



ATELIER PARISIEN D'URBANISME - 17, BD MORLAND - 75004 PARIS - TÉL: 01 42 71 28 14 - FAX: 01 42 76 24 05 - <http://www.apur.org>

# **DIAGNOSTIC INTÉGRATION**

## **Synthèse**

Avril 2003



La question de l'intégration des populations étrangères, en France, renvoyait -jusqu'à une époque récente- à des politiques nationales relatives aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers ou d'accès à la nationalité.

Les évolutions constatées dans les trajectoires migratoires qui se traduisent notamment par une installation durable des populations immigrées ont conduit à une transformation des enjeux et des pratiques en matière de gestion de cette présence étrangère. Si la régulation des flux demeure un enjeu national, la responsabilité des actions devant favoriser l'intégration des populations étrangères dans la société française devient de plus en plus un enjeu local.

Consciente de cette évolution, la nouvelle équipe municipale a placé au centre de ses préoccupations l'encouragement à « une meilleure intégration des femmes et des hommes qui ne disposent pas –encore- du droit de vote aux élections locales mais travaillent, élèvent leurs enfants, consomment ou créent à Paris. »<sup>1</sup>

Pour ce faire, la mise en place de la délégation à l'intégration et aux populations non communautaires revêtait une dimension symbolique (renforcée par la désignation à sa tête d'une adjointe au maire d'origine étrangère : Mme Khédidja Bourcart) mais « elle visait d'abord et avant tout à obtenir des résultats »<sup>2</sup>

Cet affichage s'est concrétisé à travers l'installation, d'abord de cette délégation, ensuite par la mise en place d'une Mission à l'intégration (MI) au sein de la délégation à la politique de la Ville et à l'intégration (DPVI) et, enfin par l'engagement d'une double dynamique visant à mieux prendre en compte les attentes et les aspirations des parisiens non communautaires :

- la mise en place et l'installation du Conseil Consultatif des Parisiens Non Communautaires (CCPNC)
- le lancement d'un programme d'études de diagnostic sur la présence des étrangers à Paris.

## **LE DIAGNOSTIC INTEGRATION**

Conçu et réalisé comme une recherche-action, ce diagnostic-intégration souhaité par la Ville et ses partenaires a donné lieu à :

- l'élaboration d'une analyse quantitative – à partir des statistiques de l'INSEE- dans l'objectif de quantifier, localiser et qualifier les étrangers non communautaires sous leurs caractéristiques aussi bien personnelles, familiales, professionnelles ou celles de leur habitat,
- l'identification des acteurs et lieux-ressources parisiens intervenant dans le champ de l'intégration,
- un affinement du constat à travers l'engagement de quatre études thématiques visant à une identification et caractérisation des principales réalités en œuvre,
- la production de supports (annuaire, base de données sur le financement des associations...),
- l'initiation de dynamiques internes aux services de la Ville (groupes de travail, désignation de référents...),
- l'élaboration de préconisations censées, après discussions et validation, constituer l'ossature de la politique municipale dans ce domaine.

---

<sup>1</sup> Extrait de la conférence du Maire du 19 juin 2001 de présentation de la politique d'intégration

<sup>2</sup> idem

Les travaux réalisés dans le cadre de ce diagnostic sont synthétisés dans la présente note. D'autre part, cinq rapports d'étude ont été réalisés :

- a. La population étrangère : éléments de diagnostic socioéconomique, étude réalisée par l'APUR,
- b. Les processus d'intégration à Paris, étude réalisée par Génériques,
- c. Les rapports des services de la Ville de Paris avec les étrangers non communautaires, étude réalisée par ACADIE,
- d. Les formations linguistiques et la lutte contre les discriminations, étude réalisée par l'AEFTI,
- e. Les relations entre les associations et la Ville de Paris dans l'accueil et l'intégration des étrangers non communautaires, étude réalisée par ACT-Consultants.

## SOMMAIRE

	pages
<b>A. SYNTHÈSE DES ÉTUDES</b> .....	<b>5</b>
<b>A.1 Les processus d'intégration en œuvre</b> .....	<b>5</b>
Paris, ville paradoxale d'immigration	
Qu'est-ce que l'intégration ?	
L'intégration à Paris	
Contraintes globales et logiques d'acteurs	
Une adaptation aux particularités du contexte parisien	
Une définition des publics ciblés	
Expliciter les modes de traitement	
Affiner la perception des enjeux et leur centralité	
<b>A.2 Les caractéristiques socio-démographiques</b> .....	<b>10</b>
La présence des étrangers à Paris	
Un habitant sur sept est étranger	
Une implantation dans la capitale caractéristique et différenciée	
Une population qui vieillit et se féminise	
Moins de chômage et de précarité à Paris que sur le reste du territoire national pour les étrangers...	
...mais une situation face à l'emploi souvent moins favorable que pour les autres parisiens	
Des conditions de logement difficiles	
Une analyse qui doit être complétée	
<b>A.3 Le rapport des services de la Ville avec les étrangers</b> .....	<b>15</b>
Les modes d'appréhension de la relation des services avec les étrangers	
1. du point de vue des usagers	
2. du point de vue des services municipaux	
Le service rendu : difficultés et expérimentations	
<b>A.4 L'accès à la langue et la formation linguistique</b> .....	<b>17</b>
Description du marché public parisien de la formation linguistique	
Des évolutions à anticiper	
<b>A.5 Les relations entre les associations et la Ville de Paris</b> .....	<b>19</b>
Les associations et les étrangers non communautaires	
Un milieu associatif en mutation	
Le changement dans l'action municipale auprès des associations en prise sur l'immigration et l'intégration sociale	
1. l'extension notable du tissu associatif financé par la Ville	
2. un début de coopération	
3. une dynamique à renforcer	
<b>B. CONCLUSIONS ET PRECONISATIONS</b> .....	<b>21</b>
<b>B.1 Le renforcement des acquis enregistrés</b> .....	<b>21</b>
<b>B.2 La proposition d'une série d'analyses susceptibles de servir d'appui à la décision politique</b> .....	<b>22</b>
L'affichage d'une politique municipale de référence	
Adaptation et réforme des services pour mieux porter la priorité accordée par la municipalité à l'intégration	
Initiation d'une nouvelle dynamique institutionnelle en faveur de l'accès à la langue	
Poursuite et amplification des relations de coopération avec les associations	
<b>B.3 Les modalités proposées</b> .....	<b>26</b>
Renforcement de la cohérence et de l'efficacité des instances municipales	
Engager des actions structurantes sur le moyen terme	
Fixer des objectifs prioritaires réalisables sur trois ans	

## **A. SYNTHÈSE DES ÉTUDES**

### **A.1 LES PROCESSUS D'INTÉGRATION EN ŒUVRE**

L'élaboration du diagnostic local d'intégration, souhaité par la Ville et ses partenaires, a donné lieu au lancement d'un programme d'études visant à mieux connaître la situation des étrangers à Paris. Au de-là des aspects de connaissance, ce programme visait aussi des objectifs opérationnels : définir et mettre en place une politique d'intégration à Paris.

Le programme devait donc permettre de mieux identifier les attentes des étrangers vivant à Paris, leurs difficultés et aspirations mais aussi les relais dont ils peuvent ou doivent disposer dans la société parisienne d'accueil.

De ce fait, les travaux -sous l'impulsion du comité de pilotage- devaient partir d'une meilleure connaissance des réalités à l'œuvre pour relever et -le cas échéant- proposer les pistes d'action susceptibles de contribuer à la mise en place d'une stratégie d'ensemble en faveur de l'intégration et la lutte contre les discriminations.

La présente note vise à rappeler les principaux constats établis à la faveur de ce programme ainsi que les préconisations les plus importantes suggérées par la conduite de ces travaux.

#### **Paris, ville paradoxale d'immigration.**

La diversité des cultures et leur proximité dans l'espace urbain est une caractéristique forte de Paris. Cette richesse est inscrite dans l'histoire. Depuis deux siècles, Paris a accueilli des migrants venus des provinces françaises (Savoie, Auvergne, Bretagne), des pays européens (Italie, Pologne, Espagne puis Portugal), des régions autrefois colonisées (Maghreb, Afrique noire subsaharienne, Asie du sud-est), et, plus récemment, des migrants venus directement de Chine, du sous-continent indien, des pays de l'ex-Yougoslavie ou des pays de l'ancien bloc de l'Est.

Ainsi, si Paris, à l'image des grandes métropoles françaises ou européennes, accueille aujourd'hui une immigration issue pour l'essentiel des ex-colonies, elle est l'une des rares capitales au monde à accueillir en même temps et aussi fortement d'autres populations attirées par cet espace unique de liberté et de création.

De ce fait, Paris cumule plusieurs fonctions : elle a attiré et attire toujours aussi bien l'immigré économique, le réfugié politique, l'intellectuel de renom, l'artiste ou l'étudiant.... La ville est tout autant un carrefour de création, un refuge qu'une grande métropole économique.

De par son histoire et son statut dans le monde, Paris ne peut être autre chose que la ville cosmopolite par définition.

Cependant la société parisienne – à l'image de toute population urbaine- est à la recherche d'une convivialité accrue, d'un véritable décloisonnement social et d'une participation plus forte à la vie de la cité de tous ceux qui y vivent et travaillent.

Quoi de plus normal dans ces conditions que d'encourager à une meilleure intégration des femmes et des hommes qui ne disposent pas- encore- du droit de vote aux élections locales, mais qui travaillent, élèvent leurs enfants, consomment ou créent à Paris ?

## **Qu'est-ce que l'intégration ?**

Lorsqu'il se réfère à la situation de l'immigré, le concept d'intégration a tendance à désigner le processus ou le cheminement par lequel celui-ci s'est inscrit dans la réalité de sa société d'accueil, autrement dit comment il y a trouvé sa place.

