pied des grilles de contrôles normalisées et utilisées sur chaque contrôle (jointe en annexe 9).

Dans le domaine des appels à projet régionaux ou nationaux menés par la DAI et les régions dans le cadre des PRIPI, la situation n'est pas analogue. Pourtant, le recrutement depuis trois ans de près de 300 délégués du préfet dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville constitue véritablement un outil dans la main des préfets pour évaluer sur le terrain¹⁰¹ les résultats concrets des actions financées par les PRIPI, une de leur mission étant « d'évaluer les actions réalisées en faveur des habitants »¹⁰². Bien évidemment ces contrôles seront concentrés sur les quartiers où ils sont implantés, mais les chargés de missions des DRJSCS et DDCS doivent pouvoir compléter le dispositif sur les autres secteurs.

La montée en puissance des contrôles sur place nécessite une formation des agents dans le domaine de l'audit, car il ne s'agit plus de vérifier la conformité et la légalité d'un dossier de subvention mais bien de s'assurer de l'efficacité des actions entreprises sur le terrain. **Pour cela, des grilles d'évaluation communes pour chaque contrôle de prestation réalisée, à l'instar de ce qu'a mis en place l'OFII jointe en annexe, et pour chacun des axes stratégiques du PRIPI (apprentissage du français, soutien à la parentalité, soutien scolaire, accompagnement vers le droit commun (accès au droit, au logement, à l'emploi, à la culture, à la santé)), doivent être développées.**

¹⁰¹ En 2010, les délégués du préfet de Seine-Saint-Denis ont évalué près de 300 actions réalisées par des associations et financées dans le cadre de la politique de la ville.

¹⁰² Annexe 1 de la circulaire du Premier ministre n°5319/SG du 30 juillet 2008 (Fiche de poste des délégués du préfet).

Recommandation

N°13 - Le Haut Conseil recommande de développer la mise en œuvre de contrôles sur place réguliers afin d'évaluer les actions engagées dans le cadre des PRIPI sur la base de grilles d'évaluation communes.

33/ Stabiliser les ressources des associations

Au plan général, se pose la question du maintien du niveau actuel de financement de la politique d'intégration. Le Haut Conseil est bien conscient que dans une période marquée dans une nécessité absolue de rétablir les finances publiques, il ne serait pas sérieux de revenir sur les réductions budgétaires de ces dernières années. En revanche, de nouvelles coupes budgétaires auraient, selon nous, pour effet de faire disparaître la politique nationale d'intégration des immigrés et de leurs descendants directs. C'est pour le Haut Conseil inenvisageable, tant la responsabilité de "faire nation" est inscrite au cœur de l'action de l'Etat en France.

L'Etat et son établissement public, l'OFII, consacrent aujourd'hui 100 millions d'euros par an à l'intégration. Ce ne peut être moins. Ce chiffre est à comparer aux 15 millions d'euros engagés par la seule ville de Paris par exemple.

Au-delà de la question du niveau actuel de financement, se pose celle de son affectation au plan national ou régional. Le Haut Conseil a bien noté que pour 2012 1,9 million d'euros consacrés au dispositif "Ouvrir l'école aux parents" est déconcentré. Cependant, sur les 23 millions d'euros pour l'intégration, de la DAIC, 4,6 sont affectés au plan national.

Recommandation

N°14 - Le Haut Conseil souhaite que soit poursuivi l'effort de déconcentration des crédits de la DAIC.

Par ailleurs, après une période de forte incertitude institutionnelle depuis dix ans, avec en particulier la disparition du FASILD, la création de l'ACSE ou encore d'un ministère chargé de l'intégration, **le Haut Conseil considère qu'il n'est que temps de stabiliser les partenariats de l'Etat en rétablissant des engagements pluriannuels avec les associations.**

Dans le cadre des nouveaux PRIPI que le Haut conseil propose pour la période 2013-2015, il devrait ainsi être envisagée une extension des financements des associations planifiée sur trois ans sous conditions, en particulier d'un besoin identifié sur plusieurs années, d'une

bonne appréciation de l'association et de ses moyens ou encore d'une parfaite visibilité de l'action.

Recommandation

N°15 - Le Haut Conseil recommande pour la période 2013-2015 la systématisation de conventions pluriannuelles d'objectif¹⁰³ d'une durée de trois ans entre l'Etat et les associations partenaires de la politique d'intégration en lieu et place des arrêtés.

34/ Animer le réseau d'associations partenaires de la politique d'intégration

Lors de ses déplacements, le Haut Conseil a noté avec satisfaction l'existence de réseaux constitués par les collectivités territoriales agissant dans le champ de l'intégration. C'était tout particulièrement le cas à Marseille, à Dijon et Paris, ou encore à Aubervilliers.

L'existence de tels réseaux présente le double avantage, pour les associations d'une part, de permettre des échanges sur les pratiques professionnelles et de mutualiser les moyens, et notamment en matière de formation, et pour les bénéficiaires d'autre part, d'avoir une claire visibilité des services proposés.

Un tel réseau n'existe pas pour les partenaires de l'Etat.

Recommandation

N°16 - Le Haut Conseil recommande d'établir un réseau avec les 1300 partenaires associatifs de l'Etat dans le champ de l'intégration. Le premier objectif serait d'établir une cartographie régionale, voire départementale, des acteurs associatifs de l'intégration, partenaires de l'Etat, pour rendre visible les services offerts dans ce domaine.

Par la suite, des actions pourraient être engagées avec les pôles cohésion sociale et vie associatives des DRJSCS en particulier pour la formation continue des personnels associatifs.

¹⁰³ D'ailleurs prévues par la circulaire du Premier ministre, du 18 janvier 2010 ,précédemment citée.

Conclusion

Il y a près de vingt ans, était publié un livre sans concession sur les réalités du monde associatif dans notre pays intitulé "Les associations lucratives sans but"¹⁰⁴. Ecrit par Pierre-Patrick Kaltenbach, Conseiller Maître à la Cour des Comptes, mais aussi ancien président du conseil d'administration du FAS, cet ouvrage dénonçait non sans raison, en particulier dans le domaine de l'intégration telle qu'elle était définie et conçue à l'époque, les dérives du monde associatif et de la société mixte. Cet ouvrage de référence sur les associations nous a permis de faire un bilan non exhaustif du chemin accompli, depuis lors, tout au moins dans le champ de l'intégration.

