

Les primo-arrivants en région : Aquitaine, Bretagne, Centre, Poitou-Charentes

L'étude qualitative, dont on trouvera les principaux résultats ci-dessous, a été réalisée pour le Fasild en 2004 et 2005 dans quatre régions françaises : l'Aquitaine, la Bretagne, le Centre et le Poitou-Charentes, qui ne sont pas des régions d'afflux massifs d'immigrés. Il s'agissait, dans des territoires où les moyens mis en œuvre sont moins importants et les lieux d'arrivée plus disséminés, d'analyser la situation de l'accueil, d'identifier les besoins et de fournir des éléments contribuant à son amélioration.

Cette étude correspond à une période où l'État venait de faire de l'accueil des primo-arrivants "une priorité gouvernementale", avec, à partir de la fin des années quatre-vingt-dix, la mise en place des premières plates-formes d'accueil des primo-arrivants, la relance des plans départementaux d'accueil (PDA), la mise en place des Pripri et, plus récemment, le lancement du contrat d'accueil et d'intégration (CAI). En se plaçant en maître d'ouvrage et maître d'œuvre de la politique d'accueil, l'État, d'une part, affirme une volonté forte mais, d'autre part, oblige ses partenaires et les autres acteurs locaux (institutionnels et associatifs) à se repositionner sur ces questions et à chercher de nouvelles formes d'organisation et de partenariat aux différents échelons territoriaux.

Au moment de l'enquête, deux constats s'imposent avec force : d'une part, l'existence de dispositifs d'accueil, en local, préalablement à la mise en place de la politique publique d'accueil et, d'autre part, des différences dans l'état d'avancement de cette politique.

La jeunesse du dispositif et l'évolution rapide de la situation sur le terrain expliquent le parti pris au cours de ce travail : il s'agit moins de réaliser une photographie de l'existant à un moment donné (cette photographie risquant d'être rapidement obsolète) que d'esquisser les principaux enjeux à moyen terme, auxquels est confrontée la mise en place de la politique publique dans son articulation avec les différents échelons territoriaux.

Les flux d'immigration et les caractéristiques de la population étrangère diffèrent d'une région et d'un département à l'autre.

La politique d'accueil des primo-arrivants en région ne s'adresse pas à un public homogène, que ce soit en termes de flux, de profils ou de statuts des primo-arrivants, ce que traduisent d'ailleurs les modes d'organisation locale de l'accueil élaborés au fil du temps, antérieurement au CAI.

Par **Françoise Enel**,
sociologue,
présidente de Vèrès
Consultants,
et **Cécile Delesalle**,
sociologue

Selon le recensement de 1999, la proportion d'immigrés résidant dans les quatre régions est de 5,4 % pour l'Aquitaine ; 2,4 % pour le Poitou-Charentes ; 1,7 % pour la Bretagne. Pour le Centre, on ne connaît que le pourcentage d'étrangers : 4,03 %.

L'analyse de la situation de ces populations au regard de l'emploi fait apparaître des différences sensibles d'une région à l'autre :

- les ouvriers, majoritaires dans les quatre régions, sont proportionnellement plus nombreux en Aquitaine (40,8 %) qu'en Poitou-Charentes (37 %) et en Bretagne (33,5 %). La proportion de cadres est très supérieure en Bretagne (15,9 %) à celle de l'Aquitaine (8 %) ;

- le taux de chômage est tendanciellement plus élevé en Poitou-Charentes (24 %) qu'en Aquitaine (22 %) et en Bretagne (22,9 %) ;

Parmi les nationalités les plus représentées, on relève la prédominance des pays de l'UE pour l'Aquitaine (plus de 50 % dont une majorité de Portugais), pour le Poitou-Charentes (50 % dont une majorité d'Anglais) et pour la Bretagne (15,6 % d'Anglais et 11,5 % de Portugais).



© D.R.

C'est à partir de la fin des années quatre-vingt-dix que furent mises en place les premières plateformes d'accueil des primo-arrivants.

Pour la région Centre, les personnes originaires de pays du Maghreb sont les plus représentées (30,1 %).

Des situations très contrastées d'une région et d'un département à l'autre

Le nombre de primo-arrivants concernés par le CAI varie en fonction des régions. D'après les estimations 2003 de l'OMI, il est de :

- 2768 personnes pour le Centre,
- 2190 pour l'Aquitaine,
- 1369 pour la Bretagne,
- 1024 pour le Poitou-Charentes.

Certains petits départements reçoivent proportionnellement plus de primo-arrivants (hors UE) : ainsi le Lot-et-Garonne en reçoit autant que le Finistère qui est quatre fois plus peuplé.

