

## MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR – FONDS EUROPÉEN D'INTEGRATION

DIRECTION DE L'ACCUEIL, DE L'INTEGRATION ET DE LA CITOYENNETÉ

### EVALUATION DES PROGRAMMES RÉGIONAUX ET DÉPARTEMENTAUX D'INTEGRATION DES POPULATIONS IMMIGRÉES

## Synthèse du rapport final

Janvier 2014

Acadie coopérative conseil  
170bis, rue du faubourg Saint-Antoine – 75012 Paris  
Tél. : 33 (0)1 43 79 97 79 – Fax : 33 (0)1 43 79 99 52  
E-mail : [acadie@acadie-reflex.org](mailto:acadie@acadie-reflex.org)  
Scop sans à capital variable – RC 898 16 413 – Siret 323 565 994 00023 – APE 7320Z  
Identification TVA : FR 79323565994

groupe **reflex**

> Acadie, Paris  
Aceif.st, Strasbourg  
Adeus, Marseille  
Aures, Nantes  
Cérur, Rennes  
Place, Bordeaux  
Trajectoires, Lyon

Amorcée à la fin de l'année 2012, cette évaluation vise notamment à apprécier les effets de la relance des PRIPI et le cas échéant des PDI (se substituant aux Plans départementaux d'accueil) intervenue en 2009 et 2010 dans le contexte de profondes réorganisations administratives, au plan national comme local.

L'évaluation a porté sur sept PRIPI (et des PDI afférents lorsqu'ils ont été mis en place). Il s'agit des trois principales régions d'immigration (Île-de-France, Rhône-Alpes et PACA) et de quatre régions de taille moyenne (Centre, Languedoc-Roussillon, Lorraine et Franche-Comté) qui n'avaient pas été évaluées lors d'un précédent exercice mené en 2008 par le CREDOC.

Dans ces sept régions, 221 acteurs de l'État, des collectivités locales et de la société civile ont été interrogés, ainsi que quelques dizaines d'utilisateurs à l'occasion de dix « focus territoriaux ». Un questionnaire a été envoyé à toutes les autres DRJSCS (onze réponses ont été obtenues). Enfin, des entretiens ont été menés au niveau national avec 42 acteurs.

## 1. TERRITORIALISER LA POLITIQUE D'INTEGRATION : UNE IDEE ANCIENNE, REACTIVEE DANS UN CONTEXTE POLITICO-INSTITUTIONNEL RENOUVELE

### 1.1. DES PRECEDENTS EN DEMI-TEINTE

Le processus de territorialisation a rencontré d'emblée une limite liée à l'implication très inégale des collectivités locales. L'État va s'efforcer d'impliquer les communes à travers la relance, en 1982, de la procédure des Contrats d'agglomération, puis à travers la politique de la ville. Mais le Fas peinait à susciter une véritable mobilisation des institutions locales autour des enjeux d'intégration.

L'implication des préfets a été recherchée à partir du tournant des années 1990. C'est ainsi qu'un décret du 14 février 1990 demandait aux préfets de région d'établir chaque année, en lien avec la CRIPI, un Programme régional d'insertion des populations immigrées (PRIPI). Mais la mise en place de ces premiers PRIPI s'est révélée très laborieuse.

En 2003, les PRIPI vont faire l'objet d'une relance, en même temps que les Plans départementaux d'accueil (PDA) devaient être généralisés pour constituer les volets « accueil » des PRIPI. Vingt et un PRIPI ont été mis en oeuvre au cours de la période 2004–2007. Une évaluation effectuée par le CREDOC a pointé plusieurs faiblesses (approche quantitative des diagnostics, manque d'analyse des processus notamment de discrimination, qualité inégale de l'animation et de la mobilisation institutionnelle, implication généralement faible des collectivités territoriales, évaluation insuffisante des actions) des effets positifs variables selon les régions (construction d'une culture commune, mise en cohérence de l'action de l'État, légitimation d'une politique de prévention et de lutte contre les discriminations).

### 1.2. LES FRONTIERES DE L'INTEGRATION REDESSINEES

La relance et la généralisation des PRIPI et des PDA en 2003 coïncident avec l'engagement d'une série de réformes conduisant à la disparition du FASILD. Cette période est également marquée par la montée en puissance du volet « accueil » de la politique d'intégration, fondé sur une logique d'« engagement réciproque » entre l'État et le migrant et manifesté par la signature d'un contrat.

Ces changements dans le contenu du volet « accueil » de la politique d'intégration ont été accompagnés d'importantes réformes organisationnelles. On note en particulier la création de l'Office français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) et de la Direction de l'Accueil, de l'Intégration et de la Citoyenneté (DAIC), placés sous la tutelle du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire puis du ministère de l'Intérieur. La disparition du FASILD au profit de l'Acse signale une autre évolution majeure, mais provisoire : la dilution de l'intégration dans l'action plus large en faveur des quartiers ciblés par la politique de la ville. En 2008, le choix est fait au contraire de séparer le périmètre d'une politique d'intégration recentrée sur les étrangers primo-arrivants (ceux qui sont arrivés en France depuis moins de cinq ans) de celui de la politique de la ville et de l'égalité des chances.