Le monde associatif a profondément changé. Nombreuses sont les associations qui ont reconnu la nécessité de se professionnaliser en recherchant d'elles-mêmes, par exemple, des labellisations garantissant la qualité de leurs actions. Elles se sont, non sans mérite, adaptées aux réformes administratives successives de l'Etat. Elles ont enfin apporté des réponses proportionnées à l'application du principe de subsidiarité entre Etat et les différents niveaux de collectivités territoriales. **Cependant les associations restent encore trop souvent la variable d'ajustement de la politique d'intégration.**

Selon le Haut Conseil à l'intégration, c'est désormais à l'Etat qu'il revient de clarifier ses pratiques tout particulièrement par une stabilisation des financements qu'il propose à ses partenaires associatifs. Un effort de programmation sous l'impulsion de la DAIC a été engagé en ce sens depuis deux ans. Il doit être poursuivi et complété avec résolution.

Au demeurant, le Haut Conseil, au terme de son analyse, a la conviction que c'est au travers de la capacité de l'Etat de rééquilibrer son partenariat avec les associations que sera pérennisée une politique d'intégration à la française qui n'existerait plus sans ces dernières.

¹⁰⁴ Edition Denoël, 1996.

Annexes

Liste des annexes

Annexe 1 : La lettre de mission

Annexe 2 : Les personnes rencontrées par la mission

Annexe 3 : Organisation actuelle synthétique des politiques de l'intégration et de la ville

Annexe 4 : Bilan thématique de l'engagement des crédits du programme 104 au sein des PRIPI

Annexe 5 : Récapitulatif des différents axes prioritaires des PRIPI

Annexe 6 : Un exemple : la synthèse du PRIPI de la région Midi-Pyrénées

Annexe 7 : Questionnaire à destination des associations

Annexe 8 : Questionnaire à destination des financeurs

Annexe 9 : Grille d'évaluation de l'OFII

Annexe 10 : Liste des membres des groupes thématiques du PRIPI de la région Pays-de-la-Loire

Annexe 11 : Liste des sigles et abréviations

Annexe 1 : La lettre de mission



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

Le Ministre

Paris, le 26 mai 2011

de R Monsieur le président,


J'ai pris connaissance de l'avis du Haut conseil à l'intégration intitulé « *La France sait-elle encore intégrer les immigrés ?* ».

Cet avis traite, principalement, des politiques d'intégration menées par l'Etat et ses établissements publics. Ces actions sont, localement, largement relayées par des associations, qui ont ainsi un rôle important de mise en œuvre du message de l'intégration républicaine.

Je souhaite que vous me remettiez, avant la fin de cette année, un avis sur le rôle de ces associations auprès des personnes immigrées et de leurs enfants.

Dans le cadre de vos travaux, l'inspection générale de l'administration déléguera une mission d'appui vous assurant la collaboration, à temps partiel, d'un de ses membres jusqu'au 31 décembre 2011. Vous pourrez aussi vous appuyer sur le concours du secrétariat général à l'immigration et l'intégration.

Vous remerciant par avance des travaux que le Haut conseil à l'intégration mènera sur ce sujet, veuillez agréer, monsieur le président, l'expression de ma considération distinguée.


Claude GUÉANT

Monsieur Patrick GAUBERT
Président du Haut conseil à l'intégration
69, boulevard Malesherbes
75008 PARIS

Annexe 2 : Les personnes rencontrées par la mission

Institutions

Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'intégration

Secrétariat général de l'immigration et de l'intégration

Direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté

M. Michel Aubouin, directeur

Mme Patricia Renoul, sous-directrice de l'accueil, de l'intégration et de la prévention des discriminations

Mme Sylvie Moreau, adjointe au directeur

M. Jean-Marc Pouyet, chargé de mission auprès du directeur

Mme Sophie Albert, chargée de mission - politique territoriale auprès du bureau de l'intégration territoriale

Office français de l'immigration et de l'intégration

M. Frédéric Viel, directeur de l'accueil et de l'intégration

M. Léandro Montello, directeur territorial de l'OFII à Dijon

M. Stéphane Bergamini, directeur régional de l'OFII à Lille

Ministère de la ville

Secrétariat général du comité interministériel des villes

M. Hervé Masurel, secrétaire général

M. Guillaume de Chanlaire, sous directeur inter ministérialité et opérateurs

Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances

Mme Salima Saa, Présidente du conseil d'administration

M. Rémi Frenztz, directeur général

M. Michel Villac, secrétaire général

M. Kaïs Marzouki, directeur pôle maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information d'interventions

Mme Fadéla Benrabia, déléguée régionale (Nord- Pas-de-Calais)

Observatoire national des zones urbaines sensibles

Mme Bernadette Malgorn, Présidente du Conseil d'orientation de l'ONZUS

Préfecture de la région Bourgogne et de la Côte-d'Or

Mme Martine Juston, sous-préfète, secrétaire générale de la préfecture

M. Philippe Michel, directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

Mme Rabin-Costy, responsable du pôle cohésion sociale, jeunesse et vie associative

M. Mohamed Berrada, chargé de mission à la DRJSCS de la Côte-d'Or

Préfecture de la région Pays-de-la-Loire et de la Loire-Atlantique

M. Michel Thomas, directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
Mme Alexandra Cribier, chargée de mission à la DRJSCS

Préfecture de la région Provence-Alpes-Côte d'azur et des Bouches-du-Rhône

M. Raphaël Le Mehauté, préfet délégué à l'égalité des chances
Mme Hanafi Chabbi, responsable du pôle cohésion territoriale, égalité des chances et prévention des discriminations

Préfecture de la région Nord-Pas-de-Calais et du Nord

M. Pascal Joly, préfet délégué à l'égalité des chances du Nord
M. Fabrice Vuillaume, directeur de cabinet du préfet délégué à l'égalité des chances
M. Yves Faes, directeur de l'immigration et de l'intégration
Mme Annie Jogand, chargée de mission « cohésion sociale » auprès du SGAR
M. Didier Troussard, inspecteur, conseiller du DRAC pour la politique de la ville
M. Jean-Marie Thépot, directeur départemental de la cohésion sociale du Nord
Mme Nathalie Thibaut, déléguée départementale aux droits des femmes du Nord
M. Jean-Pierre Polvent, inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Education nationale

