

Février 2010

Les jeunes issus de l'immigration

Politiques et bonnes pratiques
en matière de formation et d'insertion



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

ÎLE-DE-FRANCE



Les jeunes issus de l'immigration

Politiques et bonnes pratiques en matière de formation
et d'insertion

Février 2010

IAU île-de-France

15, rue Falguière 75740 Paris cedex 15
Tél. : + 33 (1) 77 49 77 49 - Fax : + 33 (1) 77 49 76 02
<http://www.iau-idf.fr>

Directeur général : François Dugeny

Département : Christine Corbillé, *directrice du département Démographie Habitat Equipements Gestion Locale*

Étude réalisée par *Mariette Sagot*

et *Corinne De Berny (Éducation), Brigitte Guigou (Lutte contre les discriminations), Pascale Leroi (Insertion), Olivier Mandon (ZFU)*

Cartographie réalisée par *Stéphanie Lesellier*

Maquette réalisée par *Monique Chevrier*

N° d'ordonnancement : 02.09.14

Crédits photos de couverture : F. Dugeny / IAU idF - C. Degremont / IAU idF

Sommaire

Introduction	3
Partie I – La population immigrée en Île-de-France	5
1 – Un Francilien sur six est immigré	6
2 – Un niveau de formation plus faible, une situation plus précaire sur le marché du travail	9
3 – Une population plus ségréguée sur le territoire francilien.....	15
Partie II – Éléments contextuels, points de repères historiques et sémantiques	21
1 – Les différents vocables de l’intégration	22
2 – De l’entrée au séjour des étrangers en France : quelques repères historiques sur les politiques mises en place	25
3 – Le pilotage institutionnel des politiques d’intégration	41
Partie III – Les politiques d’accueil	43
1 – L’accueil, une compétence des services de l’État	44
2 – La scolarisation des jeunes nouvellement arrivés en France.....	51
Partie IV – Politiques de lutte contre les discriminations et d’aide à la formation et l’insertion	57
A – Les politiques territoriales de lutte contre les discriminations	58
1 – Territorialisation des politiques de lutte contre les discriminations.....	59
2 – L’action des collectivités territoriales franciliennes : des avancées mais des difficultés à passer à la phase opérationnelle	63
3 – De la lutte contre les discriminations à la promotion de l’égalité des chances et de la diversité : un changement de paradigme ?	70
B – La formation des jeunes au sein du système éducatif	72
1 – Une prise en compte marginale de l’origine dans les politiques éducatives	72
2 – Les dispositifs de droit commun prenant en charge les élèves en difficulté.....	75
2.1 – Les dispositifs portés par le ministère de l’Éducation nationale	75
2.2 – L’intervention des autres acteurs : collectivités locales, associations	80
3 – Les dispositifs à destination des territoires ou des établissements « prioritaires »	83
3.1 – La politique d’éducation prioritaire du ministère de l’Éducation nationale ciblée sur les établissements	83
3.2 – Les dispositifs partenariaux mis en place dans le cadre de la politique de la ville.....	84
3.3 – Les initiatives des grandes écoles pour diversifier les élites	87

4 – Éléments d'évaluation.....	88
C – L'insertion sur le marché du travail	90
1 – Éléments de cadrage sur les dispositifs d'insertion	91
1.1 – Les grandes orientations politiques	91
1.2 – Quelques dispositifs clés pour l'insertion des jeunes.....	92
2 – La place des populations issues de l'immigration dans les dispositifs d'insertion	98
3 – Les dispositifs ciblés sur les quartiers de la politique de la ville	104
Résumé conclusif	111

Introduction

La France est de longue date un pays d'immigration. Pour soutenir le développement de son économie, elle s'est appuyée depuis la fin du 19^e siècle sur l'afflux d'étrangers dont l'origine a fluctué au cours de l'histoire. La place de l'Île-de-France dans l'accueil de ces étrangers s'est fortement amplifiée depuis l'après-guerre. Quatre immigrés ou étrangers vivant en France sur dix résident dans la région. En 2006, 16,9 % de la population francilienne est immigrée, 12,4 % est étrangère¹. Ces populations, nouvellement ou plus anciennement établies, sont plus fréquemment confrontées à des difficultés scolaires, d'insertion sur le marché du travail, d'accès au logement, ou en proie à des phénomènes discriminatoires. Pour bon nombre l'exclusion sociale se double d'une relégation spatiale. Ces difficultés questionnent l'intégration de ces populations dans la société, c'est-à-dire la place qui leur est faite.

Le terme d'intégration résonne le plus souvent comme une injonction à s'intégrer faite aux immigrés. Comme le rappelle Patrick Weil, « elle se produit en relation avec l'État qui attribue des droits (séjour, nationalité, droits civils et politiques) ou impose des obligations, et implique surtout un échange *mutuel* entre le migrant et la société d'accueil et comporte généralement plusieurs étapes (accommodement, adaptation et même conflits), sans toujours suivre un ordre préétabli². » L'intégration est donc un processus dynamique, « la capacité d'un ensemble – quel qu'il soit – d'assurer sa cohésion en réunissant les différentes unités qui le composent autour de valeurs et de normes communes »³.

Le modèle d'intégration à la française

s'appuie sur la citoyenneté républicaine qui exclut toute distinction de race et d'origine. « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion » (article 1^{er} de la Constitution de 1958). Les principes d'égalité et d'indivisibilité de la nation s'opposent à tout traitement différentiel de type culturel ou communautaire. L'intégration dans la communauté républicaine vise donc des immigrants comme individus et non comme groupes communautaires. Elle se différencie en cela nettement du modèle anglo-saxon multiculturaliste. Toute la difficulté est donc en France de conjuguer égalité et diversité.

Mise à part l'instauration d'une politique d'accueil des nouveaux arrivants via le contrat d'accueil et d'intégration, l'État ne prend pas en compte l'origine comme moteur de son action. Les populations immigrées ressortent du droit commun dans les différents domaines de vie (aides sociales, éducation, santé, emploi, logement, etc.), avec toutefois certaines restrictions importantes puisque les étrangers hors UE n'ont pas le droit de vote et plus de 7 millions d'emplois publics leur restent inaccessibles.

Toutefois, le modèle français n'est pas sans ambiguïté, et s'il rejette toute politique publique de gestion communautaire, l'État mène des politiques implicites d'aide aux populations issues de l'immigration à travers des dispositifs territoriaux mis en place dans le cadre de la politique de la ville, dans des lieux où ces populations sont sur-représentées. Le territoire est la seule entorse faite au principe d'égalité. Les politiques en faveur des immigrés sont donc le plus souvent implicites, pour beaucoup

¹ Voir dans la première partie la différence entre étrangers et immigrés.

² P. Weil, *La République et sa diversité, Immigration, intégration, discriminations*, Seuil, 2005

³ Hermet et alii, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin, 1996.

impulsées par l'État, mises en place par ses services déconcentrés en partenariat avec les collectivités territoriales (regroupement de communes, départements, régions), les associations, les entreprises et les partenaires sociaux. Certains de ces acteurs impulsent eux-mêmes des actions d'intégration.