### 1.3. DES PRIPI RECENTRES

Une circulaire du 7 janvier 2009 demandait aux préfets de région de préparer une nouvelle génération de PRIPI pour la période 2010-2013. Ces PRIPI pourraient être déclinés au niveau départemental à travers des Plans départementaux d'intégration (PDI) prenant le relais des Plans départementaux d'accueil. Tout en centrant les PRIPI et PDI sur les étrangers pendant les cinq premières années de leur présence en France, des actions pouvaient être menées en direction de publics confrontés à des « problèmes spécifiques » (femmes immigrées, étrangers dont la naturalisation a été reportée pour insuffisance de connaissance linguistique, migrants âgés).

Un recentrage des PRIPI et des PDI était également opéré sur quatre thématiques : « *l'apprentissage du français* », « *la connaissance des valeurs de la République et le développement d'actions portant sur l'accès à la citoyenneté* », « *l'accès à l'emploi et le soutien à la création d'activités ainsi que la promotion de la diversité dans les entreprises* », « *l'accès à un logement de droit commun par des actions d'accompagnement* », notamment pour les migrants vivant dans des foyers.

Une seconde circulaire datée du 28 janvier 2010 fixait un calendrier très resserré pour l'élaboration (avant juillet 2010) et la mise en œuvre des PRIPI et des PDI (jusqu'en 2012). La circulaire de 2010 assignait une ambition élevée à ces programmes, celle de « *donner une nouvelle impulsion 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* ».

## 2. LA DAIC, UN NOUVEAU PILOTE POUR L'INTEGRATION

### 2.1. DES MOYENS D'INTERVENTION REDUITS, UN CHAMP ASSOCIATIF RECOMPOSE

Les réformes des années 2000 ont également abouti à une forte contraction du budget de l'État consacré à cette politique. L'un des moments clé de cette contraction budgétaire s'est joué en 2009 avec la répartition des actions entre programmes 104 et 147. La moitié environ des crédits du programme 104-12 a été déconcentrée et peut être mobilisée pour les actions définies dans le cadre des priorités des PRIPI et des PDI. Ce programme bénéficie aussi de près de la moitié du montant des actions financées dans le cadre de l'appel à projets national du FEI.

Cette évolution s'accompagne d'un recentrage des aides du FEI sur des associations de plus en plus professionnalisées et du développement d'une logique de mise en concurrence des structures associatives. Ces tendances se vérifient particulièrement dans le champ de la formation linguistique, un secteur traversé par une ligne de clivage importante entre des opérateurs de formation de plus en plus professionnalisés intervenant principalement dans le champ du CAI d'une part, et des ateliers sociolinguistiques (ASL) ouverts à un public plus large et le plus souvent portés par de petites associations locales très dépendantes des crédits déconcentrés des programmes 104 et 147.

### 2.2. UNE ADMINISTRATION EN QUETE DE RELAIS INTERMINISTERIELS

La recherche d'une mobilisation du droit commun s'inscrit dans la continuité d'une histoire de la politique d'intégration que ses promoteurs ont toujours envisagé, non comme une simple politique « spécifique », mais comme une politique faisant « levier » sur les autres politiques publiques.

L'action interministérielle la plus affirmée au niveau national est l'accord-cadre triennal signé entre la DAIC, la DGEFP, Pôle Emploi et l'OFII en mars 2010. La collaboration entre la DAIC et le ministère des Affaires sociales est surtout de nature administrative. Si la Direction générale de la Santé fait référence aux PRIPI dans son guide méthodologique sur l'élaboration des PRAPS, cette administration n'a pas la même définition des publics-cibles que la DAIC. Le Service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE) part de la catégorie « femmes » pour chercher à répondre aux besoins spécifiques des femmes immigrées. S'il a depuis longtemps développé des actions spécifiques pour favoriser l'accueil des élèves

nouvellement arrivés, le ministère de l'Éducation nationale n'opère officiellement aucune catégorisation fondée sur les origines et son partenariat avec la DAIC est structuré par le dispositif « Ouvrir l'école aux parents pour réussir l'intégration » (OEP). Le ministère (de l'Égalité des Territoires et) du Logement ne prévoit pas d'action spécifique en direction des populations immigrées, ses relations avec la DAIC passant essentiellement par la Commission pour le logement des populations immigrées (CILPI). Les liens entre la DAIC et le ministère de la culture sont relativement limités, ce dernier privilégiant une entrée politique de la ville. Enfin, les relations entre la DAIC et l'Acsé sont encore marquées par la séparation décidée au niveau politique. Il existe un questionnement récurrent des responsables de la politique de la ville sur la légitimité de la DAIC à intervenir sur un thème qui était au cœur même des interventions du FASILD.

### 2.3. DES INTERROGATIONS SUR LA NOTION D'INTEGRATION ET SON PORTAGE PAR LE MINISTERE DE L'INTERIEUR

Les difficultés de l'interministérialité nationale tiennent pour partie aux incertitudes quant à l'objet d'une politique d'intégration. La DAIC et l'OFII sont quasiment les seules institutions à énoncer un objectif d'intégration dont beaucoup d'interlocuteurs nationaux soulignent l'absence de définition partagée. L'interrogation porte en particulier sur les contours du public prioritaire de la politique d'intégration tel que défini à la fin des années 2000, une cible souvent jugée trop restrictive par les acteurs nationaux interrogés. Mais on remarque l'absence de consensus sur la question des descendants d'immigrés.