Les statuts administratifs des primo-arrivants ont un poids différent selon les régions, ce qui influe sur l'organisation de l'accueil.

En Bretagne : les familles de Français sont plus représentées dans le Finistère (78 %) qu'en Ille-et-Vilaine (57 %).

Dans le Centre : le Cher reçoit trois fois plus de familles de Français (75 %) que de familles d'étrangers (25 %), alors que le Loir-et-Cher en reçoit respectivement 52 % et 48 %.

En Aquitaine : la Dordogne (78 %) et les Landes (78 %) reçoivent beaucoup plus de familles de Français que la Gironde (59 %) et le Lot-et-Garonne (67 %).

En Poitou-Charentes : en Charente (72 %) et Charente Maritime (73 %), les familles de Français sont deux fois et demi plus nombreuses que les familles d'étrangers.

De même, parmi le public du CAI, la part des réfugiés et des familles de réfugiés dans les primo-arrivants hors UE varie d'un département à l'autre : de 1,3 % dans les Deux-Sèvres à 14 % dans le Loiret et dans les Pyrénées-Atlantiques.

Il existe une genèse propre à chaque région et département : l'analyse rétrospective de la structuration de l'accueil fait apparaître des différences entre régions, et entre départements au sein d'une même région. Dans le Centre, on relève l'existence d'un bon réseau de bureaux d'accueil. En Aquitaine, si le Fasild et le SSAE se sont impliqués très tôt dans l'accueil des primo-arrivants, il *"n'y a jamais eu de politique claire ou active sur le secteur des migrants"*.

Cette genèse de l'organisation de l'accueil dans chaque département explique aussi bien l'état des ressources et des réseaux d'acteurs aujourd'hui que la diversité de l'état d'avancement des programmes institutionnels (PDA, Pripi...) dans chacune des régions étudiées.

L'étude fait part de la différence des états d'avancement des PDA : au moment de l'enquête, ils sont en cours de rédaction dans la Vienne,

la Charente, la Charente-Maritime, dans le Finistère, en Indre-et-Loire... alors qu'en Ille-et-Vilaine, le deuxième PDA est lancé, suite à l'évaluation du premier. De même, dans le Loiret, le deuxième PDA est en cours d'élaboration.

Si le PDA est dynamique en Ille-et-Vilaine, celui du Lot-et-Garonne, élaboré en 2001 et repris en 2003, en est "au point mort" lors de l'enquête.

Des organisations de l'accueil différentes

On relève des philosophies différentes dans l'approche du PDA :

– une approche majoritaire qui prône le pragmatisme, comme en Charente-Maritime et en Ille-et-Vilaine : les institutions pilotes se montrent soucieuses de construire une démarche progressive, autour d'actions "visibles" et "réalistes", de manière à faciliter la constitution d'un partenariat durable ;

– une approche "généraliste" : en Charente, par exemple, la Ddass dit avoir cherché à camper un cadre stratégique et à définir des principes d'action, plutôt qu'à viser d'emblée l'opérationnalité du plan. La démarche a consisté, en partant des besoins supposés des primo-arrivants, à définir des priorités "transversales" aux différentes institutions, comme la question des femmes primo-arrivantes, par exemple.

Les modes de pilotage et d'animation du PDA sont très divers : selon les départements, le pilotage préfectoral est plus ou moins fort, et des copilotages sont plus ou moins formalisés, par exemple entre Ddass et préfecture (Gironde) ou entre Ddass et Fasild (Ille-et-Vilaine). Des réunions du PDA sont organisées tous les mois dans certains départements et moins d'une fois par an, dans d'autres. Le rôle des commissions thématiques des PDA est également variable : en Indre-et-Loire et en Ille-et-Vilaine, elles ont mis au point des outils performants.

Des différences dans les conditions d'installation des plates-formes d'accueil et du CAI se révèlent dans ces régions : les situations sont contrastées et ont changé au cours des 10 mois d'enquête.

En Gironde, une première plate-forme est implantée en mai 2002 dans des conditions difficiles, avec l'absence de re présentation de l'OMI à Bordeaux et de locaux en propre. La PFA est installée dans les locaux de la CPAM et le contrôle médical est sous-traité aux médecins du Centre d'examen de santé. Au démarrage du CAI, le nombre insuffisant d'auditeurs sociaux a entraîné d'importants retards.

À Poitiers, la PFA est organisée dans des locaux peu adaptés (anciens locaux des services vétérinaires).

À Orléans, lors de l'enquête, elle se passe dans les locaux de la Ddass. Pour l'installation du CAI prévue pour la fin de 2005, l'OMI est en recherche de locaux.