Préfecture du Rhône

Mme Michelle Denis, directrice de la citoyenneté, immigration et intégration

Préfecture de la Seine-Saint-Denis

M. Stéphane Rouvé, préfet délégué à l'égalité des chances de Seine-Saint-Denis

Préfecture de l'Essonne

M. Pierre Lambert, préfet délégué à l'égalité des chances de l'Essonne

Préfecture du Val d'Oise

Mme Fatiha Benatsou, préfète déléguée à l'égalité des chances du Val d'Oise

Mairie d'Aubervilliers

M. Jacques Salvator, maire
Mme Yacine Diop-Diakaté, adjointe au maire, déléguée à la vie associative, la vie des quartiers, la démocratie participative et la citoyenneté
Mme Christine Ratzel-Togo, adjointe au maire, déléguée à l'économie solidaire, au commerce équitable et à la coopération décentralisée
M. Mickaël Dahan, directeur de cabinet du maire
M. Carlos Semedo, directeur de la vie associative et des relations internationales
Mme Céline Petitjean, responsable du service prévention, aide aux victimes et intervention publique

Mairie de Dijon

M. Laurent Grandguillaume, adjoint au maire
Mme Badiaâ Maslouhi, conseillère municipale, déléguée à la jeunesse
M. Mohamed Bektaoui, conseiller municipal
Mme Touria Benzari, chargée de la commission de lutte contre les discriminations

Mairie de Marseille

Mme Nora Préziosi, adjointe au maire, déléguée action familiale, aux droits des femmes

Mairie de Paris

Mme Pascale Boistard, adjointe au maire en charge de l'intégration

M. Christophe Pichaud, directeur de cabinet

Mme Perrine Dommange, chef de la mission intégration, lutte contre les discriminations, droits de l'homme

Mme Virginie Lasserre, conseillère, chargée de la politique de la ville, de l'intégration, de la lutte contre les discriminations, de l'égalité femme/homme et de la jeunesse

Ancien président du conseil d'administration du FAS

M. Pierre-Patrick Kaltenbach, conseiller maître à la cour des comptes

Associations

ABELIA (Lille)

M. Abderaffié Boucharef, président

ADICE - Association pour le développement des initiatives citoyennes et européennes (Lille)

M. Djamel Benia, directeur

ADISAR - Association dijonnaise d'aide et de soutien aux Roms (Dijon)

AFAVO - Association pour l'accompagnement et la formation des femmes et des familles

Mme Aïcha Sissoko, directrice

AEFTI - Fédération des associations pour l'enseignement et la formation des travailleurs immigrés

M. Gérard Achemouil, vice président

M. Mario Richard, directeur de l'AEFTI Paris et Ile de France

AFTAM

M. Jean-Marie Oudot, directeur général

M. Djamel Chéridi, Responsable produit hébergement social

AJS - Association d'aide alimentaire et d'accompagnement social

Mme Ourdia Mézine, directrice

ALOTRA (Marseille)

M Marc Jean Jean, directeur

AMPIL - action méditerranée d'insertion sociale et de logement (Marseille)

M. Kadar Atia

ARELI (Lille)

Mme Martine Crépin

ASSFAM - Association service social familial migrants

M. Christian Laruelle, directeur

Mme Martine Bendahan, déléguée territoriale (92 et 93)

Association Bouillyenne développement et insertion (Aubervilliers)

Association sociale et culturelle de la Seine-Saint-Denis (Aubervilliers)

Association solidarité emploi (Aubervilliers)

Ayyem Zamen (Paris)

M. Moncef Labidi, directeur

CAC - Centre Alpha Choisy (Paris)

Mme Olivia Tabaste, responsable administrative et du développement

Centre de culture ouvrière (Marseille)
Mme Sylvie Joubert, animatrice

Centre Social AGORA (Marseille)
Mme Karima Berriche

Club Unesco (Dijon)

CNIDFF - Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles
Mme Lorraine Nicolas, directrice technique, département ressource et formation
CIDFF Lille, *Mme Nathalie Brunneval, directrice*
CIDFF Marseille, *Mme Fertnen*

CIMADE - Comité inter-mouvements auprès des évacués (Dijon)
Mme Françoise Duguet

CESAM - Concilier l'économie et le social, aider aux mutations (Dijon)
Mme Armelle Gillet, directrice générale

Association Ecole et quartier (Lille)
M. Christian Camerlynck, directeur

Association Elélé, association aujourd'hui dissoute
Mme Gayé Petek, fondatrice et ancienne directrice

ESPACE (Marseille)
M. Denis Natanelic (Directeur)

FACE - Fondation agir contre l'exclusion
M. Hicham Benaissa, chargé d'études et de recherches
Face Lille Métropole, M. Ayité Crepy, président

Festival Villes des musiques du monde (Aubervilliers)

GAMS - Fédération nationale groupe femmes pour l'abolition des mutilations sexuelles
Mme Isabelle Gillette-Faye, directrice générale

Grésilles nouveau souffle (Dijon)

Greze innovation (Dijon)
M. El Rhazi, président

ID Formation (Lille)
M. Eric Faidherbe, président

Initiatives Plurielles (Lille)
Mme Fathia Legzouli, présidente

Inter Service Migrants (Marseille)
M. Nordine Abouakil, directeur

Iris Formation (Lille)

M. Saïd Zamoussi, président

LA CLÉ - Association Lille association, compter, lire, écrire (Lille)

Mme Sonia Moussay, directrice

LA FRACHI (Marseille)

M. Moustapha Mohammedi, président

La RIFEN - La rencontre internationale des femmes noires (Lille)

Mme Eliane Aissi, présidente

Association Le Graal (Lille)

M. Mohamed Bousnane, président

Ligue de l'enseignement des Côtes-d'Or (Dijon)

LICRA - Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme à Dijon, *M. Alain David*
à Marseille,

Maison de la méditerranée (Dijon)

M. Luc Thiébaud, président

Maison de la jeunesse et de la culture du quartier des Grésilles (Dijon)

Mission locale de Dijon

Mme Mina Miraoui, Conseillère en insertion

MRAP - Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (Dijon)

Mme Sylviane Flament

OSIRIS (Marseille)

M. Bertrand Guéry, directeur

Association Pierre Ducerf (Paris et Aubervilliers)

M. Stéphane Kerjose, président

Réseau des médiateurs du champ social (Aubervilliers)

Schebba (Marseille)

Sens tropical du soleil (Dijon)

SAFIA - Solidarité aux femmes et familles d'ici et d'ailleurs (Lille)

Mme Hadda Zouareg

Solidarités femmes

Une oasis dans la ville –autour de vous (Aubervilliers)

Union des travailleurs immigrés tunisiens (Aubervilliers)

Voix de femmes

Mme Christine-Sarah Jama, directrice

Zy'va (Paris)

M. Améziane Abdat, président

M. Hafid Rahmouni, directeur

Annexe 3 : Organisation actuelle synthétique des politiques de l'intégration et de la ville¹⁰⁵

Au plan national

La politique d'intégration

La politique d'intégration relève du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, elle repose sur le principe que tout étranger en situation régulière doit être accueilli dans des conditions qui favorisent une bonne intégration dans la société française.