La perception très majoritaire, parmi les acteurs interrogés, est celle d'un déséquilibre dans le caractère « réciproque » de l'obligation censée lier l'étranger et la société. Un indicateur de ce déséquilibre serait l'effacement de la prévention des discriminations comme l'un des piliers de la politique d'intégration. Une partie significative des acteurs nationaux interrogés estime souhaitable d'abandonner la référence à l'intégration. Ces mêmes acteurs sont souvent enclins à défendre une vision multiculturaliste, mais une autre frange d'acteurs est plus prompte à mettre en avant leur refus des « dérives communautaristes ». Entre ces deux pôles, toutes les positions intermédiaires ont été exprimées.

Ces visions contrastées croisent un autre débat relatif au portage de la politique d'intégration par le ministère de l'Intérieur. La perception très dominante est celle d'un hiatus entre le pilotage de la politique d'immigration et de contrôle des flux migratoires et le pilotage de la politique d'intégration des immigrés légaux, entre culture "Intérieur" et culture de l'action sociale. Son principal inconvénient serait de pénaliser la politique d'intégration en terme « d'image » en freinant les collaborations avec d'autres institutions, voire avec des associations nationales.

## 3. LA CONCEPTION DES PROGRAMMES REGIONAUX ET DEPARTEMENTAUX

### 3.1. UNE DEMARCHE CONTRAINTE ET INEGALEMENT MOBILISATRICE

Presque toutes les régions font état de PRIPI élaborés dans l'urgence, en réponse à une commande nationale. Les services de l'État étaient rarement en ordre de marche du fait de la RGPP et de la REATE, limitant leur investissement dans la démarche. Ils ont toutefois répondu globalement présent, au moins pour participer aux comités de pilotage. Cependant, le niveau d'implication des préfetures dans la démarche d'élaboration des PRIPI est apparu très inégal. Le choix d'établir ou non un PDI semble avoir été au moins autant tributaire de l'état des forces mobilisables dans les départements que d'une analyse objective des situations territoriales au regard de l'enjeu de l'intégration.

Dans les régions, le cas de figure dominant est celui de collectivités locales distantes voire absentes du processus d'élaboration des PRIPI et des PDI. Elles ne s'approprient pas nécessairement la notion d'intégration, perçue comme relevant de la compétence exclusive de l'État. La politisation de l'enjeu a aussi pu jouer comme un frein. Là où une implication plus substantielle des collectivités locales a été observée, elle peut être liée au rôle d'acteurs tels que des centres de ressources politique de la ville et intégration.

S'agissant des associations, les « grandes » régions où le processus d'élaboration des PRIPI est resté très « stato-centré » contrastent avec les démarches plus ouvertes de quelques « petites » régions. Dans tous les cas, les associations représentant les usagers sont restées à peu près totalement à l'écart.

Dans les départements où l'élaboration d'un PDI a été engagée, l'ouverture aux partenaires territoriaux a été globalement plus forte qu'au niveau régional, un effet de proximité pouvant jouer. Certaines DDCC ont pu prendre appui sur des acteurs tiers que sont les Agent de développement local à l'intégration (ADLI) pour susciter une dynamique plus participative et remontante d'élaboration des programmes.

### 3.2. LES ENJEUX ET OBJECTIFS TERRITORIAUX ENTRE CONFORMITE ET ECARTS AUX ORIENTATIONS NATIONALES

Les diagnostics locaux ont rarement été au-delà d'une compilation d'indicateurs statistiques permettant d'appréhender les *besoins* des populations-cibles. La contrainte de calendrier n'a pas facilité l'approfondissement de réflexions locales plus stratégiques et partenariales. Malgré l'urgence qui a dominé l'élaboration de la plupart des PRIPI, quelques régions ont tenté de pousser plus loin la réflexion.

Les productions départementales reflètent surtout la conception du PDI qui a prévalu, entre déclinaison « mécanique » du PRIPI et espace d'élaboration collective d'une stratégie proprement départementale. Si une certaine « émancipation » du PDI vis-à-vis du PRIPI peut être observée dans certains départements, ailleurs, c'est un modèle « descendant » qui prédomine.

On observe une large convergence entre les thématiques et publics privilégiés localement et les orientations nationales : tous les PRIPI et PDI traitent de la formation linguistique, de l'accès à l'emploi et des publics prioritaires (primo-arrivants, femmes, immigrés âgés). Hormis le relatif « oubli » du thème de l'assimilation des valeurs, l'écart le plus notable par rapport aux orientations nationales consiste en la réintégration de thématiques au contraire plus ou moins occultées par les textes nationaux (santé et logement hors FTM, valorisation des cultures d'origine, activités sportives). L'accès aux droits est le thème « oublié » des circulaires connaissant le plus de succès dans les documents locaux, un grand nombre de PRIPI et de PDI articulant l'accès aux droits à la prévention des discriminations. L'ajout de thèmes d'action aboutit à faire des PRIPI et, dans une moindre mesure, des PDI, des documents souvent très denses qui n'échappent pas toujours à l'aspect « catalogue ».

Tout en respectant la lettre des textes nationaux sur les publics-cibles, les acteurs posent la question de l'adaptation de ce ciblage aux réalités et à la complexité des situations locales. Leurs interrogations sont d'autant plus vives que les acteurs savent qu'une partie des actions financées au titre du BOP 104 et par diverses institutions accueille dans les faits un public plus large que le public officiel de l'intégration.