Le champ des politiques d'intégration est potentiellement vaste, de la question des droits, des aspects culturels et culturels, à l'insertion économique ou le logement. Nous avons restreint notre approche à la question de savoir qui fait quoi en matière de formation et d'insertion des jeunes issus de l'immigration.

Ce questionnement est de plus en plus largement partagé à l'échelle de l'Europe où nombre de pays doivent faire face au vieillissement de leur population. Il a récemment mobilisé le réseau Metrex de métropoles européennes qui a organisé à Hambourg, en juin 2009, un colloque d'échanges de « bonnes pratiques » en la matière, auquel a participé l'IAU Île-de-France⁴.

Le rapport est scindé en quatre parties. La première dresse un portrait rapide des populations issues de l'immigration en Île-de-France. La seconde donne à voir l'évolution du cadre institutionnel dans lequel s'opère l'intégration des immigrés, l'évolution du concept d'intégration et son articulation avec les politiques de l'immigration. Les deux dernières exposent la variété des politiques et actions mises en œuvre par les différents acteurs régionaux envers les jeunes : des services déconcentrés de l'État aux collectivités territoriales, les associations, les entreprises et les partenaires sociaux. La 3^e se centre sur l'accueil des nouveaux arrivants, la 4^e sur la lutte contre les discriminations, les politiques éducatives et d'insertion.

⁴ <http://citiesofmigration.ca/metrex-hamburg-conference-on-integration-hamburg-june-17-19-2009/lang/fr/>

I

La population immigrée en Île-de-France

1 – Un Francilien sur six est immigré

Selon les estimations du recensement de 2006, 1 435 000 Franciliens sont étrangers et 1 950 000 sont immigrés, soit respectivement 12,4 % et 16,9 % de la population francilienne. Pour l'ensemble de la France métropolitaine, ces proportions sont deux fois moins élevées : 6,1 % et 8,2 %, montrant bien une nette sur-représentation de ces populations dans la région capitale. Que l'on s'intéresse aux étrangers ou aux immigrés vivant en France, environ quatre sur dix résident dans la région capitale (40,5% des étrangers ; 38,7% des immigrés). Ce poids s'est fortement accru pendant les trente glorieuses.

La part des étrangers a presque doublé en Île-de-France entre 1962 et 1982, passant de 6,8 % à 13,2 % de la population totale, puis s'est légèrement tassée atteignant 12,4 % en 2006. Celle des immigrés a continué de progresser de 3 points depuis 1982, passant de 13,3% à 16,9 %.

Immigrés et étrangers, quelle différence ?

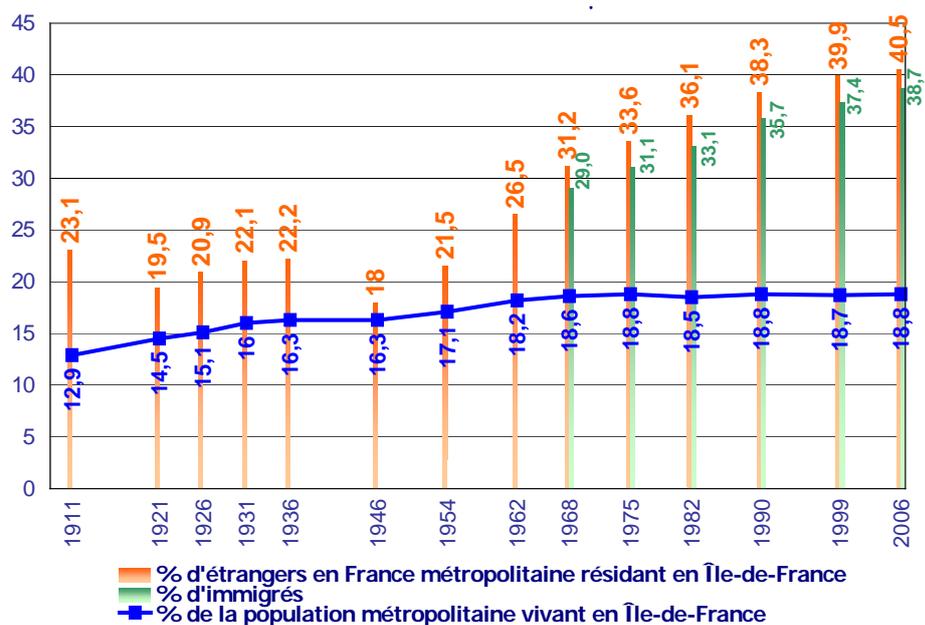
Quand on parle d'immigration, on pense arrivées de personnes étrangères mais aussi présence étrangère sur le territoire. Cette présence est qualifiée de deux façons dans la statistique publique : étrangers et immigrés. Ces deux notions ne se recouvrent pas.

La première se réfère au droit, à la nationalité. La population étrangère ainsi définie évolue en fonction des naissances, des décès, des acquisitions de la nationalité française et des flux migratoires.

La seconde a été introduite par le Haut Conseil à l'intégration. Un immigré est une personne née dans un pays étranger, installée en France, qui ne possédait pas la nationalité française à sa naissance. Elle se fonde sur des caractéristiques invariables de la personne.

Les deux populations « immigrés » et « étrangers » ont en commun une sous-population : les étrangers nés à l'étranger vivant en France.

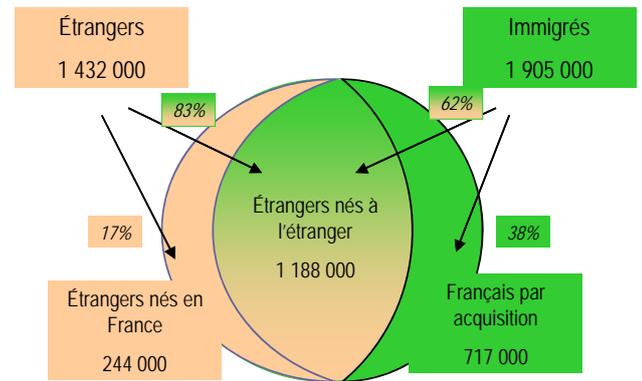
L'Île-de-France prend une part croissante dans l'accueil des populations immigrées pendant les trente glorieuses



Mais un immigré peut avoir acquis la nationalité française, et donc ne plus être étranger, c'est le cas de 38 % d'entre eux en Île-de-France. À l'inverse, certains étrangers ne sont pas immigrés : les enfants nés en France de parents étrangers, qui ne peuvent demander la nationalité française qu'à partir de 13 ans, celle-ci étant attribuée automatiquement, sauf demande expresse contraire, à 18 ans.