Cette politique est conduite par la direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (DAIC) rattachée au secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SG2I), lui-même partie intégrante du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration. Elle dispose pour cela du programme 104 « intégration et accès à la nationalité française.

Le programme 104 est divisé en 4 actions spécifiques :

L'action 11 intitulée « actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique ». Cette action consiste à faire bénéficier les migrants légaux des dispositifs destinés à favoriser leur intégration. Elle est conduite essentiellement par un établissement public à caractère administratif, l'office français de l'immigration et de l'intégration qui est placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur. A ce titre, l'OFII est responsable de la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration ainsi que l'organisation des formations linguistiques à destination des étrangers non primo-arrivants.

L'action 12 intitulée « actions d'intégration des étrangers en situation régulière ». Cette action consiste à faciliter l'intégration des étrangers admis au séjour de longue durée par des actions d'accompagnement spécifique ainsi qu'à encourager leur promotion sociale et professionnelle. Elle est portée directement par la DAIC et comprend un volet territorial déconcentré aux régions dans le cadre des programmes régionaux d'intégration des personnes immigrées (PRIPI). Par ailleurs, elle comporte également un soutien à la cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI), établissement public à caractère administratif placée sous la triple tutelle du ministère de l'intérieur, du ministère de la culture et du ministère de l'éducation nationale et de la recherche.

L'action 14 intitulée « naturalisation et accès à la nationalité ». Cette action a pour finalité de garantir une réponse efficace à la demande d'acquisition de la nationalité française des étrangers.

L'action 15 intitulée « actions d'intégration des réfugiés ». Cette action vise à faciliter l'intégration dans la société française des étrangers demandeurs d'asile qui ont obtenu le statut de réfugié et qui ont besoin d'un accompagnement spécifique. Elle finance ainsi à titre principal les centres provisoires d'hébergement (CPH).

¹⁰⁵ En janvier 2012.

La politique de la ville

La politique de la ville relève du ministère de la ville. Le Comité interministériel des villes (CIV) est l'instance de décision de la politique de la ville. Il réunit, sous l'autorité du premier ministre ou du ministre en charge de la ville, tous les ministres concernés par cette politique. Il arrête les orientations, définit les programmes et répartit les moyens. Les décisions qu'il prend sont préparées par le Secrétariat général du CIV (SG-CIV).

La politique de la ville vise à améliorer les conditions de vie dans les quartiers prioritaires deux types d'actions menées conjointement :

- rénover et mieux insérer ces quartiers dans la dynamique urbaine des agglomérations auxquelles ils appartiennent ;
- réduire la vulnérabilité sociale et économique de leurs habitants.

Elle dispose pour cela du programme 147 « Politique de la ville et Grand Paris » dont le SG-CIV assure le pilotage.

Le programme 147 est divisé en 5 actions spécifiques :

L'action 1 intitulée « actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville » est essentiellement mise en œuvre par l'agence nationale de la cohésion sociale et de l'égalité des chances (ACSE), établissement public à caractère administratif placée sous la tutelle du ministère de la ville. Cette action regroupe notamment l'ensemble des financements accordés dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), mais également des dispositifs spécifiques comme les adultes-relais, la réussite éducative, l'opération « ville-vie-vacances », les internats d'excellence, les écoles de la deuxième chance.

L'action 2 intitulée « revitalisation économique et emploi » vise à renforcer économiquement les quartiers les plus fragiles et à favoriser l'insertion professionnelle de leurs habitants. Elle regroupe les crédits destinés à la compensation aux régimes de sécurité sociale des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU) et en zones de redynamisation urbaine (ZRU) et à la subvention pour charge de service public de l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe).

L'action 3 « stratégie, ressources et évaluation » organise le pilotage global de l'ingénierie ainsi que son évaluation ultérieure. Elle contribue au financement des acteurs et organismes des niveaux centraux et déconcentrés. Cette sous-action permet de financer le fonctionnement de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), créé par la loi n°2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et dont le secrétariat est assuré par le SG-CIV. Il a pour mission d'approfondir la connaissance des quartiers de la politique de la ville par la mesure notamment de l'évolution des inégalités sociales et des écarts de développement entre ces quartiers et leur agglomération et d'évaluer l'efficacité de la politique de la ville dans le but d'améliorer le pilotage de ses actions¹⁰⁶.

L'action 4 « rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie », correspond essentiellement à la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine (PNRU). Celui-ci vise à améliorer profondément la qualité du cadre de vie et de l'habitat de 486 quartiers. Il est mis en

¹⁰⁶ Décret n° 2011-628 du 1er juin 2011 relatif à l'Observatoire national des zones urbaines sensibles.

œuvre par l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), établissement public industriel et commercial placé sous la tutelle du ministère de la ville. Elle comprend également l'amélioration du cadre de vie par la gestion urbaine de proximité (GUP) et l'amélioration des collèges dégradés.

L'action 5 « Grand Paris » s'appuie sur le développement d'infrastructures de transport public urbain de voyageurs pour désenclaver certains territoires de la région Île-de-France.

Aux plans régionaux et départementaux

La politique de la ville

La politique de la ville est en grande partie déconcentrée. Historiquement, des délégations territoriales de l'ACSE étaient chargées de mettre en œuvre au plan local les orientations politiques nationales. En 2010, les délégations territoriales de l'ACSE ont rejoint les nouvelles directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS). Désormais, les préfets de région et de département sont les délégués territoriaux de l'ACSE¹⁰⁷, et à travers eux par délégation, les DRJSCS au plan régional et le DDCS au plan départemental.

La politique d'intégration

La politique d'intégration est, pour une partie des actions 12 et 15, déconcentrée. Chaque région a choisi son propre fonctionnement pour la gestion des crédits déconcentrés du programme 104. Dans une grande majorité des régions, ceux-ci sont gérés par la DRJSCS, dans certaines, ils sont gérés par le secrétariat général pour l'administration régionale (SGAR). Il en est de même au niveau départemental puisque les crédits déconcentrés pour une grande part sont gérés par les DDCS mais dans certains départements, ils sont gérés par le service de l'immigration et de l'intégration de la préfecture.

¹⁰⁷ Article 67 de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion qui modifie l'article L121-15 du code de l'action social et des familles.