Comme au niveau national, la position des acteurs locaux est loin d'être homogène en ce qui concerne l'éventuelle prise en compte des descendants d'immigrés. Leur prise en compte peut induire l'idée d'une fusion entre politiques d'intégration et de la ville que peu d'acteurs défendent localement, notamment dans les régions à dominante rurale. Dans certaines des régions les plus urbanisées, on constate néanmoins la concentration presque exclusive des crédits 104 sur les quartiers prioritaires.

Enfin, quasiment tous les PRIPI et PDI reprennent à leur compte les définitions nationales ou européennes de l'intégration comprise comme « processus à double sens » du migrant et de la société d'accueil. Beaucoup d'acteurs reconnaissent néanmoins que l'intégration est une notion complexe et mouvante. Les entretiens locaux et les réponses au questionnaire rendent compte de lectures contrastées de l'intégration, où se mêlent convictions personnelles et cultures professionnelles.

S'il existe un relatif consensus parmi les acteurs locaux, il est pour dire que la politique d'intégration ne parvient pas à concrétiser l'idée du « double effort » dans son fonctionnement effectif. À l'instar des acteurs nationaux, l'indice majeur de ce décalage réside aux yeux des acteurs locaux dans la dissociation, sans doute accentuée au regard des précédents PRIPI, entre intégration et prévention des discriminations (notamment institutionnelles ou systémiques).

## 4. LES DYNAMIQUES D'ACTEURS DANS LA PHASE DE MISE EN ŒUVRE

### 4.1. UNE DYNAMIQUE INSUFFISAMMENT SOUTENUE DANS LA DUREE

Sauf exception, les dynamiques – variables en intensité – suscitées par l'élaboration des PRIPI et des PDI ont eu du mal à s'inscrire dans la durée. Quel que soit le territoire considéré, le manque de moyens humains mobilisables au sein des DRJSCS et DDCS pour conduire l'animation locale des dispositifs ressort comme un élément majeur, dans le contexte de la RGPP et de la REATE. On observe aussi dans certaines régions la perte des compétences et des savoir-faire des ex-agents du FASILD puis de l'Acisé.

Hormis les DRJSCS et DDCS, les services de l'État se mobilisent inégalement pour la mise en œuvre des PRIPI et des PDI. L'institution la plus souvent citée dans les instances de pilotage et/ou de suivi des PRIPI (et plus rarement des PDI) est l'Éducation nationale, généralement représentée le CASNAV et parfois par les services du Rectorat, principalement dans le cadre de l'opération OEP. L'OFII est avec le CASNAV l'une des seules institutions étatiques faisant du public immigré son cœur de cible.

L'implication de Pôle Emploi et de la DIRECCTE apparaît beaucoup plus aléatoire au-delà de la mise en œuvre de l'accord-cadre national. Cette implication aléatoire se vérifie pour d'autres services et établissements publics, appelant différents types d'explications : difficulté d'animation et manque d'attractivité financière des PRIPI et PDI ; refus de considérer le public immigré comme un public prioritaire ; l'effet « LOLF » qui recentre l'activité des services sur des objectifs sectoriels de gestion par BOP et de crédits fléchés ; les effets de la RGPP et de la REATE réduisant la disponibilité de agents. Un dernier registre explicatif concerne le rôle des préfets dont il était attendu une plus grande mobilisation.

L'essoufflement des PRIPI et des PDI n'a pas été de nature à insuffler une nouvelle dynamique de partenariat avec les collectivités locales. Leur implication dans la gouvernance des PRIPI est quasi inexistante dans six des sept régions évaluées et dans une moindre mesure dans la gouvernance des PDI. Le cas de figure dominant est celui d'une méconnaissance de ces programmes par les collectivités.

Les associations sont des partenaires plus réguliers des PRIPI et surtout des PDI. Elles sont parfois représentées dans les instances de pilotage ou de suivi. Mais on les retrouve davantage dans les groupes de réflexion thématique ou dans les réunions de concertation ou de bilan sur les appels à projets. Si les associations représentant les migrants ne sont mentionnées nulle part comme des acteurs de la gouvernance, les ADLI peuvent constituer une sorte de trait d'union entre les usagers et les institutions. Ils peuvent contribuer à l'animation du partenariat local à des échelles différenciées, mais plus souvent sur des enjeux thématiques (immigrés âgés et formation linguistique notamment). Les ADLI compensent dans une certaine mesure les capacités limitées d'animation d'un réseau partenarial par les DDCS.

### 4.2. LES PILOTES DES PROGRAMMES EN QUETE DE RESSOURCES

La DAIC ne pouvant se montrer très directive vis-à-vis du réseau des DRJSCS et DDCS, elle se positionne en « lieu ressources » pour les acteurs locaux, afin notamment de consolider une culture commune des référents PRIPI. Le guide d'appui à l'élaboration des PRIPI et des PDI a pu faciliter l'entrée en fonction de nouveaux référents.

La relation entre le niveau national et les régions s'est construite progressivement. Elle repose sur des rencontres régulières, à Paris, avec les correspondants régionaux des PRIPI. Des rencontres très appréciées, même si les participants souhaiteraient plus d'écrits, d'accès aux connaissances et d'échanges européens. Les principales critiques remontant du local portent sur les incertitudes entourant le label FLI, voire son principe même, et plus encore sur la gestion du Fonds européen d'intégration.