À Rennes, la plate-forme se passe dans les locaux de l'OMI, en centre-ville.

Dans les départements avec CAI, au moment de l'enquête, des agents de l'OMI se déplacent de la région parisienne vers les régions. (Poitou-Charentes, Bretagne).

Deux régions sur quatre n'ont pas de représentation sur place du SSAE (Bretagne et Poitou-Charentes).

Une mobilisation des acteurs en construction

Dans certains départements, le "système d'acteurs" (institutionnels et associatifs) est plutôt en développement (Ille-et-Vilaine) ; dans d'autres, la dynamique tend à ralentir, avec la disparition d'associations qui faisaient de l'accueil, de l'accès aux droits, du conseil juridique et avec la baisse de l'offre linguistique.

Dans plusieurs départements, l'évolution du système d'acteurs est suspendue aux décisions relatives à la mise en place concrète du CAI et à la future organisation (Anaem). Les relations actuelles entre acteurs ne sont pas stabilisées et ne préfigurent pas nécessairement les dynamiques de demain.

En Poitou-Charentes, au moment de l'enquête, on relève des attitudes contrastées à l'égard de la nouvelle politique publique d'accueil, avec la perception de menaces sur le système antérieur, qui faisait largement appel aux associations et donnait globalement satisfaction aux acteurs locaux et asso-

ciatifs, malgré des lacunes évidentes et l'inégalité de la réponse entre départements et en différents points de chaque département (le CAI n'est présent que dans la Vienne). L'élaboration des PDA a souvent été l'occasion de découvrir ce que faisaient les uns et les autres en matière d'accueil, et de percevoir des carences de coordination entre acteurs. Le diagnostic porté sur la nouvelle politique est compliqué par son manque de lisibilité, en dépit du rôle actif du Fasild et du Sgar*, et par la difficulté à anticiper ce que sera son organisation sur le terrain. Malgré la diversité des réactions – acteurs prêts à s'investir, acteurs impliqués individuellement mais pas prêts à engager leur institution dans des actions, acteurs attentistes, acteurs hostiles à la démarche par refus de faire des primo-arrivants un public prioritaire –, l'idée d'une politique dédiée à l'accueil des primo-arrivants fait son chemin, même si certains acteurs ne voient pas comment s'inscrire concrètement dans une telle politique, faute de moyens.

Dans le Centre, la Crild** de la région a produit diverses études et réflexions pour le Pripri***. Alors que le partenariat était un peu "en sommeil", la circulaire de 2003 a suscité une relance en 2004, avec un état des lieux sur les PDA de la région. La Drass**** est repérée comme pilote pour l'articulation entre les PDA et le Pripri. Sur la poli-



Pour les "porteurs" de la nouvelle politique publique de l'accueil, l'enjeu est désormais

de construire un partenariat avec l'ensemble des administrations concernées.

*Sgar : Secrétariat général pour les affaires régionales

** Crild : Commission régionale pour l'intégration et la lutte contre les discriminations

*** Pripri : Programme régional d'insertion des populations immigrées

**** Drass : Administrations des affaires sanitaires et sociales

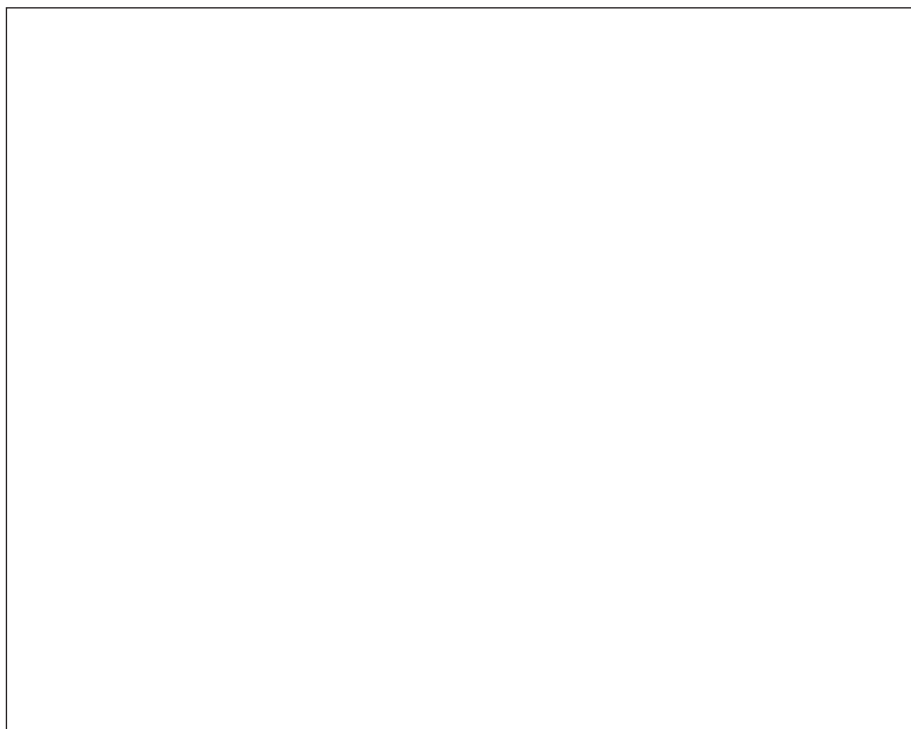
tique d'accueil, le niveau régional peine à trouver sa pertinence : des acteurs institutionnels régionaux disent "avoir encore toute une culture à acquérir." Le réseau illettrisme en région Centre a impulsé des partenariats techniques, logistiques et pédagogiques forts, dont on peut voir les effets positifs dans les diverses actions d'accueil et de formation linguistique.