Annexe 4 : Bilan thématique de l'engagement des crédits du programme 104 au sein des PRIPI

	Apprentissage de la langue		Promotion des valeurs / Citoyenneté/ Accès aux droits		Intégration professionnelle et diversité		Intégration des femmes immigrées		Accompagnement des parents immigrés / Ecole		Accompagnement des immigrés âgés		Mémoire et histoire de l'immigration		Ingénierie et ressources		Accompagnement vers la santé / accès aux soins		Accompagnement vers le logement		Divers (FTM MOUS, culture, sport, ADLI, interprétariat...)		Total	
	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%
Alsace	407 030 €	41%	92 720 €	0%	69 500 €	7%	0 €	0%	76 800 €	8%	45 000 €	5%	0 €	0%	67 150 €	7%	91 100 €	0%	91 000 €	0%	50 000 €	5%	991 200 €	5,80%
Aquitaine	251 200 €	43%	48 000 €	8%	7 800 €	1%	21 000 €	4%	88 500 €	14%	20 000 €	3%	0 €	0%	38 900 €	6%	21 000 €	4%	34 500 €	0%	64 427 €	11%	585 308 €	3,48%
Auvergne	37 994 €	23%	22 000 €	13%	26 000 €	16%	8 800 €	5%	10 100 €	6%	13 800 €	8%	1 000 €	1%	46 750 €	28%	0 €	0%	0 €	0%	166 450 €	0%	166 450 €	0,97%
Bourgogne	126 489 €	42%	43 400 €	14%	56 000 €	18%	16 500 €	5%	15 000 €	5%	34 000 €	11%	12 000 €	4%	0 €	0%	0 €	0%	0 €	0%	0 €	0%	303 389 €	1,78%
Bretagne	#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		0 €	0,00%
Centre	212 759 €	44%	2 900 €	1%	27 500 €	6%	43 600 €	9%	105 898 €	22%	0 €	0%	8 101 €	2%	7 134 €	1%	0 €	0%	0 €	0%	80 000 €	10%	487 798 €	2,85%
Champagne-Ardennes	124 940 €	62%	23 175 €	11%	13 425 €	7%	5 000 €	2%	4 000 €	2%	8 100 €	4%	8 199 €	4%	0 €	0%	0 €	0%	0 €	0%	15 035 €	7%	201 874 €	1,18%
Corse	59 473 €	47%	0 €	0%	22 747 €	18%	0 €	0%	38 150 €	30%	0 €	0%	0 €	0%	7 500 €	6%	0 €	0%	0 €	0%	0 €	0%	127 870 €	0,75%
Franche-Comté	163 380 €	78%	11 200 €	5%	0 €	0%	10 300 €	5%	0 €	0%	12 000 €	5%	5 000 €	2%	17 201 €	8%	5 180 €	2%	0 €	0%	0 €	0%	224 261 €	1,31%
Ile-de-France	3 363 962 €	53%	149 575 €	2%	85 800 €	1%	496 273 €	8%	500 500 €	8%	287 550 €	4%	22 000 €	0%	758 108 €	12%	0 €	0%	0 €	0%	733 989 €	11%	6 394 757 €	37,43%
Languedoc-Roussillon	20 000 €	3%	27 000 €	4%	209 749 €	33%	139 490 €	22%	76 500 €	12%	88 000 €	14%	19 250 €	3%	47 760 €	8%	0 €	0%	0 €	0%	0 €	0%	627 749 €	3,67%
Limousin	64 656 €	45%	21 364 €	15%	23 000 €	16%	0 €	0%	24 000 €	17%	0 €	0%	9 500 €	7%	0 €	0%	0 €	0%	0 €	0%	0 €	0%	142 520 €	0,83%
Lorraine	197 420 €	40%	7 000 €	1%	108 880 €	22%	8 300 €	2%	30 620 €	6%	14 000 €	3%	20 000 €	4%	74 750 €	15%	25 374 €	5%	0 €	0%	11 500 €	2%	497 904 €	2,91%
Midi-Pyrénées	181 868 €	24%	30 200 €	7%	91 680 €	17%	83 134 €	15%	23 000 €	4%	44 000 €	8%	43 500 €	8%	20 000 €	4%	40 000 €	7%	25 800 €	5%	10 000 €	2%	549 177 €	3,21%
Nord-Pas-de-Calais	0 €	0%	37 400 €	6%	171 000 €	27%	73 000 €	11%	164 000 €	26%	58 000 €	8%	0 €	0%	0 €	0%	0 €	0%	18 000 €	3%	118 910 €	19%	635 910 €	3,72%
Basse-Normandie	22 800 €	21%	44 955 €	42%	13 642 €	13%	0 €	0%	9 900 €	9%	0 €	0%	0 €	0%	15 907 €	15%	0 €	0%	0 €	0%	0 €	0%	107 204 €	0,63%
Haute-Normandie	14 500 €	5%	14 000 €	5%	38 613 €	13%	31 500 €	11%	38 300 €	13%	115 000 €	39%	37 500 €	18%	3 400 €	1%	0 €	0%	0 €	0%	0 €	0%	292 873 €	1,71%
Pays-de-la-Loire	111 500 €	41%	0 €	0%	30 850 €	11%	0 €	0%	16 000 €	6%	6 275 €	2%	3 572 €	1%	3 000 €	1%	0 €	0%	0 €	0%	100 000 €	37%	271 197 €	1,59%
Picardie	25 700 €	8%	6 500 €	2%	64 427 €	21%	0 €	0%	68 000 €	22%	85 834 €	27%	0 €	0%	0 €	0%	0 €	0%	30 100 €	12%	23 750 €	8%	313 437 €	1,83%
Poitou-Charentes	36 750 €	19%	49 600 €	22%	32 500 €	14%	76 059 €	34%	24 000 €	11%	0 €	0%	6 000 €	3%	0 €	0%	0 €	0%	0 €	0%	0 €	0%	224 909 €	1,32%
PACA	532 450 €	31%	3 000 €	0%	131 650 €	8%	221 872 €	13%	458 350 €	26%	349 500 €	20%	36 500 €	2%	6 000 €	0%	0 €	0%	0 €	0%	0 €	0%	1 739 303 €	10,18%
Rhône-Alpes	695 129 €	33%	421 173 €	20%	139 900 €	6%	0 €	0%	311 933 €	15%	0 €	0%	0 €	0%	0 €	0%	389 170 €	18%	0 €	0%	165 650 €	8%	2 119 655 €	12,41%
Guadeloupe	#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		0 €	0,00%
Guyane	30 000 €	37%	0 €	0%	30 000 €	37%	21 000 €	26%	0 €	0%	0 €	0%	0 €	0%	0 €	0%	0 €	0%	0 €	0%	0 €	0%	81 000 €	0,47%
Martinique	#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		0 €	0,00%
Mayotte	#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		0 €	0,00%
Réunion	#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		#DIV/0!		0 €	0,00%
TOTAL	6 630 895 €	39%	1 058 002 €	6%	1 391 009 €	8%	1 255 894 €	7%	2 079 151 €	12%	1 170 059 €	7%	232 122 €	1%	1 108 692 €	6%	571 824 €	3%	208 400 €	1%	1 373 321 €	8%	17 080 155 €	