Entre les niveaux régionaux et départementaux, les relations sont d'abord de nature financière. On note d'une région à l'autre une grande variété de clés de répartition des crédits du BOP 104 entre les départements. Ces critères combinent le plus souvent des règles objectives fondées sur des ratios de

populations avec la prise en compte des situations acquises. Ces critères sont sujets à de fréquents changements, signes de la recherche permanente d'un principe d'équité et parfois de tensions locales. La part des crédits déconcentrés du BOP 104 gérée en direct par la DRJSCS constitue un autre enjeu d'importance. Différents modes d'articulation peuvent être identifiés, faisant apparaître une fonction ressource du niveau régional qui ne s'exerce pleinement que dans une région sur sept.

Contrairement aux attentes d'une partie des acteurs locaux, le budget du programme 104 n'a pas été augmenté à la faveur de la relance des PRIPI et des PDI. Très majoritairement, les responsables des PRIPI et PDI ont fait le choix de privilégier l'existant, continuant à soutenir un réseau associatif perçu comme fragile et quitte à limiter le financement des projets nouveaux annoncés dans les PRIPI et les PDI. Un nombre significatif de régions n'a pas adopté de procédure d'appel à projets. Dans certaines régions, le programme 104 a en outre pâti de la diminution des crédits du programme 147, la politique d'intégration pouvant prendre en charge des actions que la politique de la ville ne peut plus continuer à soutenir, même si le cas de figure le plus répandu paraît être celui du cofinancement d'actions ou de leur répartition réfléchie entre l'un ou l'autre des deux BOP. Enfin, la dimension stratégique de l'allocation des ressources du BOP 104 peut être limitée par la méconnaissance des porteurs de projet et des actions.

Deux modèles de PRIPI peuvent être distingués. Les premiers ont évité l'aspect « catalogue » et affirmé des orientations claires et hiérarchisées ayant facilité par la suite une certaine sélectivité des actions financées. Les seconds renvoient à une nette dissociation entre BOP 104 et PRIPI, ce dernier n'étant qu'un document d'orientation laissant les opérateurs habituels du programme 104 prendre l'ascendant sur la « commande publique ».

La difficulté de certains pilotes des PRIPI et des PDI à agir stratégiquement en valorisant des projets cohérents avec les enjeux identifiés dans ces documents se vérifie dans l'absence de mobilisation autour des appels à projets du FEI. Cependant, la mobilisation très différenciée des financements du FEI selon les régions montre que des opérateurs se l'approprient fortement dans certaines régions.

## 5. QUELLE PLUS-VALUE DES PROGRAMMES REGIONAUX ET DEPARTEMENTAUX ?

### 5.1. DES EFFETS CIRCONSCRITS DE MISE EN COHERENCE DES INTERVENTIONS LOCALES

Si la plupart des PRIPI et des PDI embrassent des champs thématiques très diversifiés, la répartition par thématique des financements du BOP 104-2 montre qu'en pratique les actions se focalisent sur l'apprentissage de la langue qui mobilise environ 40 % de l'ensemble des financements (dispositif OEP inclus). Dans toutes les régions, les acteurs considèrent la maîtrise de la langue française comme l'une des conditions de l'intégration des populations immigrées. Ils s'accordent aussi sur le fait que l'offre de formation linguistique ne répond que très imparfaitement aux besoins de ces populations du fait de son éclatement entre une multiplicité d'acteurs et des logiques de catégorisation des publics.

Pour y remédier, une partie des régions et des départements a engagé des démarches de mise en cohérence de l'offre de formation linguistique. Ces démarches sont d'abord (et parfois seulement) d'ordre cognitif de type cartographie de l'offre et ne sont pas nécessairement mises en œuvre à titre principal dans le cadre de la politique d'intégration. Si l'un des effets attendus de ces démarches, le maillage territorial de l'offre dans les territoires, ne semble pas s'être produit jusqu'à présent, l'ouverture de « plates-formes » mutualisant différentes offres en est l'une des traductions possibles.

La question de l'adaptation de l'offre linguistique est souvent renvoyée aux ASL que plusieurs PRIPI tentent de faire évoluer dans le sens d'une plus grande professionnalisation ; l'accompagnement d'associations montpelliéraines inscrite dans une démarche d'ASL a fait l'objet d'un « focus territorial » en Languedoc-Roussillon. Une autre piste d'évolution concerne l'articulation des formations linguistiques avec une visée d'insertion professionnelle, mais les initiatives sont rares peu fréquentes le cadre des PRIPI et des PDI. Prévaut souvent une dissociation entre les efforts de structuration de l'offre linguistique et les démarches visant l'insertion professionnelle des publics.



La complexité du système d'acteurs de la formation linguistique, les résistances au changement qui se manifestent tant du côté des associations que des institutions, l'intensité des besoins et la faiblesse des financements : tous ces facteurs expliquent que les efforts de coordination et d'adaptation de l'offre de formation linguistique engagés sous l'égide des PRIPI et des PDI n'aient pas connu beaucoup de débouchés opérationnels.

Les actions mises en œuvre sur la problématique des immigrés âgés ont un caractère plus opérationnel, surtout lorsqu'elles se déploient autour d'un acteur-pivot identifié et reconnu. Trois focus ont été réalisés sur ces démarches en Rhône-Alpes, Lorraine et PACA. Ils montrent des exemples concrets d'actions facilitant l'accès aux droits et aux soins des migrants âgés des logiques de « l'aller vers » et dans des approches de « médiation santé ». Les actions peuvent aussi prendre appui sur les ADLI, dont le niveau de reconnaissance par les institutions apparaît toutefois variable selon les territoires.