Diverses actions d'accueil et de formation linguistique

* CRIA : Centres
départementaux de lutte
contre l'illettrisme

**Pendant la journée
de la formation civique.
Cette formation offre
une grille de lecture de
la structure, du système,
en même temps qu'elle
éclaire sur les droits et
les devoirs.**

Ce sont les CRIA* qui sont des centres de positionnement linguistique en région Centre ; certains font la formation de formateurs (en Indre-et-Loire par exemple), ce qui permet un fléchage plus facile pour les prescripteurs. Pour les "porteurs" de la nouvelle politique publique de l'accueil, l'enjeu est désormais de construire un partenariat avec l'ensemble des administrations concernées, alors que jusqu'ici le système de relations se caractérisait davantage par un partenariat direct avec les structures associatives. Les acteurs dans l'ensemble n'ont pas encore de visibilité sur l'organisation concrète de la plate-forme d'accueil et de la signature du contrat. Les perceptions sont particulièrement floues sur le fonctionnement de la nouvelle Agence nationale de l'accueil (Anaem), et sur la façon dont les primo-arrivants seront infor-



© D.R.

més, convoqués, orientés, etc. Enfin, se pose à tous la question de l'articulation entre accueil "par l'État" et accueil de proximité.

En Aquitaine, les acteurs régionaux soulignent des évolutions dans la mobilisation des acteurs, qui diffère selon les départements :

– en Gironde, durant la période qui a précédé la mise en place de la plate-forme d'accueil et du CAI, on note une faible sensibilité à la question de l'accueil des primo-arrivants, en dehors du Fasild et du SSAE. Les institutions de droit commun se sont rarement emparées de cette problématique, estimant que les moyens déployés "en première ligne" permettent de résoudre les difficultés des primo-arrivants en situation régulière. Cette situation explique le caractère fragmenté des actions qui ont cherché à améliorer l'accueil de ce public. Dans l'agglomération bordelaise, on relève un tissu associatif dense et au professionnalisme reconnu, mais qui, à l'instar des acteurs institutionnels, s'est rarement mobilisé sur le seul public primo-arrivant et n'a pas développé d'offre spécifique. Suite à l'expérimentation du CAI et à l'élaboration du PDA, la phase d'organisation des acteurs est en cours lors de l'enquête, avec l'attente de la création d'une délégation OMI à Bordeaux et de la décision concernant le CAI sur la région. La réalisation du PDA se fait sous le double pilotage de la Ddass et de la préfecture. Ses participants appartiennent majoritairement à des institutions publiques ; aucun représentant de collectivité locale ou d'association (en dehors du centre d'aides familiales) n'a été associé au travail effectué dans le cadre du PDA.

– en Lot-et-Garonne, la sensibilisation est plus ancienne, comme en témoigne la mise en place des deux seuls contrats locaux d'accueil et d'intégration des populations étrangères de la région, à partir de 1998, ainsi que la publication du PDA en novembre 2003. Mais l'incertitude sur la nouvelle organisation en lien avec le CAI engendre attentisme et mise en sommeil du PDA.