Source: Bilans d'engagement des fonds au cours de l'année 2011 au sein de chaque programme régional d'intégration des personnes immigrées

¹ Pourcentage de l'action dans le PRIPI régional

² Pourcentage du PRIPI régional par rapport à l'ensemble des PRIPI

Annexe 5 : Récapitulatif des différents axes prioritaires des PRIPI

Les axes prioritaires des PRIPI 2010-2012

	Accès aux droits	Apprentissage de la langue française	Citoyenneté	Création d'activité	Culture	Eduoation	Emploi	Familles	Femmes	Valorisation de l'histoire de l'immigration	Logement	Loisirs	Lutte ontre les discriminations	Médiation interculturelle	Parentalité	Primo-arrivants (Aooueil)	Promotion de la diversité	Santé Soins Prévention	Sport
Alsace		X				X	X		X		X					X		X	
Aquitaine	Aotons transversales (Connaître évaluer former échanger ; oonsolider l'existant; veiller à l'équité territoriale ; lanoeer des expériences oiblées et réalistes ; relayer les dispositifs nationaux)																		
Auvergne		X	X			X	X	X			X								
Basse-Normandie	X	X			X	X	X						X		X				X
Bourgogne	X	X			X	X	X					X			X				X
Bretagne		X				X	X		X						X		X		
Centre	X	X	X				X				X		X						
Champagne-Ardenne		X	X	X			X	X	X	X	X								
Corse	X	X				X	X			X	X		X	X	X	X			
Franche-Comté	X	X		X		X	X				X		X				X	X	
Guadeloupe				X		X	X		X					X	X				
Guyane		X				X	X												
Haute-Normandie		X	X			X	X		X	X	X				X	X			
Ile-de-France	X	X			X	X	X			X	X								X
Languedoo-Roussillon	X	X				X			X		X								X
Limousin		X	X																
Lorraine	X	X					X	X			X								
Martinique	X	X					X						X				X		
Midi-Pyrénées	X	X	X			X	X		X		X		X		X	X		X	X
Nord-Pas-de-Calais						X	X			X						X			
Paca		X				X	X		X	X	X					X			
Pays-de-la-Loire	X	X	X		X	X	X				X		X	X					X
Pioardie		X	X			X	X				X		X		X		X		
Poitou-Charentes	X	X	X			X	X			X	X		X		X				X
Rhône-Alpes	X	X					X	X											X

Sources: Programmes régionaux d'intégration des personnes immigrées des différentes régions oonoérées

Annexe 6 : Un exemple : la synthèse du PRIPI de la région Midi-Pyrénées





Annexe 7 : Questionnaire à destination des associations

Haut conseil à l'intégration

Avis sur le rôle des associations dans le processus d'intégration des immigrés et de leurs descendants directs

Questionnaire à destination des associations

Votre association

Nom :

Siège social :

Date de création :

Objet de l'association :

Nombre d'adhérents :

Nombre de membres bénévoles actifs :

Nombre de salariés :

Budget 2010 :

Subventions obtenues en 2010 : du Fonds européen à l'intégration :	€
de la DAIC ¹⁰⁸ :	
€	
de l'ACSé ¹⁰⁹ :	€
de l'OFII ¹¹⁰ :	€
du conseil régional de :	€
du conseil général de :	€
de l'agglomération de :	€
de la commune de : -	€
-	€
-	€
Autres financeurs : -	€
-	€
-	€

Aides en nature obtenues en 2010 (prêt de local, ...) :

¹⁰⁸ Direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté du secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, du ministère de l'intérieur

¹⁰⁹ Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances

¹¹⁰ Office français de l'immigration et de l'intégration

Questions relatives à votre mode de fonctionnement

1. Ayant pour mission, en tout ou partie, de favoriser l'intégration des immigrés, voire de leurs enfants dans la société française, avez-vous le sentiment de participer à une mission d'intérêt général ? Etes-vous reconnus comme tel par les pouvoirs publics et les personnes immigrées ?
2. Diriez-vous que votre rôle est bien connu de l'ensemble des partenaires des politiques d'intégration ? Existe-t-il des réseaux d'associations pour renforcer cette visibilité ? Au niveau de la commune ? Du quartier ? Par communauté d'origine ? Faites-vous partie d'un des ces réseaux ?
3. Quelles conséquences a eu pour vous la stricte séparation, depuis janvier 2009, des deux politiques de l'Etat que sont la politique de la ville et la politique de l'intégration (avantages, inconvénients) ? Quelles en sont, pour vous, les conséquences sur le plan financier ? Vous-êtes vous tournés vers d'autres financeurs (communes, conseil général, conseil régional, secteur privé) ?
4. Eprouvez-vous des difficultés à identifier vos interlocuteurs institutionnels (Etat, préfectures, régions, départements, communes) ? Si oui, quelles solutions préconisez-vous ?
5. Depuis 2003, l'Etat a mis en place une politique d'accueil des nouveaux immigrés. Intervenez-vous comme prestataire de service ? Avez-vous un lien avec les associations qui gèrent le contrat d'accueil et d'intégration ? Si oui, avec quelle(s) association(s) et par quel biais ?
6. Lorsque vous agissez pour le compte des pouvoirs publics, est-ce que cela est signalé d'une quelconque façon aux bénéficiaires de vos actions ?
7. Quelle est la part du bénévolat dans le fonctionnement de votre association ?
8. Comment, selon vous, améliorer l'évaluation de vos actions en faveur de l'intégration ? Avez-vous, en interne mis en œuvre un dispositif d'évaluation ? Vos actions ont-elles déjà été évaluées par les services de l'Etat ou des collectivités locales ?
9. Diriez-vous que les membres de votre association ont besoin de formations professionnelles ? Si oui, dans quels domaines ?