Ce processus implique théoriquement pour l'immigré un relâchement de ses liens d'allégeance à l'égard de son groupe et de sa société d'origine au profit d'autres formes d'appartenances dans la société d'accueil.

Ce processus implique idéalement la rencontre de deux volontés : celle de l'immigré qui aspire, en se sédentarisant, à ne plus être perçu comme exogène et celle de la société d'accueil qui l'accepte et le traite comme l'un des siens.

Cependant, les processus d'intégration n'intéressent pas uniquement l'immigré mais concernent pratiquement toutes les populations étrangères et même, au-delà, l'ensemble de la population. Car l'intégration ne désigne pas uniquement le processus par lequel les différentes immigrations se sont inscrites dans la réalité de la ville et les modalités de leur participation effective à la construction de son identité, mais elle recouvre également les politiques et, concrètement, les moyens mis en œuvre pour une plus grande cohésion sociale.

En prenant le risque d'une schématisation extrême d'un débat autrement plus complexe et dans l'optique de recherche d'une définition de type opératoire, nous pouvons dire que l'intégration désigne une politique qui s'appuie sur trois ressorts :

- des actions de mise à niveau socio-économique ;
- des initiatives en faveur de l'égalité civique
- un travail sur les représentations pour l'étranger accueilli tout autant que pour les sociétés d'accueil.

Pour être opérante, cette politique doit faire face à trois obstacles majeurs : la diversité et la complexité des contextes locaux, les motivations des populations migrantes, auquel s'est ajoutée récemment la globalisation grandissante des flux.

Ainsi, toute politique d'intégration doit prendre en compte la nature fluctuante des mouvements migratoires, les attentes souvent contradictoires de l'ensemble des populations migrantes et non-migrantes et enfin les spécificités du contexte territorial, en l'occurrence, parisien.

## **L'intégration à Paris**

Le développement d'une politique parisienne d'intégration doit pouvoir répondre aux questions fondamentales suivantes : de quoi parle-t-on lorsqu'on parle d'intégration ? à qui s'adresse-t-on ? Comment et où agir ? Pour quels résultats ? En d'autres mots, il s'agit de développer une vision d'ensemble.

L'étude réalisée par l'équipe de Génériques montre que les incertitudes qui caractérisent la définition de la politique parisienne d'intégration et les difficultés, qui l'ont accompagnées depuis son lancement, sont liées –en plus des obstacles mentionnés plus haut- à des représentations non convergentes des publics- cibles, des modes de traitement et des enjeux centraux.

## **Contraintes globales et logiques d'acteurs**

Sous l'effet de la globalisation des flux notamment, la migration ne se définit plus uniquement comme la présence à l'intérieur des frontières d'un état nation de ressortissants appartenant à un autre état nation.

Les attitudes et les attentes des groupes ou des sociétés d'origines à l'égard de leurs migrants et le rôle que ceux-ci jouent vis-à-vis de leur pays d'origine sont une composante essentielle de la problématique migratoire telle qu'elle se profile aujourd'hui. On voit ainsi émerger chez les groupes de migrants des demandes spécifiques concernant le développement de leur région d'origine alors même qu'ils sont dans un processus d'intégration actif dans l'espace municipal.

Les politiques migratoires élaborées dans les pays d'accueil, tant au niveau central qu'au niveau local, doivent s'ouvrir pour prendre en compte les attentes des populations pour lesquelles elles sont élaborées.

Les motivations des populations migrantes peuvent apparaître a priori comme contradictoires tant ces populations développent à la fois des logiques de maintien, si ce n'est de véritables stratégies d'intégration dans le pays d'accueil -par le biais du regroupement familial, de la scolarisation de leurs enfants, de l'acquisition de la nationalité ou encore par des mariages exogames, etc.- ; en même temps, et parallèlement elles se dotent de moyens aptes à renforcer leurs rapports avec leur groupe et leur société d'origine : fréquence des voyages et transferts d'argent vers le pays d'origine, développement de projets de co-développement, projets de jumelage, maintien de pratiques culturelles ou de traditions religieuses, etc.

Ces incertitudes, quant aux motivations des migrants et quant à leur volonté de s'inscrire durablement dans le pays d'accueil, sont souvent interprétées d'un point de vue unilatéral comme des signes manifestes de refus d'intégration.

Elles sont même parfois données comme l'exemple par excellence d'une incapacité de certaines populations à s'intégrer et à trouver leur place dans leur société d'accueil. Alors que cette volonté de s'inscrire dans la réalité locale du pays d'accueil, sans être submergé, et de renégocier ses attaches dans son pays d'origine traduit à la fois une formidable capacité d'adaptation et en même temps la volonté de s'affranchir des contraintes étatiques et territoriales pour réduire les tensions entre systèmes sociaux globalisants (Nord/Sud, Europe/Afrique, etc.) et des modèles culturels qui sont toujours perçus comme concurrents et irrémédiablement inconciliables (Occident/Orient, modernité/tradition, etc).

## **Une adaptation aux particularités du contexte parisien**

La spécificité et la complexité du contexte local parisien imposent probablement plus qu'ailleurs une adaptation et des ajustements. Paris cumule de nombreuses exceptions : territoriale, administrative, politique, socio-démographique et même culturelle.

Ces ajustements peuvent par moment contredire des principes d'une gestion de droit commun, dans la mesure où c'est aussi cette gestion non-différenciée peut-être à l'origine des inégalités objectives observées au sein de la population parisienne entre les nationaux et les non-nationaux et qui sont encore plus accentuées que les inégalités sociales classiques qui traversent la société française dans son ensemble.

Toujours est-il que parmi les exceptions on relèvera le statut particulier qui présidait à la gestion municipale jusqu'en 1975.

Depuis, Paris, comme toutes les autres communes, est dirigée par un conseil municipal présidé par un maire élu. Si la gestion de Paris se rapproche des Parisiens, l'enracinement d'une identité politique municipale autonome de l'identité nationale n'est pas pour autant



acquis. Les traces de plus d'un siècle de pratique centralisatrice dans la gestion de la ville ne peuvent être du jour au lendemain effacé malgré l'évolution remarquable des instruments de démocratie locale.

Ce rapport local/national a longtemps fragilisé l'ancrage d'une identité politique locale distincte. Il contribue probablement aussi à donner sens aux positionnements actuels autour de la question de la citoyenneté des exclus du droit de vote. Le débat sur la nécessité de faire participer les résidents parisiens non-nationaux au destin de leur ville, question marquée idéologiquement, se pose à Paris selon une logique argumentative plus nationale que proprement locale. Le lien de la citoyenneté semble être davantage médiatisé par l'appartenance à la nation qu'à la résidence dans un espace municipal partagé.

### **Une définition des publics cibles**

Le constat qui se dégage est celui d'une présence d'origine étrangère à deux niveaux de lisibilité. Certaines catégories d'étrangers sont visibles et lisibles, soit du fait d'un rapport colonial antérieur soit du fait d'une inscription dans l'espace urbain de longue date, alors que d'autres sont invisibles et méconnues.

Une analyse fine des catégories de populations présentes sur le territoire parisien montre que Paris répond aujourd'hui à un schéma migratoire mondialisé, qui est bien éloigné du schéma post-colonial des années '60 et '70.

La conséquence qu'il convient de tirer de ce constat du point de vue de la politique d'intégration est l'idée que le problème de l'intégration à Paris n'est pas réductible à un problème d'immigration. Les nouveaux venus à Paris sont autant des personnes issues de l'immigration, que des expatriés, des réfugiés et des personnes à la recherche de protection par le biais de l'asile.

Par ailleurs, à côté de cette diversité des statuts juridiques de l'étranger, il existe également à Paris une grande diversité sur le plan des profils socio-économiques des étrangers. En effet, Paris concentre les plus forts taux d'étudiants et de cadres de nationalité étrangère. Un traitement adapté de ces catégories de populations et de leurs attentes différenciées, s'avère donc nécessaire dans la mise en œuvre de toute politique d'intégration.

La définition d'une politique d'intégration en direction de l'ensemble des étrangers a l'avantage d'éviter l'enfermement symbolique et la stigmatisation de ces publics. Cependant, l'opportunité d'inclure des expatriés (notamment ceux en provenance des pays riches), des réfugiés et anciens réfugiés dans le cadre d'une politique d'intégration ne va pas sans poser de difficultés.

### **Expliciter les modes de traitement**

Il est très fréquent dans la littérature comparative européenne en matière d'immigration de constater une opposition entre un modèle français, républicain et d'inspiration jacobine, aux modèles pluralistes anglo-saxons. Selon cette grille de lecture, la tradition française privilégierait l'approche de droit commun dans sa gestion du phénomène migratoire alors que les modèles pluralistes auraient une préférence pour les modes de traitement spécifiques centrés sur les groupes ethniques.

Les entretiens avec les acteurs municipaux parisiens réalisés par l'équipe de génériques montrent que le registre du traitement spécifique se situe très régulièrement dans la complémentarité avec le traitement généraliste par le droit commun, même si les administrations rencontrées ont exprimé leur volonté d'éviter les approches spécifiques qui pourraient conduire à un traitement stigmatisant.

D'autre part, les intervenants potentiels sur une politique d'intégration municipale à Paris sont potentiellement très nombreux. La Ville de Paris intervient rarement seule en matière d'intégration. Or les différents acteurs ont des logiques d'intervention qui peuvent être relativement divergentes.