En dehors du thème des migrations âgées, la fonction de mobilisation institutionnelle des PRIPI et des PDI apparaît insuffisante. Dans quelques cas a été engagée une réflexion collective des institutions publiques sur les inégalités qu'elles produisent en matière d'accès aux droits. Mais de façon majoritaire, le PRIPI ou le PDI ne joue pas véritablement un rôle d'aiguillon pour interroger l'action des institutions publiques en particulier sous l'angle des inégalités d'accès ou des discriminations indirectes et systémiques.

Ces constats valent par exemple pour le service public de l'emploi où l'enjeu de la mobilisation institutionnelle tend à être rabattu sur la déclinaison locale de l'accord-cadre national. Le focus réalisé en de Rhône-Alpes illustre, même dans le cas favorable d'un PRIPI « volontariste », les obstacles institutionnels au développement d'actions sur le thème de l'emploi. La région PACA, faisant l'objet d'un autre focus illustre des coordinations opérationnelles fortes dans les territoires et une absence de mobilisation « par le haut » sur ce thème.

À l'image de l'implication de Pôle Emploi, le plus souvent limitée au partenariat avec l'OFII au titre de la déclinaison de l'accord national, les acteurs locaux de l'Éducation nationale s'engagent surtout dans l'opération OEP. Le focus réalisé sur la mise en œuvre d'OEP à Paris et en Seine-Saint-Denis montre sa forte appropriation locale par les DASEN et le CASNAV qui en assurent de fait le pilotage, mais ne met pas en évidence de liens entre OEP et d'autres dispositifs éducatifs et de parentalité.

Sous l'angle financier, aucun élément ne permet d'identifier un « effet levier » du BOP 104 sur les crédits des « ministères partenaires » dans le cadre des PRIPI et des PDI ; le cofinanceur de l'État le plus souvent évoqué est l'ARS. La capacité à mobiliser des crédits de droit commun apparaît liée au champ très circonscrit dans lequel les PRIPI et PDI se positionnent éventuellement en coordonnateurs de l'action publique locale et au difficile partage avec d'autres institutions de la notion d'action ciblée sur les personnes immigrées ou primo-arrivantes.

## 5.2. DES EFFETS VISIBLES SUR LES PUBLICS BÉNÉFICIAIRES DU PROGRAMME 104

La mesure d'impact sur les publics bénéficiaires des actions financées au titre des PRIPI ou dans PDI soulève l'un des problèmes les plus des plus délicats de l'évaluation scientifique. Plutôt que d'« impacts », nous préférons parler d'« effets » des réalisations tels qu'ils ont pu être identifiés par les porteurs des actions et auprès d'un panel de bénéficiaires. Trois des cinq actions examinées sous cet angle étaient déjà financées par l'enveloppe régionale du BOP 104 antérieurement aux PRIPI de la « génération 2010 ». Les effets observés dans la majorité de ces focus ne sont donc pas directement imputables à la relance des PRIPI, mais au BOP 104 lui-même.

Ces cinq actions ont des effets apparents souvent très positifs sur quatre catégories de publics. Des jeunes de 16-18 ans concernés par le Dispositif d'Insertion des Nouveaux Arrivants (DINA) dans le Loiret ont ainsi souligné que cette formation avait été un appui certain pour faciliter leur adaptation à la vie française. Le « double focus » portant sur la mise en œuvre de l'Ouvrir l'école aux parents pour réussir l'intégration dans les départements de Paris et de Seine-Saint-Denis, précurseurs de la démarche, montre qu'au-delà du diplôme DELF ou DILF, participer aux ateliers OEP semble renforcer la confiance et contribuer à la



valorisation de soi des parents tant vis-à-vis de l'équipe éducative que de ses enfants et des autres parents. Le focus sur l'offre de formation linguistique par les ASL en milieu rural dans le département du Jura montre que les ateliers d'ASL et l'apprentissage du français peuvent être un vecteur d'émancipation des femmes à qui ils donnent des modes d'emploi pour se débrouiller dans la vie quotidienne. Enfin, deux focus réalisés en Rhône-Alpes et en Lorraine rendent compte de bénéfices pour les immigrés âgés des interventions conduites dans les foyers en termes d'amélioration de leur situation sanitaire et psychique, mais aussi d'accès aux droits et de lien social.

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La volonté de territorialisation est ancienne, mais n'a jamais produit de résultats très concluants. C'est dans le contexte d'une redéfinition du portage institutionnel, du contenu de la politique d'intégration et des modalités de soutien aux associations qu'il faut apprécier la dernière relance des PRIPI et la substitution des PDI aux PDA. En posant trois grandes questions dans les registres de la pertinence, de la cohérence et de l'efficacité, il est permis de répondre de façon synthétique dans les termes suivants :