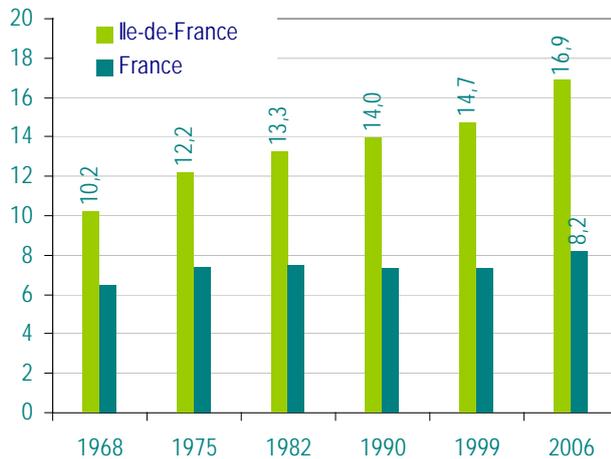
Différentes études montrent que les populations d'origine étrangère, qu'elles soient nées en France ou qu'elles aient acquis la nationalité française rencontrent plus de difficultés sur le marché du travail. Le prisme de la nationalité paraît donc trop restreint pour rendre compte de la question de l'intégration. Aussi les données sociales qui suivent portent-elles sur la population immigrée.

Immigrés et étrangers en Ile-de-France en 2005

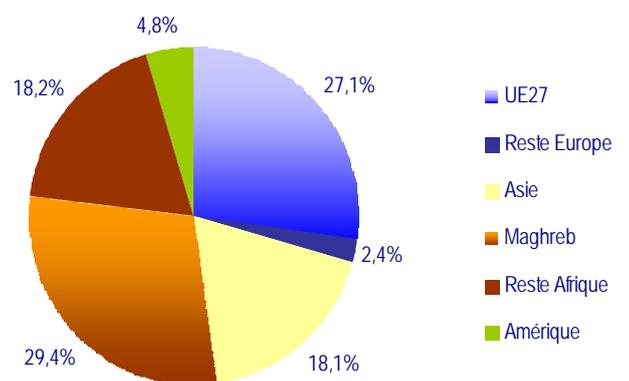


Insee, enquêtes annuelles de recensement de 2004 et 2005

Part des immigrés en Ile-de-France



Ile-de-France : Répartition des immigrés en 2006



Diversité des origines

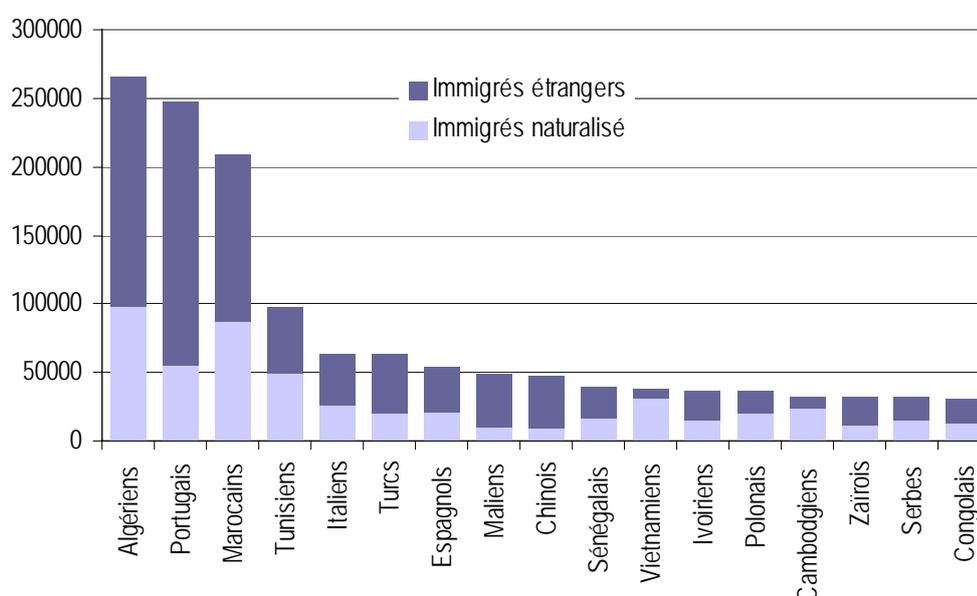
Les populations d'origine africaine composent près de la moitié (47,6 %) des immigrés vivant en Île-de-France, les Européens d'origine, près du quart (24,7 %), et les Asiatiques, un cinquième (18,1 %). La distribution est très différente sur l'ensemble de la métropole où les originaires de l'Europe (40 %) et ceux de l'Afrique (41,7 %) sont presque à part égale.

L'Algérie (13,6 %), le Portugal (12,7 %) et le

Maroc (10,8 %) sont les trois principaux pays d'origine des immigrés franciliens. Parmi ceux-ci, les Portugais, qui font partie de l'Union européenne, ont moins souvent acquis la nationalité française : 22 % contre 37 % pour les Algériens et 42 % pour les Marocains.

Depuis le recensement de 1999, les originaires d'Afrique et d'Asie ont augmenté d'un tiers.

Immigrés selon les principales origines en 2006



Evolution des populations immigrées selon le continent d'origine

	1982	1990	1999	2006
Europe	628 176	564 830	522 364	575 565
Maghreb	388 596	425 056	459 765	573 381
Reste Afrique	100 004	166 096	234 657	354 252
Asie	132 576	214 503	265 184	353 885
Autre	34 380	51 662	65 025	93 270
Ensemble	1 283 732	1 422 147	1 546 995	1 950 354

Source : Insee, recensements

2 - Un niveau de formation plus faible, une situation plus précaire sur le marché du travail

La situation des immigrés sur le marché du travail est variable selon l'origine. Ces écarts renvoient, pour partie, au niveau du diplôme, à la qualification ou l'ancienneté de l'arrivée en France.