Des ressources et un potentiel qui varient selon les régions

En Bretagne, une plate-forme d'accueil fonctionne à Rennes, mais le CAI est encore peu connu au moment de l'enquête. Il est perçu plutôt positivement, mais suscite aussi des craintes (évacuation de compétences, perte de moyens sur le linguistique...). On peut penser que la dynamique en cours en Bretagne, tirée par l'Ille-et-Vilaine et par la politique régionale du Fasild, en facilitera la mise en œuvre et en démultipliera les effets en termes de coordination et de synergies. Sur la question de la répartition des compétences et des moyens, l'échelon régional semble pertinent pour nombre des acteurs interviewés. Concernant l'Éducation nationale, le rectorat développe sa connaissance des publics primo-arrivants et une mission a été confiée à un IPR sur la question des élèves non-francophones... La

DRTEFP* : Direction
régionale du travail,
de l'emploi et de la formation
professionnelle

DRDFE** : Délégation
régionale aux droits
des femmes et à l'égalité

DRTEFP* et la DRDFE** sont également "impulseurs" et sensibilisés à la question de l'accueil et de l'intégration. Par ailleurs, on constate entre les deux départements étudiés (Ille-et-Vilaine et Finistère), des processus de diffusion de connaissances, et d'essaimage de pratiques. Ceci est particulièrement pertinent dans les régions où certains départements ont des flux importants et d'autres des petits flux ; et la solution qui consiste à avoir des personnes et des lieux ressources au plan régional, ou au moins transdépartemental, est souhaitée par nombre de responsables.

Revenons sur le PDA d'Ille-et-Vilaine : s'il n'est pas encore connu de tous les acteurs de terrain concernés, son partenariat "exemplaire" a déjà donné lieu à une réelle implication des acteurs de ce département. Le PDA n'est pas perçu comme une démarche uniquement institutionnelle,

mais comme une démarche qui est le fait de tous. Il a permis une mise en lien, dès le départ, des institutionnels et des associatifs, avec une volonté de "traiter les associations en vrais partenaires". Dès lors, des blocages administratifs peuvent se régler facilement dans ce lieu. Les effets du PDA sont visibles dans le domaine de la scolarisation, du logement et de l'accès aux droits. Un document-guide, réalisé

par une commission du PDA, *Vivre en Ille-et-Vilaine*, est très apprécié et bien diffusé, à telle enseigne que des responsables régionaux souhaitent l'adapter dans d'autres départements. Enfin, l'ingénierie de formation développée par le Fasild a clairement porté ses fruits et ses effets sont observés sur les pratiques d'accueil : plus de recul, moins d'appréhension, une meilleure écoute, "en laissant les personnes s'exprimer". On assiste donc bien ici à la construction effective d'une culture commune.

Cette diversité de situations s'explique également par des données politiques et culturelles locales selon :

– la mobilisation de la municipalité ou de l'agglomération ; dans certaines villes (Rennes, Bordeaux, Brest...), on observe la présence d'un élu à l'intégration et à la lutte contre les discriminations, un soutien marqué aux associations, un financement des équipements de quartier, une place importante donnée à l'axe intégration dans le contrat de ville ou d'agglomération. Dans d'autres (Orléans, Quimper...), on constate un retrait ou un maintien à un niveau bas des subventions, des blocages sur le logement et une absence de prise en compte de la question de l'accueil des primo-arrivants dans les stratégies...

– le positionnement de la préfecture qui varie en effet en fonction du pilotage plus ou moins directif et de la mise en place, ou non, d'un travail d'amélioration de l'accueil en préfecture...

– l'importance, ou non, de la culture associative et "humaniste" qui est réelle en Bretagne, en Gironde, dans la Vienne, dans le Loiret, avec le professionnalisme marqué des grandes associations.

À Rennes, le CAI est perçu
plutôt positivement,
mais suscite aussi des craintes :
évacuation de compétences,
perte de moyens sur le linguistique...

– la richesse et le positionnement du tissu associatif dit “communautaire” qui existe en fonction de l’importance des groupes nationaux sur chaque territoire et des évolutions internes à chaque communauté.

– la nature, la variété et le niveau des compétences disponibles qui sont au total très inégaux d’un département à l’autre. Dans certaines villes (Orléans, Rennes...), la qualité d’expertise peut attirer du public et des professionnels, y compris venant d’autres départements.

Des retombées positives déjà perceptibles

Du fait de la jeunesse des dispositifs publics d’accueil (plate-forme d’accueil, PDA, CAI, Pripi), les situations évoluent rapidement et sont encore peu stabilisées aujourd’hui.

On assiste aujourd’hui au développement de la mobilisation des acteurs : les participants au PDA, dans les différents départements étudiés, soulignent les retombées positives de la “visibilisation administrative” des primo-arrivants et de leurs besoins, avec la reconnaissance de difficultés spécifiques, concernant la maîtrise de la langue, le logement, l’accès à l’emploi, la scolarisation des enfants, l’implication dans la vie de la cité.