- 1) *En quoi l'élaboration des PRIPI et PDI a-t-elle permis aux acteurs de partager une vision des enjeux et des objectifs d'intégration ?* Leur contexte d'élaboration a limité la contribution des PRIPI et des PDI à la définition d'une vision partagée des enjeux et des objectifs locaux d'intégration. Si une certaine dynamique a été observée autour de l'élaboration de ces programmes, tous les acteurs essentiels n'étaient pas parties prenantes de la démarche et les fonctionnements institutionnels tout comme la notion d'intégration n'ont pas été réellement interrogés.
- 2) *Dans la mise en œuvre des PRIPI et PDI, en quoi les dynamiques d'acteurs ont-elles créé un cadre favorable à l'atteinte des objectifs ?* La gouvernance des PRIPI et des PDI a connu un essoufflement assez général, perceptible dans les difficultés d'animation d'un partenariat local par les DRJSCS et DDCS, dans la démobilisation d'une partie des services de l'État et l'absence d'impulsion des préfets. Si la DAIC constitue une ressource pour les DRJSCS, les régions ne s'affirment pas comme telles vis-à-vis des départements et l'absence de financements nouveaux atténue le caractère stratégique de l'allocation des ressources.
- 3) *Quels sont les effets des actions financées dans le cadre de la dernière génération des PRIPI et PDI ?* Si des efforts de coordination et d'adaptation ont été engagés, notamment dans les champs de l'offre de formation linguistique et des immigrés âgés, les effets plus globaux des PRIPI et des PDI en termes de mobilisation prioritaire et d'adaptation des institutions de droit commun apparaissent limités. Les actions financées au titre du BOP 104 répondent à de réels besoins des publics immigrés et du tissu associatif local qui investi dans ces actions,

Dès lors, deux scénarios peuvent être envisagés : celui d'une troisième relance des PRIPI d'une part, celui d'une reconfiguration en profondeur du système d'intervention d'autre part. Quel que soit le scénario choisi, plusieurs préalables sont indispensables : la clarification des objectifs et des notions qui sous-tendent la politique d'intégration ; des précisions sur le rôle des diverses parties prenantes ; le renforcement des moyens en matière d'animation locale, de diagnostic, de suivi et d'évaluation.

Dans le premier scénario d'une troisième relance des PRIPI et des PDI, après celles de 2003 et de 2010, et dans la lignée des préconisations formulées par le CREDOC en 2008, opter pour le maintien de cet outil suppose de réaffirmer les objectifs qui leur ont été assignés et de s'assurer des conditions nécessaires à ce qu'ils soient atteints : traduire l'engagement interministériel national au niveau régional ; réaffirmer la fonction d'animation régionale des PRIPI en dynamisant le partenariat avec les collectivités territoriales ; améliorer la mise en œuvre du programme (diagnostic, suivi, évaluation, visibilité et efficacité des moyens engagés...). Dans ce scénario, il s'agit de tirer enseignement des difficultés rencontrées dans l'exercice des PRIPI de la seconde génération et de miser sur une amélioration du programme en corrigeant ses principaux défauts et en prenant acte des avancées, dans une logique de continuité. Il s'agit également de prendre acte de l'évolution du contexte institutionnel (REATE, RGPP) qui contraint l'action de l'État, et de

s'appuyer sur les expériences de collectivités locales, notamment des grandes villes, promouvant une politique en matière d'intégration, d'accès aux droits ou de lutte contre les discriminations.

Au vu du changement de contexte intervenu depuis 2008, un second scénario paraît devoir être esquissé, plus volontariste. Il prend appui sur les suggestions formulées par la majorité des acteurs nationaux interrogés dans le contexte d'une réflexion nationale large sur une « refondation » de la politique d'intégration. Ce scénario alternatif tient en trois propositions centrales.

*Proposition n°1 : Préserver une politique spécifique en faveur des personnes immigrées en la recentrant sur un objectif d'accès aux droits*

Les choix opérés à la fin des années 2000 reposaient sur le postulat qu'au terme de ces cinq années, les immigrés entrent naturellement dans le droit commun des politiques publiques sans qu'il soit besoin d'envisager d'action spécifique, sinon en faveur des femmes et des personnes âgées socialement isolées. Force est de constater que ce postulat ne se vérifie pas en pratique. Ceci plaide pour la préservation d'actions spécifiques en direction des immigrés, dissociées de la politique d'accueil dans les premières années de séjour (mais dont les nouveaux arrivants devraient aussi pouvoir bénéficier), et pour un recentrage de la politique d'intégration sur les processus institutionnels générateurs d'inégalités et sur les conditions d'accès aux biens et aux services.

Parmi les conditions à réunir pour réengager les institutions sur un agenda de lutte contre les inégalités produites involontairement par des mécanismes aveugles à la situation spécifique des immigrés, il semble que la référence au mot « intégration » doive être abandonnée car devenu « impossible » pour une fraction très significative des acteurs publics (de l'État comme des collectivités locales), associatifs et des populations concernées (surtout parmi les descendants d'immigrés).

Ces constats suggèrent ainsi de changer de paradigme pour s'orienter vers une politique d'inclusion des personnes (d'origine) immigrée(s), pour reprendre le terme de M. Tuot, et de l'accès aux droits. Changement de paradigme car pour répondre aux besoins différenciés des différentes catégories de personnes, il convient d'adapter le système de réponses apportées en faisant de l'accessibilité et de la « mise en capacité » des populations un objectif premier des politiques considérées.

*Proposition n°2 : Reconsidérer le pilotage d'une nouvelle politique d'égalité d'accès aux droits*

Il ressort des entretiens menés en particulier avec les acteurs nationaux que la solution retenue depuis novembre 2010, celle du portage de cette politique par le ministère de l'Intérieur, n'est pas satisfaisante. Elle induit une confusion problématique entre gestion des flux migratoire et ordre public d'un côté, et politiques sociales de l'autre. Plusieurs solutions s'offrent dès lors, proposées par les acteurs eux-mêmes :

1) La superposition, comme en 2006-2008, entre la politique d'intégration et la politique de la ville, mais la géographie très circonscrite de cette politique n'est pas adaptée à une politique bénéficiant aux immigrés, dont la grande majorité réside dans d'autres quartiers ou communes, y compris en milieu rural. La politique de la ville n'a pas démontré en outre sa capacité à mobiliser et questionner les autres politiques publiques, en particulier sous l'angle des discriminations.