Questions relatives à vos missions

1. En matière d'intégration, quel est le cœur de votre activité ? (plusieurs actions possibles)
 - soutien et accompagnement des parcours d'apprentissage de la langue française,
 - connaissance et promotion des valeurs de la société d'accueil,
 - intégration professionnelle et promotion de la diversité,
 - intégration des femmes immigrées,
 - accompagnement des familles immigrées,
 - accompagnement des personnes âgées immigrées,
 - valorisation de la mémoire et de l'histoire de l'immigration,
 - l'accès aux droits,
 - la prévention des discriminations,
 - la mixité dans l'habitat,
 - les projets culturels,
 - l'accès à la santé,
 - autres.
2. En fonction de vos domaines d'activité, quelles sont les réussites, les échecs et les difficultés rencontrées lors de la réalisation de vos actions :
3. Etes-vous impliqués dans un dispositif de médiation interculturelle (femmes relais, médiateurs, agents développement local pour l'intégration)? Quelles sont, à votre avis, les forces et les faiblesses de ces dispositifs ?
4. Votre association cible-t-elle son action dans le domaine de l'intégration dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ?
5. La mobilité des habitants des quartiers de la politique de la ville constitue-t-elle un de vos objectifs ?
6. Quel impact a sur vos actions, l'image des quartiers de la politique de la ville (exclusion, délinquance, ...) ? Comment, selon vous améliorer cette situation ?
7. Quelles sont, selon vous, les avantages et les inconvénients des associations dont la majorité voir l'intégralité des membres appartiennent à la même communauté ?
8. Ciblez-vous vos actions en direction d'une communauté d'origine particulière ? Si oui laquelle ?
9. Etes-vous régulièrement confrontés à des incompréhensions sur le mode de fonctionnement et les valeurs de notre société ? Quelles réponses y apportez-vous ?

Annexe 8 : Questionnaire à destination des financeurs

Haut conseil à l'intégration

Avis sur le rôle des associations dans le processus d'intégration des immigrés et de leurs descendants directs

Questionnaire à destination des financeurs des associations

1. Y-a-t-il dans votre région / département une mise en cohérence des actions de l'Etat avec celles des collectivités territoriales qui le souhaitent au travers du programme régional pour l'intégration des populations immigrées (PRIPI) ? Combien de collectivités participent aux réunions du PRIPI ?
2. Existe-t-il des programmes départementaux d'intégration déclinés du PRIPI ?
3. Quels sont les avantages et les inconvénients de la décision prise par le gouvernement à compter de 2009 de séparer strictement les actions de la politique d'intégration (programme 104) de celles de la politique de la ville (programme 147) ?
4. Quels sont dans votre région / département les besoins les plus forts en matière d'intégration et quelles sont les actions que vous avez engagées pour y répondre ?
5. Quelle procédure (gré à gré, appel d'offre, appel à projet, ...) privilégiez-vous pour le subventionnement des associations participant à l'intégration des immigrés ? Signez-vous des conventions avec chaque association subventionnée ?
6. Avez-vous connaissance de financements multiples (FEI, DAIC, ACSé, collectivités locales, privé) ? Tenez-vous compte de ces autres financements dans vos décisions d'octroi de subventions ?
7. Quelle évaluation faites-vous de l'action des associations dans le domaine de l'intégration des immigrés ? Comment organisez-vous le contrôle des actions financées ?
8. Quelle place a dans votre politique l'action des associations communautaires ?
9. Avez-vous une politique de soutien au bénévolat associatif ?
10. Incitez-vous à l'organisation de réseaux d'associations ? Et si oui, à quelle échelle et pour quels objectifs ?

Annexe 9 : Grille d'évaluation de l'OFII

Direction de l'Accueil et de l'Intégration/ Pôle CAI

2011

Grille d'évaluation de la qualité des formations civiques et sessions d'information sur la vie en France dispensées dans le cadre du Marché

Direction territoriale OFII de

Evaluation réalisée lepar.....- Responsable BAI

Nom du prestataire évalué : / Formation Civique à Mandataire du lot n°:

1. Organisation et suivi administratif des formations	<i>Tout à fait</i>	<i>Assez bien</i>	<i>Pas vraiment</i>	<i>Pas du tout</i>	Commentaires
Le planning des formations est envoyé régulièrement et respecté (pas d'annulation de dates par le prestataire...)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Le prestataire organise des formations en nombre suffisant et le samedi.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
L'OFII reçoit des fiches navettes régulièrement et suffisamment bien renseignées pour établir le suivi des prestations (indiquer en commentaire les délais de retour d'information).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Les bénéficiaires reçoivent le jour de la formation, leur attestation d'assiduité dûment remplie.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
2. Locaux	<i>Tout à fait</i>	<i>Assez bien</i>	<i>Pas vraiment</i>	<i>Pas du tout</i>	Commentaires
Les salles de formation sont accessibles (proche des transports en commun, adaptées aux besoins du public...)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Les salles de formation permettent l'organisation des cours dans de bonnes conditions (surface, propreté, silence, pour les formations ...).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Le repas de midi doit être adapté au public et comporter au moins un plat cuisiné et une entrée ou un dessert et est servi dans une autre salle que celle de la formation.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

3. Qualité des formateurs et des interprètes	<i>Tout à fait</i>	<i>Assez bien</i>	<i>Pas vraiment</i>	<i>Pas du tout</i>	Commentaires
Le formateur et l'interprète sont les mêmes que ceux figurant sur la réponse à l'appel d'offre ou présentant un même degré de qualifications.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Le propos du formateur correspondent au programme ministériel (utilisation des supports de formation, devoir de neutralité et de laïcité...)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
L'interprétariat est neutre et en adéquation avec les propos du formateur (ni co-animateur, ni substitut à la personne) et bien une personne distincte du formateur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
L'organisme est capable de répondre aux besoins d'interprétariat (par la présence systématique, pas plus de 2 interprètes par groupe et à toutes les langues...)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
4. Appréciation de la formation par les bénéficiaires	<i>Tout à fait</i>	<i>Assez bien</i>	<i>Pas vraiment</i>	<i>Pas du tout</i>	Commentaires
Les bénéficiaires font part de leur satisfaction quant à la qualité de la formation reçue.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Les bénéficiaires ont obtenu des informations utiles dans leurs démarches administratives (par exemple la liste des adresses locales pour la SVF...)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
5. Suivi financier	<i>Tout à fait</i>	<i>Assez bien</i>	<i>Pas vraiment</i>	<i>Pas du tout</i>	Commentaires
Les factures afférentes au paiement sont établies mensuellement. Elles sont accompagnées des tableaux de suivi physico-financier correctement renseignés.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Synthèse de l'évaluation

<i>Points forts</i>	<i>Points à améliorer</i>
---------------------	---------------------------