Le fait d’avoir réussi à mettre les acteurs autour d’une table et la qualité des échanges au sein des groupes de travail ont permis une évolution des représentations associées aux publics ou aux partenaires et à leur potentiel de mobilisation sur des politiques transversales.

Les premiers acquis de la politique d’accueil sont engrangés et, en dépit de marges de progrès encore importantes, les acteurs rencontrés créditent les dispositifs publics de plusieurs avancées :

– l’existence d’un accueil aujourd’hui opérationnel, dans les départements où il existe une plate-forme et qui touche un nombre beaucoup plus élevé de primo-arrivants que par le passé ;

– l’apport du contrat d’accueil et d’intégration, avec l’accent mis sur la maîtrise du français, les formations linguistiques et civiques ;

– une mise en réseau des acteurs : le diagnostic intégré aux PDA a permis de repérer les acteurs concernés par la politique d’accueil et les actions qu’ils mènent en ce domaine. Il a mis en lumière l’existence d’actions plus ou moins formalisées dans des institutions (CAF, CPAM, associations...), destinées à faciliter le contact, l’écoute et le traitement des dossiers des primo-arrivants. Aussi l’élaboration du PDA a-t-elle souvent conduit à améliorer la coordination entre les acteurs. De même, le CAI a permis d’améliorer l’organisation des intervenants sur la plate-forme ;

– la potentialisation des ressources et dispositifs existants, dans un contexte de maîtrise des dépenses ;

– un début d’essaimage de la politique d’accueil en dehors du cadre fixé par les dispositifs publics ; des actions sont mises en place ou projetées, portées par d’autres acteurs que les acteurs du partenariat institutionnel défini par les textes, même si ces actions s’adressent sou-

vent à un public plus large que les seuls primo-arrivants (cf. la mise en place de portails d'accueil dans certaines communes, de livrets d'accueil avec les adresses des institutions et des associations, de plates-formes pluridisciplinaires dans le champ de la santé, de formations d'acteurs divers à l'accueil et à l'interculturel...). Et d'autres acteurs sont à la recherche d'informations sur la politique d'accueil, sur les différents statuts des arrivants ou réfléchissent aux moyens d'un meilleur repérage des primo-arrivants parmi leurs publics (tels certains offices d'HLM en Poitou-Charentes ou dans le Centre).

Les enjeux à court et moyen terme

Les acteurs sont conscients que la politique d'accueil en est à son démarrage. Pour les uns, elle est appelée à se développer et à se structurer, moyennant un certain nombre d'ajustements. D'autres, sans nier l'importance de l'accueil des migrants primo-arrivants, sont plus dubitatifs sur la réalité de la dynamique territoriale créée et sur la viabilité d'une politique volontariste, ciblée sur une micro-population *in fine* peu perceptible.

Quel que soit le degré réel d'implication des acteurs, tous esquissent les divers enjeux auxquels la politique d'accueil sera confrontée pour "réussir sa greffe" en local :

- améliorer la connaissance et clarifier les concepts,
- améliorer l'organisation et l'articulation avec le local,
- faire monter les acteurs en compétences et développer des outils adaptés.

Les enjeux de connaissance et de clarification des concepts se répartissent entre le besoin d'éclaircissements sur la politique nationale d'immigration, les finalités des dispositifs publics d'accueil et le besoin de connaissance des publics.

Les enquêtes de terrain révèlent la difficulté des acteurs, tant institutionnels qu'associatifs, à manier le concept de primo-arrivant, tel qu'il est défini administrativement. La plupart confondent primo-arrivant et demandeur d'asile.

À ces premières difficultés s'ajoute celle du repérage de ces publics, puisque pratiquement aucune administration ou association ne les identifie en tant que tels, en dehors de l'OMI, des préfectures et des structures auxquelles le Fasild en a fait la demande.

L'analyse des problèmes des primo-arrivants est marquée par une ambiguïté non résolue sur la nature de la difficulté prise en compte. Pour les plus nombreux, il s'agit des mêmes difficultés que celles rencontrées par d'autres publics : difficultés d'accès au logement, à l'emploi, à la culture... Pour les autres, la difficulté spécifique de ce public tient à sa non-maîtrise temporaire des codes linguistiques et culturels français, qui le met en position d'inégalité par rapport aux autres publics dans l'accès aux différents services et prestations. Il s'agit

Selon certains acteurs-clefs de la politique d'accueil, les dispositifs actuels (PFA, CAI) mélangent des démarches qui relèvent du réglementaire, de l'accueil et de l'intégration.

moins de donner un travail ou un logement à un primo-arrivant, que de lui donner des clefs lui permettant d'accroître ses chances dans la compétition pour l'obtention de tel ou tel service. C'est donc la représentation du "handicap" du primo-arrivant qui fait défaut à un certain nombre d'acteurs et qui est à l'origine de la plupart des arguments contre une priorité accordée à ce public.