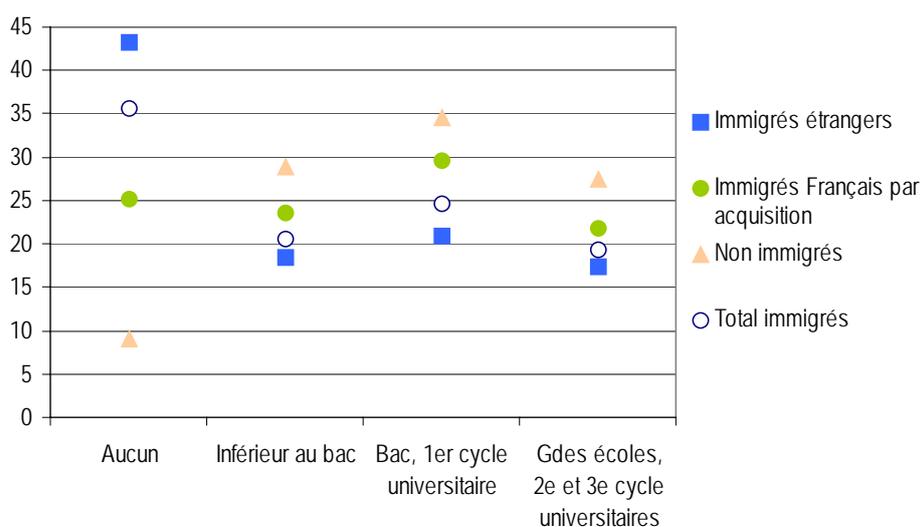
Un niveau de formation plus faible

En Île-de-France, un tiers des immigrés sont sans diplôme (35,6 %) contre 9,1 % des non-immigrés. L'écart est très fort entre les immigrés étrangers (43,1 %) et ceux qui ont acquis la nationalité française (25,1 %). Ces derniers sont, en moyenne, arrivés depuis plus longtemps et une partie – notamment les enfants - a pu faire des études en France. Pour les autres niveaux de diplôme, y compris les plus élevés, les écarts ne sont pas aussi marqués. Ainsi, 19,2 % des immigrés ont un diplôme de 2^e, 3^e cycle universitaire ou de grande école (19,8 % des

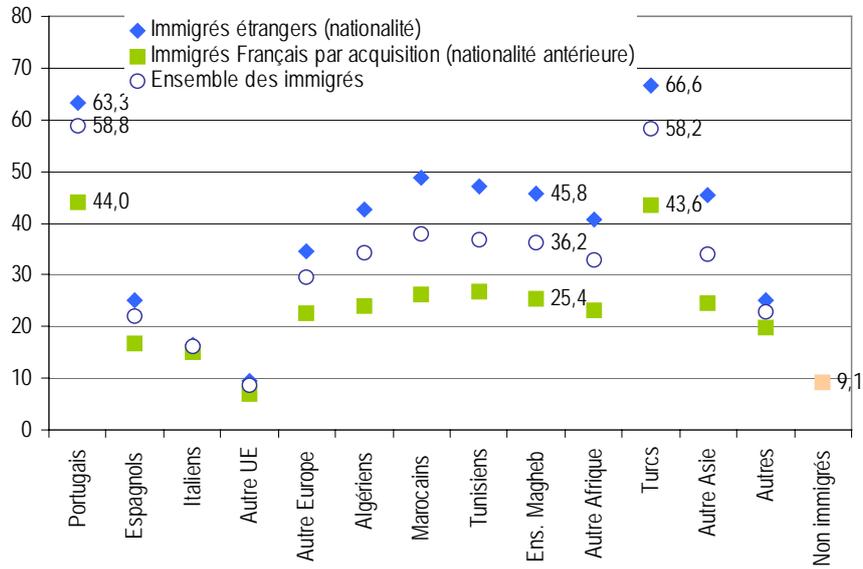
hommes et 18,6 % des femmes), contre 27,5 % des non-immigrés.

Le niveau de diplôme varie sensiblement selon la nationalité d'origine. Près de six immigrés sur dix d'origine turque ou portugaise sont sans diplôme, derrière les Maliens (65 %). Plus de 50 % des immigrés originaires de la Chine, de Mauritanie, du Pakistan ou du Sri Lanka sont aussi sans diplôme. C'est le cas du tiers des originaires du Maghreb (35,6 %). Hormis les Portugais, les originaires de l'UE ont plus souvent un diplôme. Les plus diplômés sont les immigrés venant des États-Unis (69 %), de Russie, du Canada, de Grande-Bretagne, d'Allemagne, du Japon, du Liban, de Belgique, des Pays-Bas ou de Suisse (46 %). À l'inverse, les Portugais (4,2 %), les Maliens (5,9 %) ou les Turcs (7,6 %) ont rarement atteint un diplôme équivalent au 2^e ou 3^e cycle universitaire.

Niveau de diplôme atteint

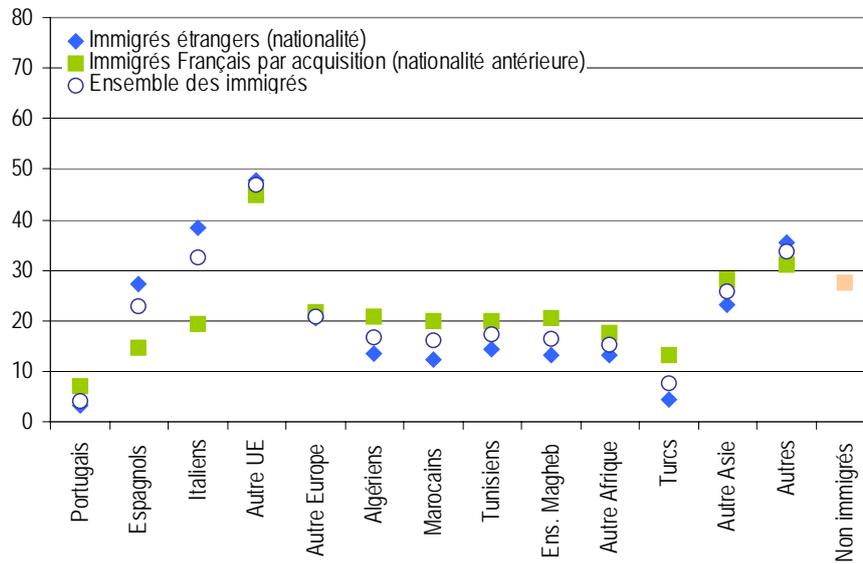


Part des immigrés actifs sans diplôme



Source : Insee, EAR 2006

Part des immigrés actifs avec un diplôme universitaire de 2e ou 3e cycle ou sortis de grandes écoles



Source : Insee, EAR 2006

Un risque de chômage plus élevé

Le taux de chômage des immigrés qu'ils soient étrangers ou naturalisés est nettement plus important que celui des autres Franciliens. L'écart est encore plus sensible chez les femmes : 20,8 % sont au chômage en 2006 contre 9,2 % des Franciliennes non-immigrées.

Les écarts sont marqués quel que soit l'âge, avec un creusement aux âges de forte activité.