2) Le retour dans le giron du ministère des Affaires sociales, mais on peut prédire que sa capacité d'animation interministérielle ne serait pas forcément supérieure à celle de la DAIC.

3) Le portage de la politique d'intégration par le Premier ministre, considérant qu'il est seul en position de garantir de son caractère interministériel. Cependant, au-delà de la réunion ponctuelle d'un comité interministériel, se pose la question du pilotage au jour le jour de cette politique.

Le rattachement au Premier ministre d'une entité nouvelle, de type secrétariat général ou délégation interministérielle, est donc à considérer dans ce scénario. La fonction nationale de cette nouvelle entité consisterait à établir des conventions avec des ministères, avec des associations de collectivités locales ou des acteurs économiques. À l'instar de la DAIC, elle devrait aussi continuer de soutenir des associations de rayonnement national ou interrégional. Enfin et surtout, elle serait chargée de piloter des appels à projets nationaux renouvelés. Il importe que ces appels à projets associent d'autres partenaires – éventuellement

financiers – aux stades de leur conception et de la sélection des projets. Il importe tout autant que la société civile soit représentée dans cette nouvelle entité.

*Proposition n°3 : Substituer à la logique de « programmes » globaux une logique de « projets » ciblés*

Il s'agit de tirer enseignement à la fois des limites des politiques territorialisées que sont la politique de la ville et la politique d'intégration, et de la créativité territoriale qui a pu s'exprimer dans les processus de territorialisation des PRIPI 2010-2013. D'un côté, les contrats de ville comme les PRIPI ne sont pas parvenus à jouer leur fonction attendue de « grand intégrateur » de l'action publique locale, moins encore avec l'entrée en vigueur de la LOLF, chaque service de l'État recentrant ses activités sur la réalisation d'objectifs sectoriels consistant à décliner localement des programmes nationaux. L'innovation se produit davantage sur des segments très ciblés de l'action publique, dans le cadre de coordinations opérationnelles. De l'autre côté, si les régions n'ont pas porté de stratégies fortes en matière d'intégration, elles ont développé des stratégies d'adaptation aux territoires et aux systèmes d'acteurs, afin d'optimiser leur impact et miser sur les ressources mobilisables.

Nous proposons concrètement de fonder la nouvelle politique sur une double logique d'action, l'intervention à destination des publics et la logique de projets territorialisés, cela dans un double but :

1) Maintenir la logique par public et le financement d'interventions associatives dans le cadre du BOP 104 sur l'ensemble du territoire dans un objectif d'équité et de réponse aux besoins locaux, et acter d'une logique de subventionnement d'actions socialement utiles dans les champs traditionnels du programme. Sur ces champs, il apparaît nécessaire de faire monter en qualité les interventions et de capitaliser les expériences menées, notamment celles qui favorisent la fusion avec les outils de droit commun.

2) Renforcer la logique territoriale et susciter le développement de projets de territoire différenciés et non uniformes de manière à favoriser la créativité territoriale en appui sur des systèmes d'acteurs préconstitués ou réunis autour du projet. À la logique des programmes globaux pourrait être substituée celle de projets ciblés, conçus et mis en œuvre par des configurations flexibles d'acteurs, à des échelles territoriales différenciées, en fonction de la nature de l'enjeu à traiter, des ressources locales mobilisables, et sur des objets tantôt thématiques tantôt méthodologiques. Plusieurs conditions de mise en œuvre de ces projets peuvent être avancées :

1) Un « cahier des charges » des appels à projets devra poser de manière claire l'esprit et la méthode attendus, reflétant la nouvelle philosophie prônée (logique de projet, accès aux droits et aux ressources, *empowerment*, travail des institutions sur elles-mêmes...).

2) Les projets devront reposer sur des cofinancements, notamment avec les collectivités territoriales, voire avec des partenaires privés.

3) Organisés autour d'un comité de pilotage composé des différents acteurs en jeu, ces projets territoriaux et partenariaux doivent également faire place à des représentants de structures associatives et de citoyens, dans la logique du pouvoir d'agir (*empowerment*).

4) À travers une fonction ressources, il s'agira d'organiser les connexions entre les deux logiques, par publics et par territoires, dans un système d'ensemble qui permette – tant au plan national que local – l'observation, le partage des connaissances, le transfert des bonnes pratiques.

5) Dans ce cadre, les référents devront se positionner en relais de la DAIC sur les territoires à même d'organiser la cohérence entre le volet BOP 104 et le volet « projets ciblés ». C'est en leur direction que l'action formative devra être renforcée.

Reste la question cruciale du financement de ces projets territoriaux. Sauf à ponctionner les crédits déconcentrés du BOP 104 pour les redéployer sur des projets nécessairement coûteux (une solution peu crédible), la seule perspective est le redéploiement des crédits du FEI sur une fonction de soutien à l'élaboration et la mise en œuvre de projets à visée opérationnelle, à condition de réviser les règles de fonctionnement et critères de sélection de ces appels à projets. Cette proposition pourrait être examinée au regard des nouvelles modalités de fonctionnement du Fonds Asile et Migration.