L'amélioration de l'accueil et de l'intégration des primo-arrivants constitue une thématique faussement simple : chaque terme, pris individuellement et dans son articulation avec les autres, soulève des questions, auxquelles les acteurs apportent des réponses différentes : qu'entend-on par "accueil", par "intégration" ? Selon certains acteurs-clefs de la politique d'accueil, les dispositifs actuels (PFA, CAI) mélangent des démarches qui relèvent du réglementaire, de l'accueil et de l'intégration. Si d'aucuns perçoivent intuitivement le chaînage possible entre l'accueil, l'intégration et la lutte contre les discriminations, celui-ci n'est pas encore réellement travaillé.

Un enjeu d'organisation et d'articulation avec le local

La politique publique d'accueil, telle qu'elle se matérialise dans les divers dispositifs, s'inscrit dans une démarche encore passablement "verticale", qui lui confère, aux yeux des acteurs territoriaux et associatifs, une image d'"affaire institutionnelle" ne concernant que quelques administrations spécifiques.

Les responsables des contrats d'agglomération dans diverses communautés urbaines regrettent de ne pas avoir été associés à la démarche et de n'avoir "*aucun moyen d'action sur le plan départemental ou le contrat d'accueil*". Des associations déplorent également de ne pas avoir été informées sur le PDA, ni associées aux groupes de travail.

L'implication des acteurs territoriaux et associatifs dans la politique d'accueil et la construction d'une continuité opérationnelle entre l'"accueil" et l'"intégration" supposent un double enjeu : celui du maillage avec le territoire, afin de travailler les relais avec les services de droit commun et de permettre l'accessibilité des publics à une offre élargie, et celui de l'ouverture à d'autres acteurs, pour définir des champs de coopérations possibles.

La nécessité d'une stratégie fine s'impose avec le conseil général, qui voit ses compétences s'élargir avec la décentralisation, et qui peut hésiter à s'engager sur des politiques par trop spécifiques. Du côté des collectivités locales, certaines communes expriment des attentes d'information sur la politique publique

d'accueil et de participation à des débats sur des thématiques sur lesquelles elles sont elles-mêmes contraintes d'agir.

Du côté des associations, la mise en place des dispositifs publics d'accueil conduit à la recomposition de l'offre associative (dans le champ linguistique mais pas seulement) et soulève de sérieux problèmes de couverture territoriale dans les villes moyennes et en milieu rural...

En local, les institutions partenaires expriment leur difficulté à comprendre la nouvelle organisation de l'offre de formation, et les nouvelles règles d'orientation du public. De même, la "division du travail" entre les différentes associations, (celles retenues dans le cadre des marchés publics et les autres impliquées dans l'accueil des migrants), se cherche et n'apparaît pas encore clairement.

La montée en compétences des acteurs

Antérieurement à la politique d'accueil qui se met en place dans les régions étudiées, des associations – SSAE, Assfam et d'autres – ont développé de réels savoirs et savoir-faire dans la connaissances de ces publics et dans le traitement de leurs problèmes.

Or, la mise en place rapide de la nouvelle politique laisse à penser à ces acteurs que les compétences développées au fil du temps ne sont pas suffisamment prises en compte ni valorisées. Ce constat est également dressé par des associations actives dans le champ linguistique, qui ont souvent cherché à articuler, dans les formations destinées aux primo-arrivants, la maîtrise de la langue et celle de l'environnement quotidien.

– Si la mise en place du dispositif d'accueil, avec la généralisation du CAI, fait passer au premier plan, aujourd'hui, les préoccupations d'ordre organisationnel et pratique, des acteurs aspirent à ce que ne soit pas négligé l'aspect qualitatif des prestations. D'où la fréquence des références à la formation des acteurs dans les divers PDA. Des

Il s'agit moins de donner un travail
ou un logement à un primo-arrivant,
que de lui donner des clefs lui permettant
d'accroître ses chances dans la compétition
pour l'obtention de tel ou tel service.

structures de droit commun ne se sentent pas suffisamment préparées à accueillir des publics étrangers, alors que l'enjeu, à terme, est de mettre en place un relais entre la politique nationale et des politiques territoriales d'accueil et d'intégration.