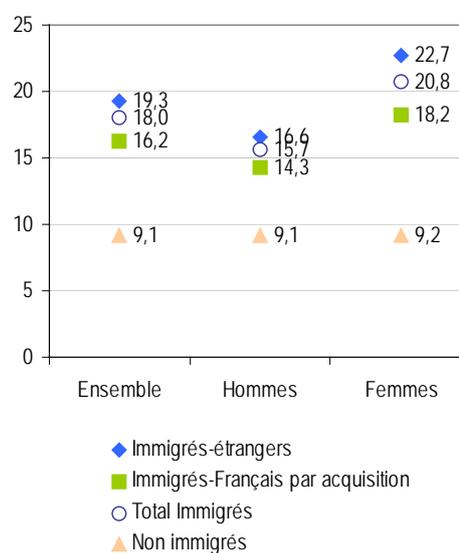
Le risque de se retrouver sans emploi varie fortement selon la nationalité actuelle pour les étrangers, ou la nationalité d'origine pour les Français par acquisition. Les immigrés d'origine portugaise qu'ils soient ou non naturalisés ont un taux de chômage (6,8 %) inférieur aux non-immigrés (9,1 %) et ce en dépit de la faiblesse de leur parcours éducatif. Les Portugais sont avec les Espagnols, les populations immigrées les plus anciennement implantées en Île-de-France. La moitié des actifs sont arrivés depuis 30 à 39 ans ; 8% seulement sont là depuis moins de 10 ans (le quart de l'ensemble des immigrés), le quart depuis moins de 20 ans (la moitié pour l'ensemble). De façon générale, les originaires de l'Union européenne ont un taux de chômage voisin des non-immigrés, l'acquisition de la nationalité française ne faisant guère de différence sur le marché du travail. En revanche, pour les originaires des autres pays d'Europe, de l'Asie et d'Afrique, les taux de chômage sont nettement plus élevés et les écarts entre étrangers et naturalisés importants. Le taux de chômage des immigrés turcs s'établit à 29 %. Il est de 32,3 % pour les Turcs qui ont gardé leur nationalité et de 23,3 % pour ceux qui sont naturalisés Français. Le taux de chômage des immigrées turques atteint 41,7 %. La moitié des étrangères (48,9 %) est au chômage.

L'ancienneté d'installation témoigne d'une meilleure insertion sur le marché du travail. Un tiers des immigrés actifs étrangers sont arrivés depuis moins de 10 ans (12 % de ceux qui ont acquis la nationalité française). Les écarts de chômage entre Français par

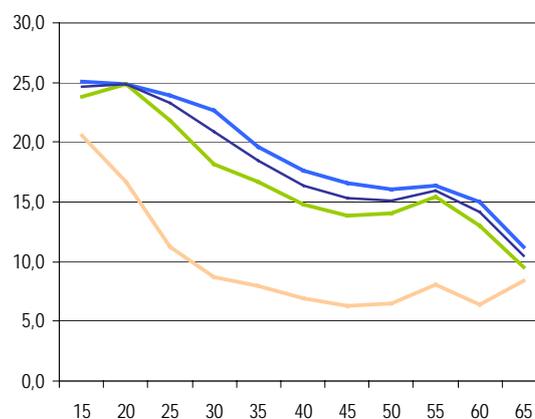
acquisition et non-immigrés n'en restent pas moins conséquents et peuvent renvoyer à des effets d'âge, de genre, de formation et qualification, de secteur d'activité et de catégorie sociale, voire à des effets discriminatoires sur le marché du travail⁵.

En Île-de-France, 31,3 % des immigrés ayant un emploi occupent un métier non qualifié⁶ contre 12,9 % des non-immigrés. La part des immigrés dans ces emplois est très élevée. Elle atteint 45 % dans les services aux particuliers et pour les ouvriers non qualifiés. Selon une étude de l'Insee, en Île-de-France, 69 % des salariés des entreprises de nettoyage sont immigrés⁷.

Taux de chômage par sexe



Taux de chômage par âge

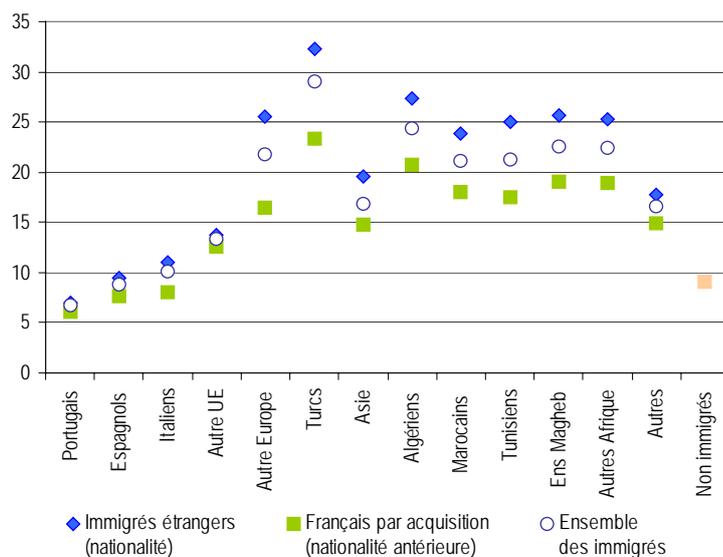


⁵ Une analyse toutes choses par ailleurs du risque d'être au chômage n'a pas été faite dans le cadre de ce rapport.

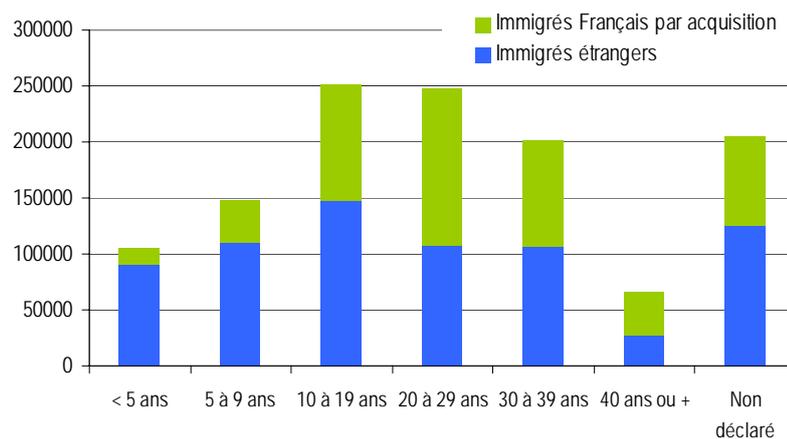
⁶ On comprend ici dans les métiers non qualifiés, les employés de commerce, le personnel de service direct aux particuliers et les ouvriers non-qualifiés.

⁷ J. Perrin-Haynes, L'activité des immigrés en 2007, Insee première n°1212, oct 2008

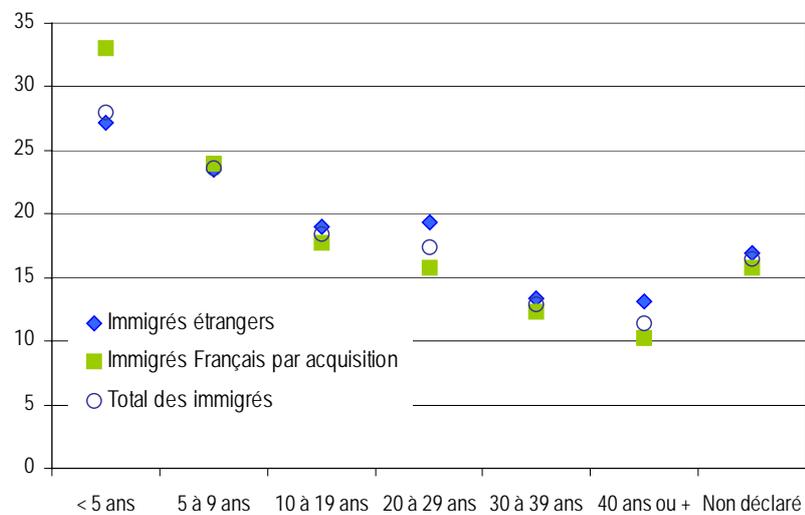
Taux de chômage par nationalité



Effectifs des immigrés selon l'ancienneté de résidence déclarée en France



Taux de chômage selon l'ancienneté d'arrivée en France



Source : Insee, EAR 2006

Des conditions d'emploi plus précaires

La précarité de l'emploi peut-être appréhendée via le recensement par les contrats de travail dont la durée est limitée dans le temps. En font ainsi partie :

- les contrats d'apprentissage ;
- l'intérim ;
- les emplois-jeunes, CES et contrats de qualification ;
- les stages rémunérés en entreprise ;
- les emplois à durée limitée (vacation, CDD, etc.).