La pratique des directions administratives centrales de la Ville de Paris que nous avons rencontrées illustre cette diversité des approches. Or l'intégration, en tant que phénomène total et multidimensionnel, c'est à dire touchant aussi bien la question de l'apprentissage de la langue que la participation à la vie civique ou le logement, ne peut se concevoir en dehors d'une approche transversale coordonnée.

Il est à noter également que la mise en œuvre de la politique d'intégration, au même titre que la politique de la Ville, s'effectue dans une large mesure par délégation et partenariat. La politique du *faire faire* donne à la Ville une capacité d'action qu'elle ne pourrait développer autrement, notamment en matière de lutte contre les discriminations et d'accès au droit. En matière d'intégration plus spécifiquement, des partenariats avec le secteur associatif sont mis en œuvre par plusieurs délégations : Politique de la Ville et intégration, affaires sociales, affaires culturelles, relations internationales, etc.

Il nous paraît important de souligner enfin que l'absence d'une définition articulée de la politique d'intégration conduit la plupart des directions de la Ville de Paris à faire de l'intégration sans même le savoir.

Les auteurs du rapport ont notamment été surpris de constater que, jusqu'à la réalisation du diagnostic intégration, les services spécialisés de la mairie de Paris n'avaient pas d'idée précise sur l'état des subventions consenties par la municipalité en faveur des associations oeuvrant dans le domaine de l'intégration.

Pour des raisons que nous n'avons pu explorer jusqu'au bout, cette volonté d'oeuvrer en faveur de l'intégration dans la discrétion et de ne pas donner une visibilité trop importante à la politique d'intégration relève parfois aussi d'une volonté consciente visant à éviter l'appréciation négative traditionnellement associée au traitement spécifique dans le contexte français ou tout simplement pour éviter la stigmatisation des publics visés.

### **Affiner la perception des enjeux et leur centralité**

La présence, à Paris, d'une population d'origine étrangère est une donnée structurelle, permanente et renouvelée. Depuis les années soixante au moins, il y a en moyenne 13% d'étrangers.

Cette présence pose une série d'interrogations, voire de difficultés, qu'il serait impossible de relever de manière systématique.

Une masse impressionnante d'enjeux locaux liés à l'intégration au niveau de la Ville et des quartiers parisiens ont cours dans la capitale.

La problématique du (re)logement occupe certainement une place importante. Avec elle se pose également celle des foyers, du logement d'urgence et des catégories particulières comme les demandeurs d'asile, les familles nombreuses, les personnes expulsées, etc. L'accompagnement scolaire des enfants de familles étrangères, la formation qualifiante, l'alphabétisation, l'intégration des nouveaux arrivants, l'accompagnement des mineurs isolés, l'accueil de la petite enfance en crèche, la lutte contre l'isolement des anciens travailleurs immigrés âgés constituent les questions problématiques récurrentes qui non seulement façonnent le vécu des populations étrangères mais interrogent la capacité d'intervention des pouvoirs publics.

Cependant, l'intégration ne se limite pas à une action publique de mise à niveau socio-économique ou de lutte contre l'exclusion dont peuvent souffrir des couches sociales économiquement fragiles et souvent immigrées.

Cela induit une politique volontariste en faveur d'une participation citoyenne, synonyme d'une implication de tous les Parisiens dans un processus de démocratie locale et, en même temps, une action culturelle ouverte et renouvelée.

## **A.2 LES CARACTERISTIQUES SOCIO-DEMOGRAPHIQUES**

### **La présence des étrangers à Paris**

La connaissance de la population étrangère à Paris repose essentiellement sur les données du recensement général de la population de l'INSEE.

Ce recensement doit permettre de mesurer à un moment déterminé les écarts ou similitudes entre Parisiens nationaux et non-nationaux à travers des variables démographiques, socio-économiques ou encore celles relatives aux conditions de logement.

Cependant, il faut noter que les données produites par l'INSEE n'ont pas vocation à répondre à la question de l'intégration des étrangers. Comme toute statistique, ces données sont un construit qui vise à répondre à une problématique déterminée à un moment donné. Leur pertinence n'est donc pas absolue et notamment en ce qui concerne un phénomène aussi complexe que l'intégration des étrangers.

De plus, le recensement de 1999 est le dernier de ce type et à cette échelle en France. L'INSEE prévoit de mettre en oeuvre d'autres méthodes et d'autres modalités d'intervention à l'avenir.

Au-delà des précautions qu'impose toute manipulation statistique sur des sujets aussi complexe, le travail réalisé par l'APUR permet d'apporter un éclairage pertinent notamment sur les caractéristiques démographiques, socio-économiques et sur la répartition des populations étrangères dans l'espace parisien.

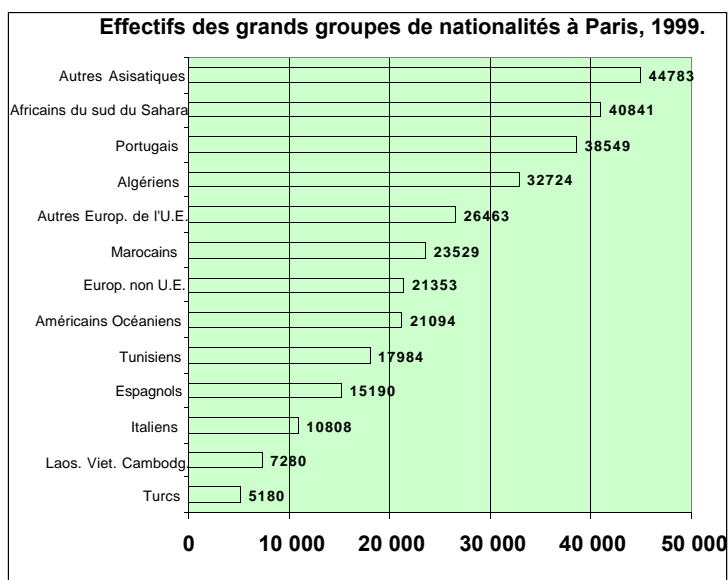
### **Un habitant sur sept est étranger**

306.000 personnes de nationalité étrangère sont décomptées à Paris au dernier recensement de la population de 1999 – c'est-à-dire 14% environ de la population totale, soit une part nettement plus forte que celle enregistrées à Lyon (8%) ou Marseille (7%). Environ 215.000 de ces Parisiens de nationalité étrangère, soit 70% de l'ensemble, sont ressortissants de pays non communautaires. 1

La capitale n'échappe pas aux tendances lourdes des flux migratoires qui traversent la France. Le nombre d'étrangers résidant à Paris a diminué depuis 1982 alors que, pendant la même période, celui des personnes ayant acquis la nationalité française a progressé. Ceux-ci représentent à présent 7% des Parisiens.

L'intensité de la naturalisation diffère en fonction des origines nationales, du simple au double entre originaires de l'Afrique subsaharienne (trois sur dix) et de l'ex-Indochine française (six sur dix) et dépend de l'ancienneté de présence, du statut de migrant, économique ou politique et de bien d'autres facteurs.

Parmi les 306.000 Parisiens étrangers, les nationalités les plus diverses sont représentées. Les raisons multiples qui peuvent conduire des étrangers à s'installer à Paris génèrent dans la capitale une mosaïque de nationalités bien plus variée qu'en banlieue ou sur l'ensemble du territoire national. Ainsi, les Maghrébins, Turcs et Européens de l'Union, qui constituent 78% des étrangers vivant sur le sol français, ne constituent que 56% des Parisiens de nationalité étrangère.



### Une implantation dans la capitale caractéristique et différenciée

La variété et la diversité des populations de nationalités étrangères dans la capitale - plus généralement au centre de l'agglomération parisienne - s'accompagnent de localisations très différenciées dans l'espace parisien, à la fois en terme du nombre relatif d'étrangers dans la population totale, mais aussi d'implantations en fonction de l'origine nationale.

Le nord et le nord-est de la capitale, dans les quartiers où la part des étrangers dans la population est la plus forte, sont les secteurs où s'implantent le plus souvent les Africains, qu'ils soient maghrébins ou originaires des pays du sud du Sahara.

D'autres quartiers connaissent une forte implantation d'étrangers. Toutefois la représentation de la population étrangère y est plus différenciée, comme dans l'ouest parisien, avec une dominante d'étrangers du sud de l'Europe communautaire, ou par exemple autour de Belleville, avec des effectifs importants de familles chinoises et maghrébines.

### Une population qui vieillit et se féminise

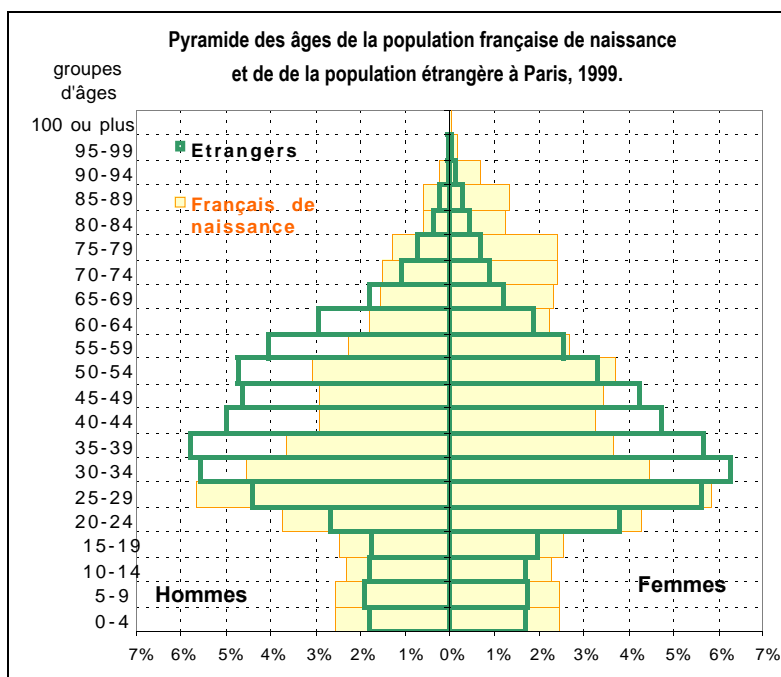
Les générations des 20-59 ans sont largement prédominantes et en majorité masculine. De ce fait, les Parisiens de nationalité étrangère apparaissent plus encore que leurs concitoyens français de naissance au rang des actifs.