Il s'ensuit un besoin de développer tant l'information que la formation des acteurs recevant du public étranger et de proposer un diagnostic des besoins calé, d'une part, sur les manques repérés chez les professionnels et, d'autre part, sur les objectifs poursuivis en termes d'efficacité des réseaux et de qualité de service proposée aux populations primo-arrivantes.

Par exemple, pour certains assistants sociaux, il s'agit de passer d'un positionnement de travail social au sens traditionnel (qui part de l'individu et agit souvent en son nom auprès des institutions) à un positionnement de partenaire qui travaille avec les autres institutions pour la réalisation d'un accueil intégré. Par ailleurs, il leur faut passer d'un travail défini jusqu'alors surtout par le local et par les besoins spécifiques d'un territoire à la mise en œuvre d'orientations décidées nationalement.

À ces enjeux de qualification des acteurs actuels de la politique d'accueil viennent s'ajouter enfin ceux de la valorisation des ressources des bénévoles, en vue d'organiser les complémentarités entre professionnels et bénévoles.

Enfin, les enquêtes de terrain mettent en lumière un besoin de réflexion et de partage d'expériences, autour de concepts, de méthodologies d'intervention et de l'élaboration d'"outils spécifiques" adaptés à l'accueil des primo-arrivants.

Des développements d'outils adaptés

Au terme de ce travail, plusieurs axes de réflexion se dégagent des études de terrain.

L'accueil des primo-arrivants représente un champ de politique publique "objectif" relativement neuf, même si de nombreuses initiatives portées par des acteurs divers, tant institutionnels qu'associatifs, préexistaient à la mise en place des dispositifs publics récents.

Le risque serait que les nouveaux dispositifs soient perçus comme des dispositifs d'État, plaqués sur le territoire, et que ceux-ci ne trouvent pas leur place dans le paysage local. Or cette place n'est pas acquise *a priori*, elle doit être construite progressivement, négociée avec les acteurs territoriaux, articulée avec l'ensemble des dispositifs de droit commun.

L'exemple du PDA d'Ille-et-Vilaine montre que cette greffe est possible, lorsqu'une action – ici en l'occurrence la formation des acteurs – vient combler un vide et a des effets en retour sur le partenariat, non seulement départemental mais aussi régional.

Les explorations de terrain révèlent l'existence de dynamiques réelles autour de l'accueil de ces publics mais aussi la relative fragilité de ces dynamiques. L'enjeu aujourd'hui est donc de réfléchir aux moyens de les conforter de manière à ce qu'elles se structurent et gagnent en pérennité. Or, plusieurs freins, présentement, semblent peser sur ce mouvement :

- la généralisation rapide de la politique, à l'échelle nationale, explique que les principaux opérateurs des dispositifs publics, sur le terrain, soient préoccupés surtout par des questions d'organisation et de logistique, qui laissent peu de place à la réflexion stratégique (celle-ci étant fortement concentrée à l'échelon central). Cette situation, compréhensible dans une phase de montée en charge des dispositifs, laisse peu de marge de négociation à ces acteurs dans leurs relations avec les acteurs territoriaux, au sujet du maillage des nouveaux dispositifs avec l'existant ou avec ce que le local est prêt à mettre en œuvre, à son échelle, pour l'accueil des primo-arrivants.

L'absence de financements clairement définis pour le volet territorial de la politique d'accueil, dans le cadre du PDA en particulier, tend à faire perdre une partie de sa crédibilité à une politique dédiée à l'accueil des primo-arrivants, auprès de divers acteurs.

À ce stade de développement des dispositifs publics, le CAI prend souvent le pas sur le PDA, c'est-à-dire sur une démarche d'ensemble qui cherche à promouvoir une approche transversale de l'accueil et à optimiser tant les réseaux d'acteurs que les actions et les ressources existantes.

Dans un tel contexte, plusieurs axes de travail se dégagent dès à présent :

- clarifier et structurer le rôle de l'échelon régional qui est le niveau pertinent pour travailler les questions de formation et pour faciliter la mutualisation des ressources et expertises ;
- organiser l'articulation entre l'accueil national et l'accueil en local, surtout dans les zones où la modestie des flux impose de valoriser les ressources existantes ;
- œuvrer à la diffusion des "bonnes pratiques" entre les régions et les départements, afin de faciliter la mobilisation des acteurs ;
- réfléchir à la place des conjoints et des compatriotes, du fait de leur rôle de relais vers les acteurs et de motivation pour le primo-arrivant. ◀



Marie-France Flahault, "Intégration, l'affaire de toute une région"

► Dossier *Pays-de-la-Loire divers et ouverts*, n° 1222, novembre-décembre 1999