Une partie de ces contrats ne concerne que les jeunes et ont été introduits pour compléter leur formation ou faciliter leur insertion sur le marché du travail. Ainsi, 88 % des bénéficiaires d'un contrat d'apprentissage ont moins de 25 ans. C'est le cas de 65 % des stagiaires rémunérés et de la moitié des emplois-jeunes. Globalement, ce sont 42,2 % des jeunes de 15 à 24 ans ayant un emploi qui occupent des emplois qualifiés de précaires. Cette proportion baisse rapidement avec l'âge, la moyenne étant de 11,7 %.

La part des immigrés parmi les stagiaires ou les emplois-jeunes est conforme à leur poids dans la population. En revanche, ils sont sous-représentés au sein des apprentis. Alors qu'ils représentent 19 % des actifs ayant un emploi en Île-de-France, ils ne constituent que 9,5 % des apprentis. Aussi, parmi les moins de 25 ans, la part des emplois dits précaires est-elle un peu plus

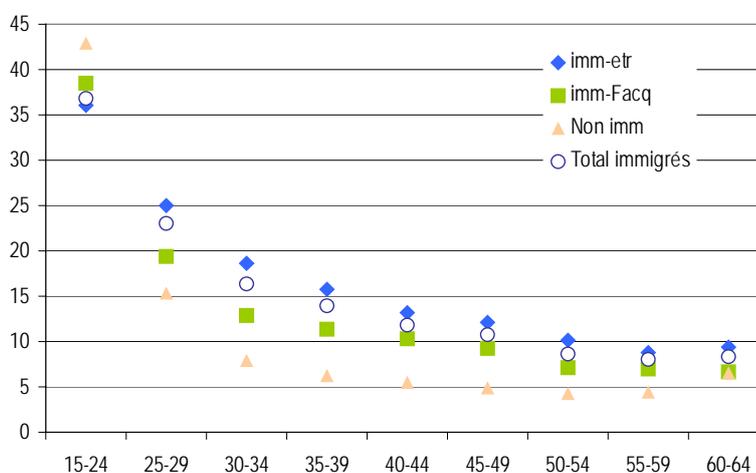
faible parmi les immigrés (36,8 %) que parmi le reste des actifs franciliens ayant un emploi.

Au-delà de 25 ans, les immigrés connaissent plus souvent des emplois à durée limitée (12,9 %) que les non-immigrés (7,2 %). Les immigrés étrangers sont davantage concernés (14,7 %) que les Français par acquisition (10,4 %). 29 % des emplois en intérim sont occupés par des immigrés et 25 % des contrats à durée limitée. Les immigrés représentent aussi 29 % des aides familiaux.

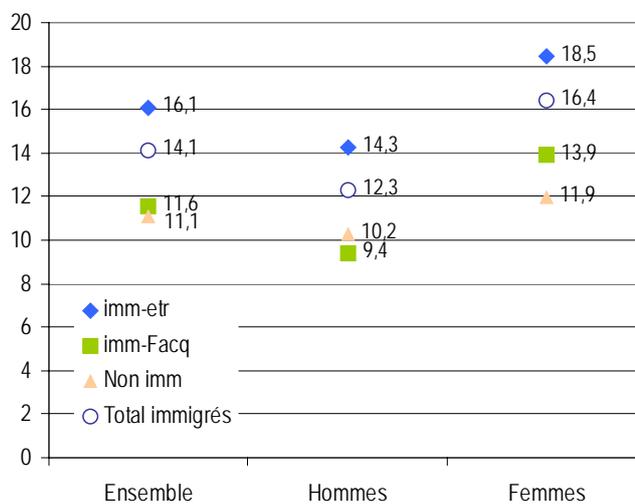
De façon générale, les femmes sont plus souvent en situation précaire que les hommes. Au-delà de 25 ans, elles sont 14,9 % à avoir un emploi précaire (11,2 % des hommes immigrés). Mais elles sont aussi plus souvent en CDI (79,4 % contre 75 %). Les hommes optent davantage pour le non-salariat que les femmes (13,8 % contre 5,7% des femmes immigrées), et plus généralement que les hommes non-immigrés (11,6 %).

Les femmes sont aussi davantage à temps partiel (29 %) que les hommes immigrés (9,4%) et, surtout, que les femmes non-immigrées (19,7 %).

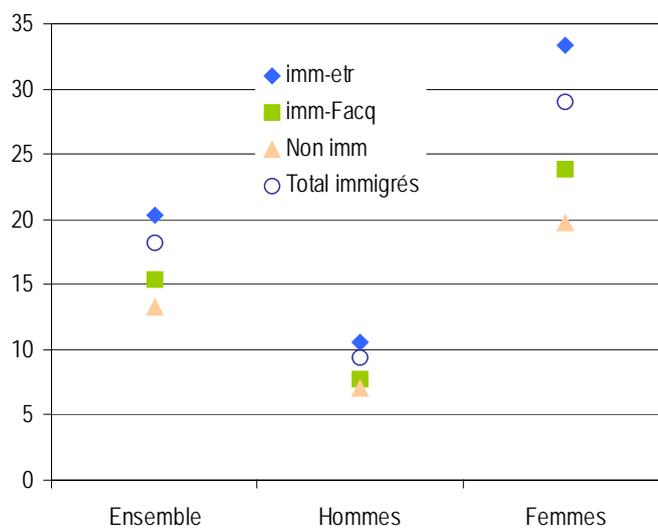
Part des emplois précaires par âge



Part des emplois précaires par sexe



Part des emplois à temps partiel



Source : Insee, EAR 2006

3 – Une population plus ségrégée sur le territoire francilien

Beaucoup de travaux américains se sont intéressés au lien entre la question de la ségrégation spatiale des immigrés et leur intégration dans la société. La théorie de l'assimilation spatiale prédit une sorte de disparition naturelle de la ségrégation⁸. La ségrégation ne serait qu'un point de départ, l'ancienneté des flux migratoires s'accompagnerait d'un meilleur partage de l'espace urbain. La mobilité sociale des immigrés s'accompagnerait d'une mobilité spatiale dans des quartiers plus aisés et moins ségrégés. À l'encontre de ce modèle, des stratégies spatiales de regroupement des agents ont été pointées du doigt – le quartier constituant une ressource favorisant l'insertion socio-économique-, de même que des mécanismes d'exclusion de la société d'accueil, de discrimination résidentielle de la part d'acteurs publics ou privés.