Il convient cependant de nuancer cette analyse à la lecture attentive de la pyramide des âges. Outre des écarts en fonction de l'origine nationale, on note :

- un vieillissement récent et important de certains groupes de travailleurs immigrés installés depuis longtemps à Paris : Maghrébins et bientôt Africains du sud du Sahara ;
- une féminisation progressive de la population étrangère ;

- enfin une dimension bien plus familiale que ne le laisserait entendre la simple analyse de la pyramide des âges, les enfants d'étrangers (et parfois leur conjoint) étant la plupart du temps de nationalité française.

Sur ce dernier point, le recensement fait apparaître une proportion plus importante de familles avec enfants chez les étrangers non communautaires que chez les Français de naissance. Ce profil perdure avec la naturalisation. Les originaires de l'Union Européenne, de leur côté, possèdent également cette particularité, même si celle-ci tend à s'effacer quand ils sont naturalisés. Le profil des ménages devient alors très proche de celui des Français de naissance, avec une part prédominante des personnes seules.



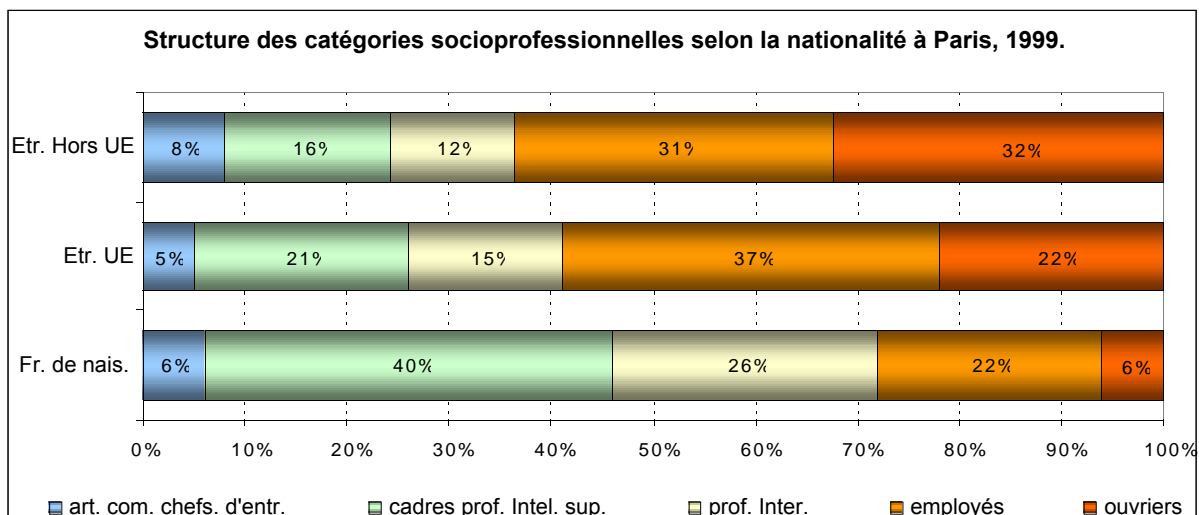
### **Moins de chômage et de précarité à Paris que sur le reste du territoire national pour les étrangers...**

Paris concentre une grande partie des catégories socioprofessionnelles supérieures recensées sur le territoire national. À ce titre, pour les Français comme pour les étrangers, la part des cadres et professions intellectuelles supérieures dépasse largement la moyenne nationale et un peu moins nettement la moyenne régionale. Cette spécificité continue de se renforcer, surtout pour les Français et les étrangers communautaires.

Les difficultés socio-économiques - chômage, précarité de l'emploi - qui touchent généralement les étrangers, particulièrement les non communautaires, sont moins marquées pour ceux d'entre eux installés dans la capitale. La situation des nationaux de l'Union Européenne apparaît à cet égard bien plus favorable que celle des étrangers non communautaires et parfois même que celle des Français de naissance.

### **...mais une situation face à l'emploi souvent moins favorable que pour les autres Parisiens**

Ceci étant dit, plus de quatre ouvriers parisiens et deux employés parisiens sur dix sont étrangers, alors que leur part dans l'ensemble des actifs n'est que de 15%. Et la dominante « ouvriers » est plus marquée pour les étrangers non communautaires tandis que la catégorie « employés » ressort pour les nationaux de l'Union européenne.



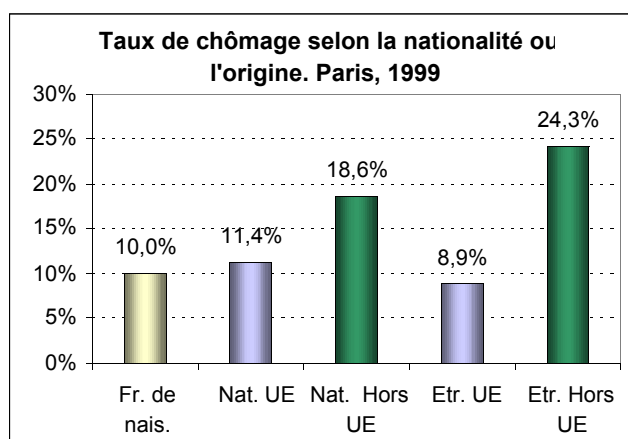
L'importance de l'emploi non qualifié pour les étrangers, surtout non communautaires, apparaît clairement dans les statistiques. Certes le niveau de formation des étrangers est moins élevé que celui des Français de naissance.

L'écart le plus important concerne l'absence de diplôme : quatre parisiens non communautaires sur dix n'en ont aucun, soit quatre fois plus que leurs concitoyens français de naissance. Quant aux titulaires d'un diplôme supérieur au bac, un quart des étrangers non communautaire (27%) en sont titulaires, soit presque deux fois moins que les Français de naissance (48%).

Toutefois, en dehors du niveau de formation initiale, il est frappant de constater qu'à niveau de diplôme égal, les étrangers, et particulièrement ceux issus de pays n'appartenant pas à l'Union Européenne, accèdent moins souvent à des emplois aussi qualifiés que leur homologues français.

Ces conclusions vont dans le même sens en ce qui concerne la précarité de l'emploi (23% pour les étrangers non communautaires, 15% pour les Français de naissance) et le chômage (respectivement 25% et 10%).

Ces difficultés touchent davantage les jeunes étrangers accédant au marché du travail. Ainsi à Paris, les ressortissants de pays non communautaires âgés de moins de 25 ans et ayant terminé leurs études sont deux fois plus à la recherche d'un emploi que leurs concitoyens français de naissance (respectivement 30% et 14%), et l'accès au marché du travail se fait souvent par des métiers également peu qualifiés ou peu rémunérés.



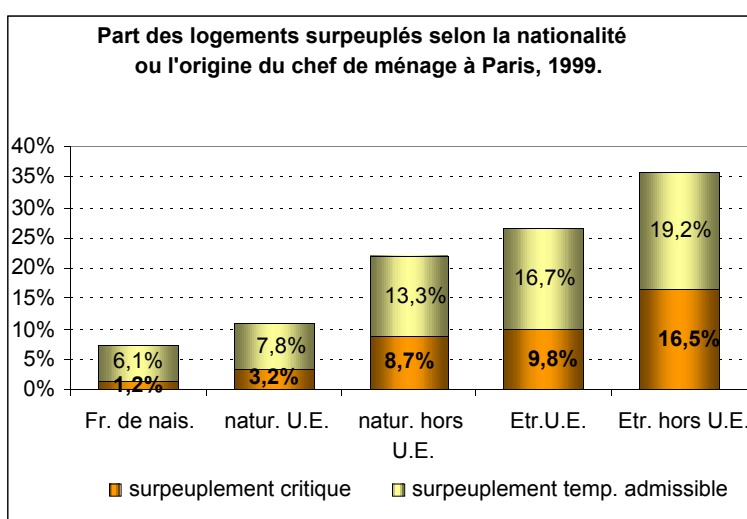
## Des conditions de logement difficiles

L'accès au logement pour le nouvel arrivant étranger se fait en priorité par le parc locatif privé et le logement en meublé dont la plus grande flexibilité lui permet généralement de trouver rapidement « un toit ». Au départ, celui-ci est accepté comme provisoire mais devient souvent un mode d'hébergement de long terme et peut alors se révéler inadapté à l'évolution du parcours de vie.

Au regard des statistiques, les familles étrangères sont souvent confrontées à un surpeuplement critique et à une absence de confort sanitaire (un ménage sur cinq contre un sur dix pour les Français de naissance).

La part des ménages étrangers logés en HLM est comparable à celle des Français de naissance. Mais eu égard au profil plus familial et aux revenus en moyenne moins élevés des ménages étrangers, cet accueil peut paraître encore insuffisant.

De façon générale, la question du logement des personnes venues en France et de leurs enfants qui y sont nés reste un enjeu majeur. Elle va souvent jouer un rôle déterminant pour favoriser la qualité et la rapidité de l'intégration de l'ensemble de la famille à Paris.



## Une analyse qui doit être complétée

En s'appuyant sur les seules données accessibles (celles de l'INSEE), le rapport de l'APUR laisse dans l'ombre des aspects essentiels de la vie des parisiens non communautaires tel que la scolarité, l'accès aux soins ....