<i>Appréciation globale</i>	<i>Très positive</i> <input type="checkbox"/>	<i>Assez positive</i> <input type="checkbox"/>	<i>Plutôt négative</i> <input type="checkbox"/>	<i>Négative</i> <input type="checkbox"/>
-----------------------------	--	---	--	---

Annexe 10 : Liste des membres des groupes thématiques du PRIPI de la région des Pays-de-la-Loire

LISTE DES MEMBRES DES GROUPES DE TRAVAIL THEMATIQUES

Guides d'accueil

Pilote : Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII)

Direction Départementale de la Cohésion Sociale de la Loire Atlantique, du Maine et Loire, de la Sarthe, de la Vendée et de la Mayenne

Villes de Nantes, de Chateaubriant, de Saint-Nazaire, de Cholet, du Mans, d'Angers, de Laval et de La Roche-sur-Yon

Missions Départementales aux Droits des Femmes et à l'Égalité de la Loire Atlantique, du Maine et Loire, de la Sarthe, de la Vendée et de la Mayenne et Délégation Régionale aux Droits des Femmes (DRDF)

Formation linguistique et emploi

Pilotes : Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE) et Pôle Emploi Pays de la Loire

Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII)

Conseil Régional des Pays de la Loire

Direction Départementale de la Cohésion Sociale de la Loire Atlantique, du Maine et Loire, de la Sarthe, de la Vendée et de la Mayenne

Villes de Nantes, de Chateaubriant, de Saint-Nazaire, de Cholet, du Mans, d'Angers, de Laval et de La Roche-sur-Yon

Association Les eaux vives - Service Temporaire d'Accueil des Réfugiés pour le Relogement et l'Insertion Professionnelle (STARIP)

Logement

Pilote : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL)

Union Sociale de l'Habitat, FNARS (Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale), URPI (Union Régionale de la Propriété Immobilière), UNIS (Union des Syndicats de l'Immobilier)

Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII)

ADOMA agence Loire-Atlantique et agence du Maine-et-Loire

Direction Départementale de la Cohésion Sociale de la Loire Atlantique, du Maine et Loire, de la Sarthe, de la Vendée et de la Mayenne

Villes de Nantes, de Chateaubriant, de Saint-Nazaire, de Cholet, du Mans, d'Angers, de Laval et de La Roche-sur-Yon

Conseils Généraux de Loire-Atlantique, du Maine-et-Loire, de la Sarthe, de la Mayenne et de la Vendée

Education

Pilote : Inspection Académique

Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII)

Villes de Nantes, de Chateaubriant, de Saint-Nazaire, de Cholet, du Mans, d'Angers, de Laval et de La Roche-sur-Yon

ASAMLA (Association Santé Migrants Loire Atlantique)

APTIRA (Association pour la Promotion et l'Intégration dans la Région d'Angers)

Santé

Pilote : CHU de Nantes, Unité de Gynécologie-Obstétrique Médico-Psycho-Sociale (UGOMPS)

Groupe de travail « Santé » du précédent PRIPI :

CPAM (Caisse Primaire d'Assurance Maladie)

ASAMLA (Association Santé Migrants Loire Atlantique)

Gynécologie sans Frontière, Médecins du Monde, Planning Familial, Sida Info Service

Association Les eaux vives - Service Temporaire d'Accueil des Réfugiés pour le Relogement et l'Insertion Professionnelle (STARIP)

CNHR Centre Nantais d'Hébergement des Réfugiés

Favoriser la participation des immigrés

Pilote : Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRJSCS)

Direction Départementale de la Cohésion Sociale de la Loire Atlantique, du Maine et Loire, de la Sarthe, de la Vendée et de la Mayenne

Villes de Nantes, de Chateaubriant, de Saint-Nazaire, de Cholet, du Mans, d'Angers, de Laval et de La Roche-sur-Yon

Annexe 11 : Liste des sigles et abréviations

ACSE	:	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
ADLI	:	Agent de développement local d'intégration
AEFTI	:	Association pour l'enseignement et la formation des travailleurs immigrés
AFNOR	:	Agence française de normalisation
ANAEM	:	Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations
ANRU	:	Agence nationale pour la rénovation urbaine
APP	:	Ateliers de pédagogie personnalisée
ARS	:	Agence régionale de santé
ASSFAM	:	Association service social familial migrants
CAF	:	Caisse d'allocations familiales
CAI	:	Contrat d'accueil et d'intégration
CCAS	:	Centre communal d'action sociale
CESEDA	:	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CIEP	:	Centre international d'études pédagogiques
CII	:	Comité interministériel à l'intégration
CNHI	:	Cité nationale de l'histoire de l'immigration
CPH	:	Centre provisoire d'hébergement
CREFE	:	Centre ressources enfance famille école
CRPVE	:	Centre de Ressources Politique de la Ville en Essonne
CUCS	:	Contrat urbain de cohésion social
DAIC	:	Direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté
DALF	:	Diplôme approfondi de langue française
DDCS	:	Direction départementale de la cohésion sociale
DDT	:	Direction départementale des territoires
DELFB	:	Diplôme d'étude en langue française
DGCS	:	Direction générale de la cohésion sociale
DILF	:	Diplôme initial en langue française
DIRECCTE	:	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DPM	:	Direction de la population et des migrations
DRAC	:	Direction régionale des affaires culturelles
DRDFE	:	Délégation régionale aux droits des femmes et à l'égalité
DREAL	:	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRJSCS	:	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
EPCI	:	Etablissement public de coopération intercommunale
FAS	:	Fonds d'action sociale
FASILD	:	Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations
FEI	:	Fonds européen à l'intégration
FSE	:	Fonds social européen
FLE	:	Français langue étrangère
FLI	:	Français langue d'intégration
HCI	:	Haut Conseil à l'intégration
HLM	:	Habitation à loyer modéré

MIINDS	:	Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire
MIOMCTI	:	Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration
OFII	:	Office français de l'immigration et de l'intégration
OMI	:	Office des migrations internationales
ONZUS	:	Observatoire national des zones urbaines sensibles
OPQF	:	Office professionnel de qualification des organismes de formation
ORIV	:	Observatoire régional de l'intégration et de la ville
PDEC	:	Préfet délégué à l'égalité des chances
PDI	:	Plan départemental d'intégration
PRIPI	:	Programme régional d'intégration des personnes immigrées
REEAP	:	Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents
SGAR	:	Secrétariat général pour l'administration régionale
SG-CIV	:	Secrétariat général du comité interministériel des villes
SGII	:	Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration
ZUS	:	Zone urbaine sensible