Le choix du lieu de résidence des populations immigrées se heurte à un certain nombre de contraintes qui tiennent non seulement à l'évolution des politiques urbaines (construction de barres HLM), aux politiques des bailleurs ou à l'attitude des propriétaires, mais aussi à leur capacité financière qui renvoie à leur intégration sur le marché de l'emploi.

La ségrégation des immigrés sur le territoire francilien est ainsi fortement liée à la dimension socio-économique sans qu'il soit facile de démêler ces deux aspects.

La politique de la ville visant à une plus grande mixité dans les quartiers de grands ensembles de logements sociaux où un déséquilibre entre emploi et logement est manifeste, est implicitement tournée vers ces populations immigrées qui y sont sur-représentées.

Sur-représentation des immigrés en Zone Urbaine Sensible (ZUS) et dans les communes les moins aisées.

En France, les populations immigrées forment une composante importante de la population vivant dans les quartiers classés en ZUS. Selon le rapport de l'Observatoire national des ZUS de 2008, les immigrés représentent en 2007, 23 % des 15-59 ans vivant en ZUS et parmi eux une très grande majorité est originaire de pays n'appartenant pas à l'Union européenne. Les données actuelles du recensement rénové ne permettent pas de disposer d'information sur l'Île-de-France. Mais au recensement de 1999, les ménages étrangers étaient proportionnellement près de deux fois plus nombreux au sein des ZUS (23 %) que dans l'ensemble de l'Île-de-France (12 %).

Les populations immigrées sont aussi nettement sur-représentées dans les communes franciliennes les moins aisées. Une étude de l'IAU Île-de-France de 2008 a permis de dresser une typologie des communes franciliennes en 9 classes selon la distribution des revenus des ménages des communes⁹. La localisation des populations immigrées selon ce prisme de richesse spatial des ménages résidents montre à la fois une forte sur-représentation des immigrés dans les communes les plus pauvres (classes 1 et 2) mais aussi une hausse significative de leur poids entre 1990 et 2006 dans ces secteurs alors qu'il reste quasiment stable ailleurs. Dans le secteur le plus pauvre où domine la banlieue nord qui regroupe 457 000 ménages, la part des immigrés dans la population est passée de 20,6 % en 1990 à 24,1 % en 1999 et 29,2 % en 2006. Une analyse plus détaillée selon l'origine de ces immigrés y montre une forte concentration des populations originaires du Maghreb et de l'Afrique, de Turquie et dans

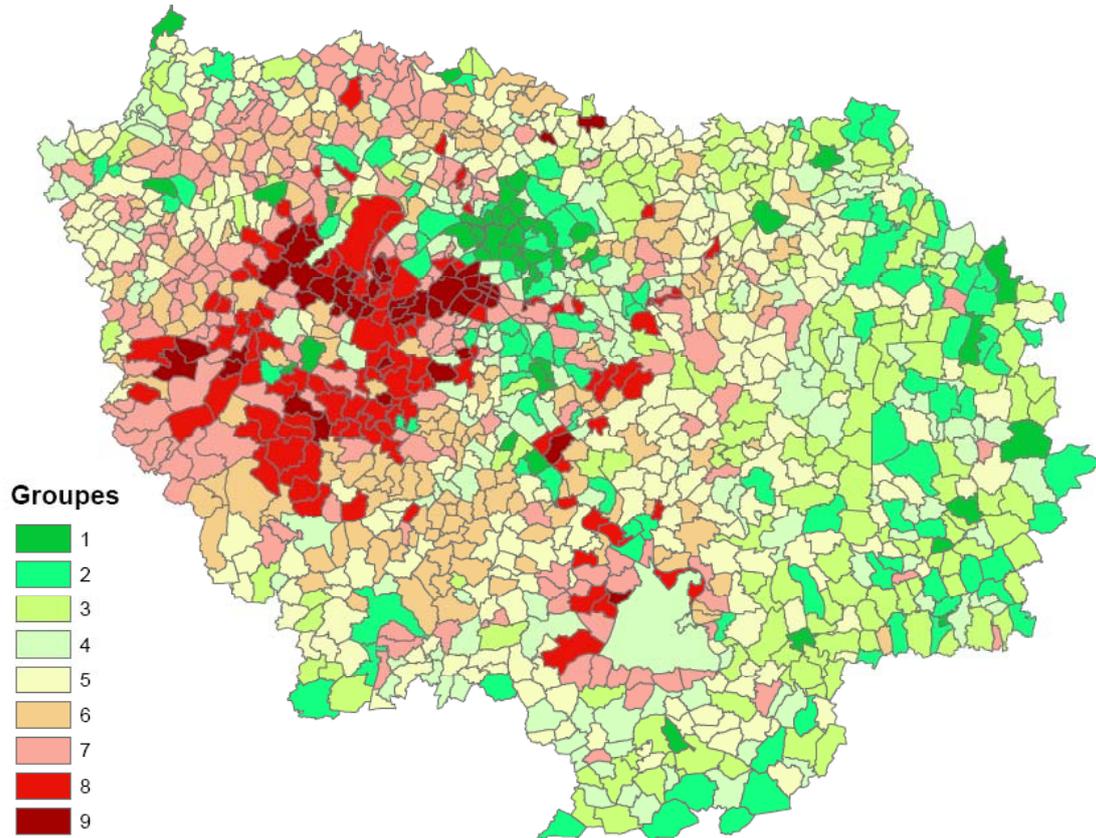
⁸ cf. Mirna Safi, « La dimension spatiale de l'intégration : évolution de la ségrégation des populations immigrées en France entre 1968 et 1999 », in *Revue française de sociologie*, juillet-septembre 2009

⁹ Cette étude a été réalisée à partir des données du fichier Filocom de 2005. cf. : M. Sagot, *Géographie sociale, habitat et mobilité en Ile-de-France*, IAU-idf, dec 2008

une moindre mesure de l'Asie du sud-est.
À l'inverse, il y a une forte concentration des
originaires de certains pays d'Europe, de

l'Asie ou de l'Amérique dans la classe la plus
aisée.