Cependant, le travail réalisé par l'APUR trouve dans l'analyse faite par les chercheurs mobilisés par Génériques un complément qu'il convient d'intégrer dans la réflexion d'ensemble.

En plus des mises en garde sur les limites de l'interprétation des seules données de l'INSEE, cette analyse insiste sur la nécessité d'éclairer l'analyse quantitative par une analyse qualitative dont la prise en compte doit s'appuyer sur la production de données statistiques propres à la Ville de Paris.

### **A.3 LE RAPPORT DES SERVICES DE LA VILLE AVEC LES ETRANGERS**

Comprendre le fonctionnement de l'offre de services proposée par la Ville de Paris aux étrangers non-communautaires, les relire en terme de pertinence et de qualité du service rendu aux populations étrangères et analyser les pratiques effectives, l'organisation institutionnelle formelle de façon à pouvoir formuler des propositions d'amélioration ou de diversification du service rendu ont été les principaux objectifs assignés à l'étude réalisée par ACADIE dans le cadre de ce diagnostic.

L'approche retenue visait, en s'appuyant sur l'expérience acquise par les acteurs municipaux et en les associant visait à mieux cerner les noeuds sensibles, les points de difficultés cruciaux propres aux fonctions identifiées.

Pour concrétiser la démarche participative souhaitée autour de ces noeuds problématiques, des groupes de travail ont pu être mobilisés, dans le but d'engager un processus d'amélioration du service rendu.

#### **Les modes d'appréhension de la relation des services avec les étrangers**

##### **1. du point de vue des usagers**

Abordés à travers le discours d'associations de migrants et d'aide aux migrants d'une part, et des représentants du conseil des résidents non communautaires d'autre part, l'enquête montre que les représentations de ce qui relève des compétences de la Ville de Paris restent souvent confuses, et que par ailleurs, la question des relations avec les services renvoie à des enjeux plus larges (le droit du séjour, l'intégration évoquée à travers des difficultés concrètes liées à la maîtrise de la langue et à la méconnaissance des circuits administratifs). Les faits de discrimination sont relativement rarement évoqués.

##### **2. du point de vue des services municipaux**

Concernant les directions, les délégations (ou les missions de la Ville) c'est avant tout le degré de proximité avec les usagers qui détermine le mode d'appréhension de la question des relations aux populations étrangères.

Ainsi, cette question fait sens avant tout pour les directions du domaine social qui, généralement, disposent de services de guichet ou de personnels en contact avec ces populations. Pour les autres directions, cette question est quasi-systématiquement renvoyée au local, c'est à dire aux responsables des équipements qui relèvent de leur champ de compétence.

Au niveau des arrondissements, deux modalités d'appréhension de la problématique des relations au public étranger ont pu être identifiées.

Dans les arrondissements où la population étrangère ne représente pas une proportion importante de la population, la question du rapport aux étrangers ne fait pas sens en tant que telle. De fait la question est envisagée sous l'angle général des politiques d'intégration qui sont considérées comme relevant avant tout de l'Hôtel de Ville.

A l'inverse, dans les arrondissements où les étrangers représentent une part plus importante de la population, la question de leur rapport avec les services municipaux traverse dans la plupart des cas l'ensemble du fonctionnement et de l'organisation de la mairie d'arrondissement.



## **Le service rendu : difficultés et expérimentations**

Parmi les prestations assurées par la Ville de Paris à l'ensemble des usagers parisiens qui impliquent un contact avec le public, on peut distinguer les fonctions suivantes :

- . Information-Communication
- . Accueil-Orientation
- . Délivrance de prestations et accès au droit
- . Intervention sociale, économique et sanitaire
- . Médiation

Au sein de chacune de ces fonctions, l'étude s'est attachée à repérer plus précisément les difficultés rencontrées par les usagers étrangers ainsi que par les agents dans le service rendu aux étrangers.

L'interaction opérant dans la relation entre les services de la Ville de Paris et les étrangers conduit à faire d'une grande partie des difficultés des usagers étrangers des difficultés pour les agents, et inversement.

La synthèse des entretiens, échanges et réunions de travail réalisés<sup>3</sup> dans le cadre de cette étude ont permis de souligner notamment :

- pour les publics étrangers, l'existence de déficit de maîtrise de la langue française, de difficultés liées au déficit de connaissance de l'institution, à la gestion de l'urgence sociale ou au déficit de connaissance mutuelle des cultures impliquent des difficultés d'accès à l'information autour du droit et aux prestations de qualité auxquelles les usagers étrangers peuvent prétendre ;
- les difficultés liées au contexte du travail social ; au manque de réponses adaptées ; au déficit de connaissance des codes culturels ; liées à l'appréhension de l'administration et celles, plus généralement, rencontrées dans le cadre de démarches administratives et juridiques limitent l'efficacité de l'intervention sociale, économique et sanitaire des agents de la Ville.

Ces registres de difficultés renvoient à trois types d'enjeux :

- un enjeu d'accessibilité de l'offre de service
- un enjeu d'accès aux droits
- un enjeu lié à la connaissance mutuelle des cultures.

Conscients de ces enjeux, les acteurs de la Ville, à tous les niveaux et échelons de responsabilité, multiplient les initiatives et les expériences en vue d'apporter des réponses adaptées aux situations différenciées auxquelles ils sont confrontés.

Au-delà du diagnostic du rapport entre la Ville de Paris et étrangers non communautaires, la démarche engagée autour cette étude vise aussi à mobiliser les services de la Ville autour de l'amélioration du service rendu. Pour ce faire et grâce à l'aide du secrétariat général, des groupes de travail ont été mis en place sur la base des registres de difficultés identifiés.

L'adaptation des services et la réforme de certains aspects semblent désormais correspondre à une attente largement partagée comme en témoignent la multiplication des initiatives prises à divers niveaux de l'action municipale. La mise en place, à l'instigation du

---

<sup>3</sup> En rapport direct avec le secrétariat général, l'étude ACADIE a été finalisée grâce à la mise en place de quatre groupes de travail ( information-communication ; la formation des personnels de la ville ; l'accès au droit ; arrondissements)

secrétariat général concomitamment à la réalisation du présent diagnostic, de groupes de travail dans le prolongement de ceux initiés au cours de ce diagnostic ou – et surtout- la désignation de référents intégration au sein de chaque administration, illustrent cette volonté de changement et d'action.

#### **A.4 L'ACCES A LA LANGUE ET LA FORMATION LINGUISTIQUE**

La mission, définie entre l'AEFTI et l'APUR sur la base des recommandations du comité de pilotage, devait permettre d'établir un cadrage préalable des interventions pouvant être engagées par la Ville de Paris en matière de formation notamment pour le volet linguistique.

Cette mission visait « à apporter une connaissance technique du domaine et à aider à la définition d'une stratégie d'intervention en hiérarchisant les enjeux et en proposant des actions concrètes. »

De ce fait, l'étude réalisée par l'AEFTI s'est concentrée sur un examen en trois temps :

- premier temps : une analyse « à plat » dont l'objectif est de comparer l'offre publique existante (dispositifs mis en place, moyens et financement prévus) à la demande potentielle (dont l'identification n'est pas aisée) des populations parisiennes étrangères
- deuxième temps : une analyse -à partir du vécu des acteurs de la formation approchés à travers l'administration d'un questionnaire et la réalisation d'entretiens- de l'adéquation entre l'offre publique à Paris et les réalités en œuvre. Cette analyse se veut quantitative tout autant que qualitative.
- troisième temps : une analyse dynamique qui tente de prendre en compte, à la lumière des deux premiers examens, les évolutions en cours et d'établir les liens nécessaires avec les projets prévus notamment gouvernementaux avec l'annonce de la mise en place du contrat d'intégration.

#### **Description du marché public parisien de la formation linguistique**

Comment est structuré le marché de la formation linguistique ? à partir de quels dispositifs ? qui en sont les principaux acteurs ? quelles sont les caractéristiques des publics entrés en formation ? Autant de questions auxquelles l'étude a tenté de répondre à la faveur de ce diagnostic

Le schéma organisateur des relations entre les principaux acteurs du dispositif de formation linguistique à Paris peut se décliner en 3 étapes :

1. Des organismes de formation vers les prescripteurs à travers la négociation du projet de formation faisant l'objet d'un accord de financement et de subventions;
2. Des prescripteurs vers les structures intermédiaires (missions locales, ANPE, services sociaux) et aux pôles diagnostic pour la réalisation de prestations d'accueil, d'information, d'orientation et de diagnostics linguistiques ;
3. Des structures intermédiaires aux organismes de formation pour la réalisation proprement dite des actions.

Ce schéma pose la question de l'adéquation des besoins du public à l'offre proposée.

Cinq dimensions essentielles sont à retenir dans la situation parisienne en matière de formation linguistique:

- un fort degré de concentration du secteur : 8 organismes dispensant plus de 100 000 heures stagiaires totalisent à eux seuls plus du 3/4 des heures totales;
- ce constat est conforté par la structure des 8 organismes les plus importants en matière de personnels : 56% de salariés pour 44% de bénévoles, la structure des autres organismes étant de 23% de salariés pour 77% de bénévoles ;
- concernant les publics formés: l'essentiel du public formé est d'origine non communautaire, avec une légère prédominance féminine et est âgé entre 26 et 49 ans ;
- le FLE<sup>4</sup> est prédominant dans les formations dispensées (40% du total des heures), l'alphabétisation et la remise à niveau se partageant le reste des heures (respectivement 31% et 29%) ;
- les gros organismes ont eu tendance à opérer un partage du marché à partir d'une spécialisation pour limiter les effets de concurrence (avec des spécialistes du FLE, de la remise à niveau et de l'alphabétisation).

L'intervention de la Ville se fait essentiellement à travers :

- les cours municipaux pour adultes ;
- le soutien aux associations ;
- et de manière plus conséquente à travers le plan départemental d'insertion en direction des publics R'mistes ;
- en dépit des volumes financiers importants qui transitent par les services de la Ville, cette intervention semble souffrir de l'absence d'une visibilité (interne et externe) suffisante.

En conclusion de ce survol de la situation parisienne, on peut -surtout- considérer que le marché de la formation linguistique est largement déterminé par la relation organismes de formation/prescripteurs. Il est fortement concentré. Néanmoins, au-delà d'un appareil structuré autour de « gros » organismes, des associations de faible taille, fonctionnant majoritairement avec des bénévoles assurent une couverture des publics qui ne trouvent pas forcément de places au sein de l'offre institutionnelle.

### **Des évolutions à anticiper**

Deux constats complémentaires se sont imposés au cours de l'examen :

- le marché de la formation est très largement déterminé par l'offre publique qui est, elle même, déterminé par le positionnement des prescripteurs. Celui-ci semble en mouvement constant à telle enseigne que nombre de nos interlocuteurs déclarent ne pas très bien saisir la réalité des évolutions des orientations de tel ou tel prescripteur.
- A la faveur de l'alternance politique qui s'est opérée au cours de l'année 2002 France, le nouveau gouvernement a procédé à plusieurs reprises à l'annonce d'une inflexion de la politique de l'Etat en matière d'intégration avec la mise en place d'un contrat d'Accueil-Intégration (CAI) dans lequel le volet apprentissage linguistique semble prendre une place importante.

Au total, le CAI tel qu'il est envisagé là aura des conséquences immenses sur la place et le rôle des opérateurs institutionnels qui interviennent dans la définition de l'offre linguistique. Cela affecterait d'une manière substantielle le rôle de chacun des principaux opérateurs agissant sur Paris.

---

<sup>4</sup> Français Langue Etrangère

## A.5 LES RELATIONS ENTRE LES ASSOCIATIONS ET LA VILLE DE PARIS

L'étude sur l'état des relations entre la Ville de Paris et le tissu associatif est initiée dans une perspective d'amélioration de la coopération entre ces différents acteurs de l'intégration.

Trois enjeux ont été repérés :

- apporter une meilleure connaissance et plus de visibilité du secteur associatif qui intervient dans le champ de l'intégration ; aider à l'identification de ce champ associatif
- définir la place des associations dans la politique d'intégration de la Ville de Paris et aider à ce que ce secteur associatif se constitue et soit reconnu comme une véritable ressource sur le territoire parisien
- mobiliser le personnel municipal sur cette politique

Effectuée sur un échantillon réduit, l'étude ne permet pas d'énoncer des généralités ni sur les associations ni sur la municipalité. Elle donne, cependant, à voir ***une dynamique de transformation à l'œuvre aussi bien dans des projets associatifs que dans des orientations prises par des élus et des services de la Ville de Paris*** particulièrement en prise sur l'immigration et l'intégration sociale. Cette dynamique est, quoique porteuse, doublement fragile : d'une part elle implique des associations qui sont souvent dans des situations financières tendues sinon périlleuses ; d'autre part, elle s'inscrit dans un appareil municipal en mutation, que l'histoire et la taille n'ont pas préparé au changement.

### **Les associations et les étrangers non communautaires**

Les préoccupations des associations vis-à-vis du public étranger tournent beaucoup autour de l'acquisition du français, de la transmission de l'histoire migratoire et des cultures d'origine des migrants aux générations suivantes qui tendent à en perdre la connaissance et à manquer de repères.

Les questions juridiques de l'accès au droit, de l'acquisition de titres de séjour, de discriminations sont omniprésentes.

Les revendications de citoyenneté, d'égalité de traitement dans le respect des différences sont exprimées par une partie des associations.

Un autre élément sur lequel convergent plusieurs associations, bien que ce soit avec des raisonnements différents, est la situation critique de l'accueil des étrangers et de l'information sur les droits dans un contexte marqué par des arrivées en nombre de demandeurs d'asile qui dépassent les capacités existantes. Ce problème est considéré comme majeur, sous plusieurs angles : certains le dénoncent sous l'angle d'une atteinte à la dignité humaine, d'autres le ressentent dans l'accomplissement de leur projet associatif.

### **Un milieu associatif en mutation**

Les projets se sont diversifiés. Ils peuvent être classés en quatre catégories :

- des projets d'aide à la personne et d'accompagnement : développement social, éducatif, culturel ; promotion de certaines catégories d'âge, de genre.
- des projets de développement social et d'accès à la citoyenneté : accès aux droits, lutte contre les discriminations, pour la régularisation, pour le droit de vote.
- des projets humanitaires dans le registre de l'urgence sociale et de défense des droits humains.
- des projets tournés vers le codéveloppement et l'aide aux pays d'origine.

Certaines associations se situent strictement dans une des modalités, tandis que d'autres, nombreuses, se placent simultanément sur plusieurs de ces registres. Les entretiens ont permis de saisir à quel point certaines d'entre elles font évoluer leur projet associatif, sans se départir de leur positionnement de principe et en fonction d'une analyse permanente de la situation politique et sociale. Dans l'ensemble, elles sont sur des thématiques qui sont aussi ciblées par plusieurs délégations et services de la Ville.

Le fait que vingt cinq des trente associations de l'étude, y compris les associations créées dans des milieux issus de l'immigration, ont des adhérents français, est un signe d'ouverture. Ce fait témoigne en outre, du moins c'est notre hypothèse, d'une transmission intergénérationnelle d'une forme de responsabilité sociale. Ce sont en effet des jeunes français de la seconde ou troisième génération de l'immigration, maghrébine et turque notamment, qui prennent la suite des associations communautaires antérieures. L'autre aspect que signale cette présence française dans les associations est la vivacité des processus d'acquisition de la nationalité française.

### **Le changement dans l'action municipale auprès des associations en prise sur l'immigration et l'intégration sociale**

L'ensemble de la municipalité n'a pas été approché dans le cadre de cette étude. Deux délégations particulièrement concernées par la situation des étrangers non communautaires ont été sollicitées ainsi que des élus dans deux arrondissements et les Directions qui sont au premier rang de celles qui versent des subventions aux associations.

Ce ciblage, s'il ne reflète pas l'ensemble de la municipalité, donne néanmoins un aperçu des changements en cours, des projets et des difficultés rencontrées dans l'action municipale auprès des associations.

#### **1. L'extension notable du tissu associatif financé par la Ville**

Dans le champ de l'étude, c'est à dire sur tout ce qui peut concerner les étrangers non communautaires dans leurs démarches d'accès au droit et à la citoyenneté, l'extension du tissu associatif financé par la Ville est notable.

Nous retenons en particulier l'ouverture vers les droits humains, la solidarité et l'insertion sociale et professionnelle. Ces orientations présentent l'intérêt de concerner toutes les populations en difficulté, ce qui, couplé au fait qu'une délégation spécialement chargée des étrangers non communautaires a été créée, laisse augurer d'une meilleure prise en compte des étrangers non communautaires non pas comme une population à part mais comme une partie des Parisiens, dont certains ont du mal à s'insérer.

#### **2. Un début de coopération**

La forme la plus classique de l'appui d'une collectivité à des associations est évidemment celle du financement. De ce point de vue, nous avons pu observer, bien que toutes les subventions ne soient pas à la hausse, des financements nouveaux déclenchés pour des associations qui n'en percevaient pas auparavant mais dont la municipalité a reconnu, en quelque sorte, leur utilité publique.

C'est à cet aspect financier que les associations s'arrêtent souvent, alors que, dans une délégation comme celle de la lutte contre l'exclusion, il est question de coopération avec des associations sur des montages de projets, des réflexions stratégiques communes, des groupes de travail. Ce contraste est probablement l'héritage d'un passé de relations bornées à des octrois de subventions. Il incite, néanmoins, à penser qu'une action de communication

importante est à faire en direction des associations pour leur faire mieux comprendre les nouvelles dispositions dans lesquelles sont les partenaires municipaux.

### 3. Une dynamique à renforcer

Visant à la consolider, les axes de réflexion fondés sur les aspects valorisés mais aussi sur les critiques, attentes et propositions de tout le panel de l'étude sont nombreux. Il s'en dégage notamment :

- Les associations sont par leur action, partenaires de l'action publique ;
- Le tissu associatif parisien est hétérogène mais les différences sont parfois transcendées face aux mêmes réalités ;
- Le changement dans l'action municipale auprès des associations en prise sur l'immigration et l'intégration sociale est incontestable avec notamment une extension notable du tissu associatif financé par la Ville
- Mais la concertation mise en place n'est pas également partagée et les catégories ciblées par les financements accordés aux associations ne sont pas en adéquation avec la volonté affichée ;
- Et les nouvelles procédures de contrôle internes à la Ville semblent trop lourdes à porter pour certaines associations

Enfin, des attentes fortes de part et d'autre vis à vis du Conseil de la citoyenneté des Parisiens non communautaires sont clairement affichées.

## **B. CONCLUSIONS ET PRECONISATIONS**

### **B.1 LE RENFORCEMENT DES ACQUIS ENREGISTRES**

Grâce à la mobilisation de cinq équipes de recherche sur près d'une année, l'implication très motivée des élus, services et administrations de la Ville, la participation bienveillante des principaux partenaires institutionnels ou associatifs de la municipalité, le diagnostic intégration aura permis d'engager un processus dont les principaux résultats s'articulent autour de :

L'action municipale et tout particulièrement celle de la délégation à l'intégration et aux populations non communautaires a enregistré au cours des premiers mois de la mandature des avancées réelles au premier rang desquels la mise en place du Conseil Consultatif des Parisiens Non Communautaires.

A la faveur du lancement et de la conduite du diagnostic, la dynamique constatée s'est renforcée à travers :

- le rassemblement d'informations jusqu'ici éparses sur la présence des étrangers à Paris, leurs caractéristiques démographiques, socio-économiques et leur répartition dans l'espace local ; ainsi que sur les acteurs et les lieux ressources qui les concernent directement ;
- l'initiation d'un processus participatif intra-municipal – à l'instigation du secrétariat général- dans l'objectif de valoriser les bonnes pratiques et mettre en cohérence les initiatives et actions engagées depuis des années et dont le rythme et la densité se sont particulièrement accélérés ces derniers mois.

En sollicitant plusieurs dizaines d'acteurs municipaux (élus, administratifs, conseillers...), associatifs (militants, responsables, usagers...), Institutionnels (FASILD, préfecture,...) ou des personnes ressources, la réalisation de ce diagnostic a d'ores et déjà capté l'intérêt de ces interlocuteurs et participé à confirmer la volonté affichée par l'actuelle équipe municipale en faveur d'une meilleure intégration des parisiens non communautaires.

Ce faisant, cela a fait naître des attentes que l'action municipale future devra s'attacher à satisfaire, autant que faire ce peut.

## **B.2 LA PROPOSITION D'UNE SERIE D'ANALYSES SUSCEPTIBLES DE SERVIR D'APPUI A LA DECISION POLITIQUE**

Le constat (dressé par ces études) dont on vient de rappeler les principaux éléments dans la présente note et qui constitue désormais la base de la dynamique signalée débouche – conformément aux recommandations du comité de pilotage présidé par Mme Bourcart- sur une série de propositions et préconisations.

L'ensemble des travaux et le constat qui en résulte conduisent à proposer une série d'actions articulées autour de **quatre axes politiques** majeurs.

### **L'affichage d'une politique municipale de référence**

Le constat établi par les différentes études montre que les fragments ou composants d'une politique d'intégration propre à la Ville de Paris existent bel et bien.

C'est la cohérence d'ensemble et la visibilité des actions qui semblent faire défaut.

Il convient désormais de procéder à une définition plus explicite des différents domaines de la politique d'intégration de la Ville de Paris.

Il s'agit moins de suggérer de nouvelles actions à mener que de contribuer à définir de manière plus étroite le champ d'intervention de la politique parisienne d'intégration et à proposer un nouveau formatage, mieux articulé, des différentes sphères de l'intervention.

Comme nous l'avons signalé tout au long de ce rapport, il s'agit simplement d'éviter la dispersion que peut entraîner un usage non circonscrit de la notion, par définition polysémique, de l'intégration.

Il est donc recommandé de distinguer au moins quatre piliers au sein de cette politique:

⇒ la politique d'accueil (information et orientation, notamment vis-à-vis des nouveaux arrivants et particulièrement des demandeurs d'asile)

⇒ la politique d'insertion (lutte contre les discriminations, accès aux droits, mesure de rattrapage socio-économique, formation, apprentissage de la langue)

⇒ la politique de consultation et de participation (le CCPNC et l'encouragement à la participation dans les structures consultatives municipales non spécifiques de type conseils de quartier, conseils des jeunes, etc.

⇒ la politique des relations interculturelles

## **Adaptation et au besoin réforme des services pour mieux porter la priorité accordée par la municipalité à l'intégration**

Avant même la fin des présents travaux et dans le prolongement de l'étude confiée à ACADIE, le secrétariat général de la Ville a engagé une dynamique interne aux services de la Ville en vue de mettre d'avantage de cohérence et de visibilité dans les actions menées en faveur de l'intégration par les différentes directions concernées.

En désignant des **référents intégration dans chacune de ces directions** et « en passant commande » de **rapports spécifiques sur l'action de chacune d'elles** dans le domaine de l'intégration, cette dynamique devra permettre de mieux mesurer les efforts consentis par la Ville dans la mise en œuvre de cette priorité.

Nous recommandons de poursuivre cet effort, de le pérenniser et de l'élargir aux arrondissements. A cet égard, il serait particulièrement intéressant que ces rapports puissent donner naissance – par la mission intégration – à un **rapport annuel sur l'intégration** propre aux services de la Ville.

Au terme des études engagées, il apparaît clairement que l'enjeu central des relations entre les services de la Ville de Paris et les étrangers non communautaires relève de la problématique de « l'accès au droit »<sup>5</sup>. Tous les thèmes abordés dans le cadre des groupes de travail interservices (information et communication, démarches administratives, formation des personnels, médiation etc.) y renvoient.

Pour faire face à cet enjeu, il est essentiel de ne pas dissocier les obstacles rencontrés par les usagers à bénéficier d'un service public, des difficultés éprouvées par les agents de la Ville à exercer leur métier.

Il convient dès lors d'engager une **démarche "gagnant-gagnant"** pour les usagers et pour les agents de la Ville, en vue d'améliorer leurs relations et d'atténuer les tensions potentielles.

Sur la base de cette démarche et au vu du constat établi, nous recommandons de travailler à :

### *a- en matière d'accueil et d'information*

⇒ Améliorer l'accueil physique des étrangers à l'Hôtel de Ville et en mairie d'arrondissement notamment par l'organisation de services de pré accueil en charge de l'information et de l'orientation et par l'amélioration de la signalétique.

⇒ Améliorer la formation du personnel municipal et le familiariser au droit des étrangers, à l'existence d'outils informatiques d'orientation (e.g. CD ROM, Internet), aux pratiques culturelles spécifiques des publics étrangers.

⇒ Faciliter l'accès du personnel municipal aux services de traduction et d'interprétariat (Cf. le conventionnement d'Inter Services Migrants) et poursuivre les efforts entrepris au niveau central et au niveau des arrondissements pour diffuser des brochures d'information multilingues.

---

<sup>5</sup> La notion « d'accès au droit » ne doit pas être comprise - ici- sous le seul angle juridique des droits ouverts (ou fermés) aux étrangers, mais comme l'ensemble des obstacles qui à un niveau ou à un autre de leurs relations « d'utilisateur » des services de la ville, entravent leur vie quotidienne.



⇒ Conventionner le travail de permanence en mairie réalisé par les associations en terme d'information et d'orientation

⇒ Adapter les temps de service notamment en mairie d'arrondissement

#### b- en matière d'insertion

⇒ Organiser un pôle de compétence sur le droit des étrangers en interne au sein des services municipaux ou en externe.

⇒ Pérenniser les services généralistes d'accès au droit (Agents d'accès au droit, Point d'accès au droit, Maisons de la justice et du droit) tout en les incitant à mieux prendre en compte le droit des étrangers.

⇒ Conventionner le travail de permanence en mairie réalisé par les associations en terme de médiation et d'accompagnement aux démarches administratives.

⇒ Améliorer l'accès des étrangers aux services de la médiatrice de la Ville de Paris.

#### c- en matière de consultation

La Ville de Paris a pris un engagement fort en créant le Conseil de la citoyenneté et des parisiens non communautaires.

Elle s'est dotée d'une instance susceptible de favoriser l'expression et la participation à la vie publique d'une partie de sa population privée du droit de vote.

Ce n'est pas tant l'originalité de ce Conseil qu'il faudra retenir mais le rôle d'exemplarité qu'il est appelé à jouer au niveau national et européen. Son importance et son rayonnement sont certes déterminés par l'importance et le rayonnement de la capitale, mais ils peuvent à termes se révéler à leur tour déterminant sur la manière dont les questions de démocratie locale seront désormais envisagées en France.

Il importe donc de donner au Conseil toutes les chances de succès dans sa mission de consultation et de conseil auprès du Maire et du conseil de Paris. Cela signifie concrètement de maintenir un soutien politique et institutionnel fort. Pour réussir dans sa mission, le Conseil devra veiller à éviter les écueils qui ont marqué les expériences des conseils consultatifs ailleurs en France et en Europe.

Nous soulignons la nécessité de veiller au respect de 5 principes de bonne pratique :

1. Maintenir un équilibre entre la volonté d'autonomie interne et la nécessaire articulation avec la dynamique de travail propre à la mairie de Paris, le CCPNC étant une instance consultative **auprès** du conseil de Paris.
2. S'assurer un renouvellement des membres en conformité avec la réalité sociologique de la population non communautaire à Paris et en s'appuyant d'avantage sur des dynamiques d'arrondissements à promouvoir.
3. S'engager à mettre en œuvre les moyens permettant de mener une action de consultation performante et efficace, et éviter de doubler les délibérations déjà menées dans le cadre du conseil de Paris.
4. Rechercher l'équilibre entre les missions et les besoins potentiellement très nombreux et les moyens par définition limités.
5. Favoriser les synergies avec l'ensemble des institutions locales et des acteurs de l'intégration : élus, Conseils de quartiers, Conseils des jeunes, associations, etc.

L'approfondissement des procédures de consultation doit également consister à renforcer la participation et la représentation des étrangers dans les diverses assemblées consultatives de la Ville de Paris (jeunesse, quartier, etc.).

#### *d- En matière de politique de relations interculturelles*

La politique d'intégration passe également par un travail de valorisation de l'identité plurielle et cosmopolite de Paris au sein des délégations municipales généralistes, au premier rang desquelles la culture et les relations internationales. Il importe de contribuer à valoriser l'apport des étrangers à l'identité parisienne et promouvoir les expressions culturelles qui contribuent à faire émerger cette réalité plurielle et cosmopolite.

A cet égard, il est tout à fait essentiel que les actions menées ou soutenues par la Ville dans le sens de la promotion de la diversité culturelle puissent faire l'objet d'une plus grande attention. Et ce, tout particulièrement pour celles qui visent à :

- favoriser la valorisation de l'histoire, de la mémoire et du patrimoine culturel
- favoriser l'accès à la culture
- favoriser l'évolution des représentations

#### **Initiation d'une nouvelle dynamique institutionnelle en faveur de l'accès à la langue**

Le constat établi par l'étude AEFTI a, surtout, mis en évidence le fait que les acteurs institutionnels n'ont pas suffisamment développé d'outils de coopération permettant de définir une offre de formation concertée à l'échelle de Paris.

En effet, chaque institution tend à produire son propre diagnostic, puis à construire son dispositif ad-hoc et éventuellement à associer les autres partenaires si des convergences apparaissent.

Chaque institution développe alors sa logique propre, ses priorités, dans le cadre de ses prérogatives.

Cet éparpillement institutionnel ne permet pas de produire une bonne lisibilité et nuit à une pleine efficacité surtout par manque de mutualisation.

La définition d'une politique locale d'intégration concertée semble être le préalable à la définition des dispositifs. Il s'agit de co-produire le contenu d'une offre linguistique et surtout ses finalités.

Cette définition préalable doit permettre par la suite de contractualiser en formalisant les contributions de chacun.

Pour ce faire, il convient de se doter d'une **instance de coordination institutionnelle** permettant de fixer le cadre et de définir les accords.

Cette recommandation nous paraît d'autant plus importante que les projets gouvernementaux autour du CONTRAT INTEGRATION ET ACCUEIL auront des conséquences immenses sur la place et le rôle des opérateurs institutionnels qui interviennent dans la définition de l'offre linguistique.

Dans l'attente, nous recommandons à la Ville d'accorder toute l'attention requise aux suggestions et souhaits d'amélioration de l'existant notamment pour ce qui concerne les actions visant à :

- ⇒ Favoriser la mutualisation, la coopération et la coordination entre intervenants
- ⇒ Améliorer l'information en direction des usagers potentiels
- ⇒ Augmenter le financement de l'investissement en matériel pédagogique
- ⇒ Améliorer la formation des bénévoles
- ⇒ Mettre en place des postes de coordinateurs
- ⇒ Améliorer l'accès et l'aménagement des locaux

### **Poursuite et amplification des relations de coopération avec les associations**

La politique d'intégration ne peut se concevoir sans l'implication des associations. Le rapport ACT sur les « relations entre associations et la Ville de Paris autour de l'immigration et de l'intégration des étrangers non communautaires » offre quelques recommandations pour valoriser cet apport des associations à la politique municipale d'intégration :

- ⇒ Approfondir la concertation entre la Ville de Paris et les associations oeuvrant dans le champ de l'intégration et améliorer l'information des associations au sujet des initiatives municipales.
- ⇒ Assurer une plus grande sécurité aux associations en termes de subventionnement, notamment par la mise en place de conventions pluriannuelles
- ⇒ Mettre en place des dispositifs d'appui du type 'Maison des associations'
- ⇒ Capitaliser et mieux valoriser les projets associatifs d'intégration innovants par la mise à disposition de moyens de diffusion adaptés (journées d'étude, séminaires, publications, etc.)
- ⇒ Mettre en place des lieux de concertation sur des thématiques qui posent problème (i.e. logement d'urgence, accueil de jour, etc.)

Afin de renforcer le climat de confiance et les possibilités de coopération amorcées, nous suggérons fortement qu'une action d'envergure puisse être engagée et qui pourrait se matérialiser à travers l'initiation d'un processus de dialogue et de concertation pouvant déboucher sur la tenue **d'assises de l'intégration à Paris**.

### **B.3 LES MODALITES PROPOSEES**

Grâce au soutien du cabinet du Maire et du secrétariat général, la délégation et aux populations non communautaires a réalisé des avancées sur la voie de la visibilité et la mise en cohérence des actions municipales en faveur de l'intégration.

La mise en place d'une Mission de l'Intégration au sein de la Délégation de la politique de la Ville et de l'Intégration dote la municipalité d'un instrument de mise en œuvre de cette politique.

Les contingences de la réalité au quotidien, le caractère récent de l'organisation désormais en place, la multiplicité et l'étendue des tâches nées de l'ambition affichée et la recherche permanente d'une gestion optimale des ressources et moyens (nécessairement limités) de la Ville impliquent :

### **Renforcement de la cohérence et de l'efficacité des instances municipales**

Afin de mieux faire partager la priorité accordée à la question de l'intégration et y associer le plus grand nombre d'acteurs municipaux concernés, il conviendrait, tout d'abord,

d'expliciter et au besoin clarifier le rôle et la place de chaque instance dans la mise en œuvre de la politique municipale.

Cet effort devra concerner les trois niveaux de l'action municipale :

*a. le niveau politique :*

En raison du rôle de **chef d'orchestre** qui lui est dévolu, la délégation à l'intégration et aux populations non communautaires devrait pouvoir -à la faveur de l'organisation mise en place- se dessaisir d'un certain nombre de tâches organisationnelles qui limitent la marge de manœuvre des membres du cabinet.

Pour mieux se concentrer sur sa mission d'impulsion, de coordination et de représentation , il serait utile que la délégation produise quelques **notes de cadrages** autour de :

- l'information/communication
- l'accès au(x) droit(s)
- la coordination intra-municipale ( cabinets, directions, services et instances consultatives) et le rôle des instances en charge de l'intégration ( cabinet, DPVI, mission intégration, CCPNC
- le partenariat externe
- les actions prioritaires

Ces notes permettront de structurer le sens que l'équipe municipale entend donner à l'ensemble de ses actions dans le domaine de l'intégration.

*b. Le niveau administratif :* il apparaît désormais clair que la Mission Intégration est appelée à jouer le rôle de **cheville ouvrière** de cette action municipale.

De ce fait, il est essentiel que les capacités humaines et matérielles de cette instance soient renforcées.

En s'appuyant sur la dynamique engagée par la désignation de référents-intégration au sein des principales directions, la mission intégration devrait surtout aider à la bonne réalisation des actions envisagées par la délégation, faciliter et valoriser celles qui sont menées par les différentes instances municipales.

Pour ce faire, la mission devrait accorder une attention particulière à la production de supports spécifiques ( fiches- actions, base de données , tableau de bord...) dans l'optique d'assurer le suivi et l'évaluation des actions engagées et , le cas échéant l'initiation de nouvelles actions.

*c. Les instances consultatives :*

L'élaboration (en cours) du bilan de l'action du CCPNC devra être l'occasion de maintenir un soutien politique et institutionnel fort en s'appuyant d'avantage sur des dynamiques d'arrondissements à promouvoir.

L'approfondissement des procédures de consultation doit également consister à renforcer la participation et la représentation des étrangers dans les diverses assemblées consultatives de la Ville de Paris (jeunesse, quartier, etc.).

## **Engager des actions structurantes sur le moyen terme**

Ces actions devraient s'articuler autour des impératifs suivants :

a. Améliorer la connaissance des réalités de l'intégration à Paris :

Cela peut se traduire par le lancement d'études complémentaires sur certains aspects non couverts par le présent travail (insertion économique, santé, scolarité...), la mise en place d'un observatoire sur la présence des étrangers à Paris, le lancement d'un moniteur de l'intégration (tableau de bord des attentes des populations concernées).....

b. Mettre en œuvre une véritable stratégie d'information et de communication interne et externe

Pour ce faire, il conviendrait de veiller à :

- l'adaptation et l'utilisation de l'annuaire de l'intégration
- la mise en ligne sur le site de la Ville d'informations sur l'intégration
- la mise en place d'une base de données sur le financement des associations par la Ville
- l'adoption d'un rapport annuel sur l'intégration et l'organisation du travail des référents intégration
- l'élaboration de supports d'information en direction des associations et des usagers

c. Agir en faveur de l'amélioration des prestations fournies par les services de la Ville

Cela concernera notamment :

- la pérennisation de l'action des agents d'accès aux droits
- les moyens d'améliorer l'accueil des étrangers
- l'organisation d'un pôle de compétences sur le droit des étrangers
- la formation des personnels de la Ville
- la mise en place d'un référent 114 et les relations avec les services de la médiation

d. Renforcer la dynamique partenariale avec le tissu associatif et les institutions parisiennes

Cela pourrait porter sur :

- le conventionnement d'associations pour des permanences en mairies
- le financement des associations (projet de charte, de cahiers de charges et de modalités de suivi et d'évaluation)
- projet de guide pour les actions soutenues par la Ville
- projet d'organisation d'assises annuelles de l'intégration
- l'intervention de la Ville dans le champ de la formation linguistique à la lumière des nouvelles dispositions gouvernementales

### **Fixer des objectifs prioritaires réalisables sur trois ans**

En nous référant aux objectifs fixés par l'adjointe au Maire en charge de l'intégration, les priorités de la Ville pour la mandature en cours devraient – en tenant compte des moyens limités et des champs de compétence de la Ville- tourner autour :

- la formation linguistique ;
- l'accès au (x) droit (s) ;
- la concertation et l'exercice de la citoyenneté
- l'action de la Ville dans le domaine culturel pour favoriser l'intégration

L'affichage de ces priorités ne devrait évidemment pas empêcher d'accorder l'intérêt nécessaire à d'autres domaines tel que :

- l'action de la Ville en faveur des foyers de travailleurs immigrés
- la santé
- la scolarité
- ou le soutien aux actions visant la mise à niveau socio-économique.

Mourad ALLAL  
Coordonnateur des études sur l'intégration