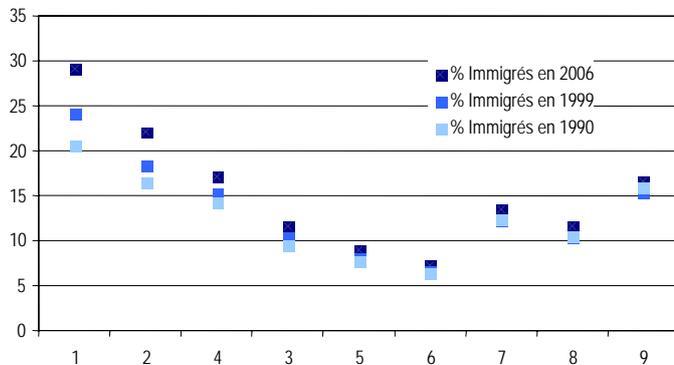
La géographie sociale des Franciliens selon les profils de revenus en 2005



Source : Filocom 2005

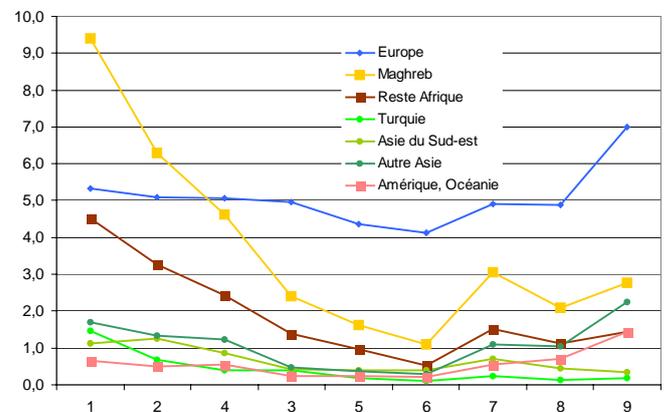
Extrait de M. Sagot, *Géographie sociale, habitat et mobilité en Île-de-France*, IAU-idf, dec 2008

Part des immigrés selon le degré de richesse des habitants
de la commune de 2005



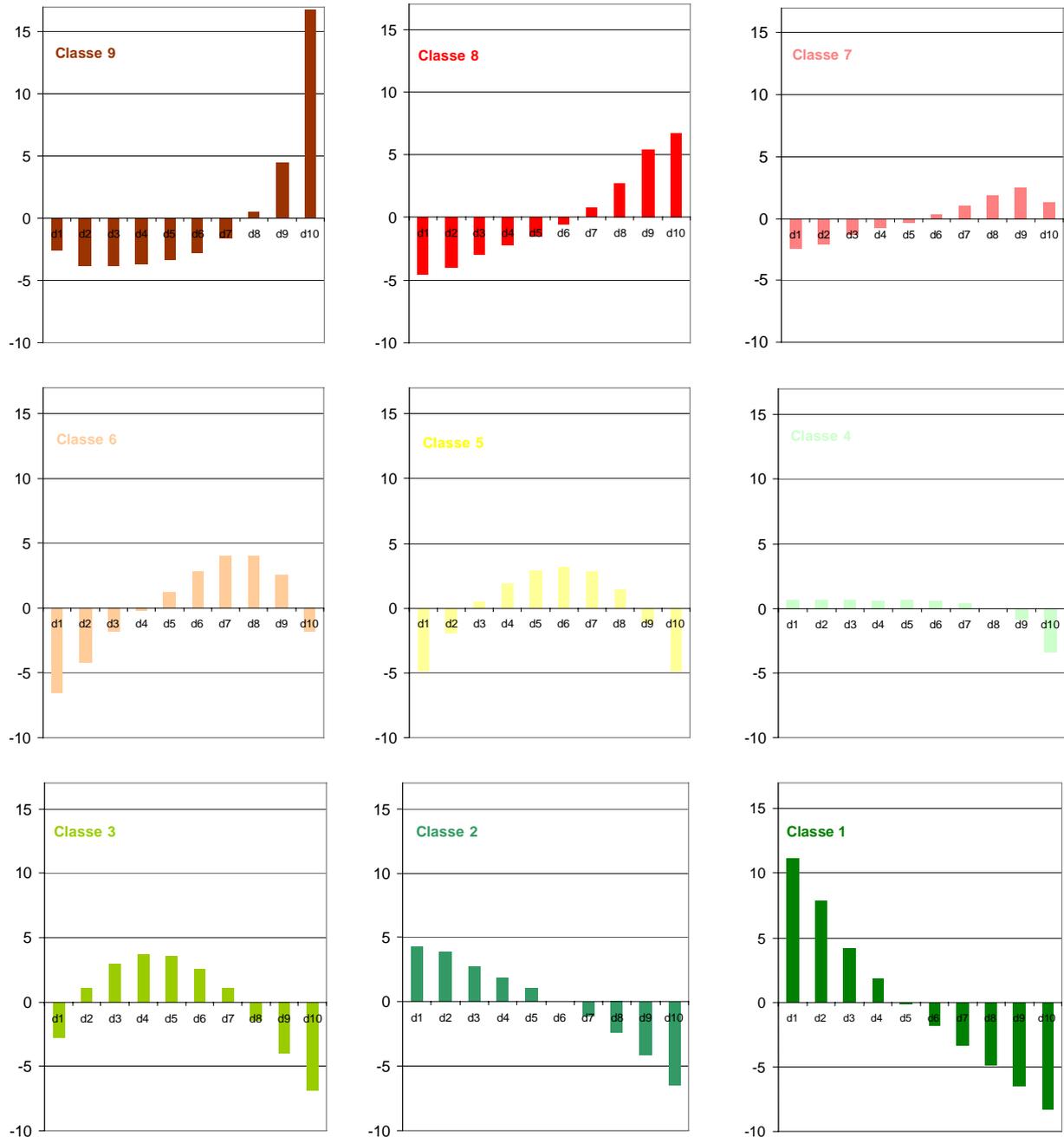
Les secteurs 1 à 9 renvoient à un degré de richesse croissant des ménages résidents (cf. carte et les profils de revenus des ménages de chaque secteur)

Part des immigrés selon l'origine
et le statut social du lieu de résidence



Source : Recensement de 1999

Classes 1 à 9 : déformation des revenus par rapport au profil régional



Source : Filocom 2005

Lecture : Dans la classe 1 (en bas à droite), les bas revenus sont sur-représentés. 21% des ménages relèvent du 1^{er} décile de revenu francilien (contre 10% pour l'ensemble des ménages franciliens), l'écart est donc de +11% sur ce décile par rapport à la moyenne régionale. La classe qui se rapproche le plus du profil francilien (profil plat autour de l'axe 0) est la classe 4. Elle est représentative de la banlieue est/sud-est à moins de 20km de Paris. Les classes 3, 5 et 6 sont à dominante péri-urbaine.

Des immigrés de plus en plus ségrégués dans l'espace ?

En France, la plupart des travaux portant sur la ségrégation spatiale ont analysé les répercussions dans l'espace des inégalités sociales. L'intérêt pour la ségrégation « ethnique » est récent. J.L. Pan Ké Shon¹⁰ explique que « pensée comme un phénomène étranger à l'hexagone, la difficulté à aborder la ségrégation ethnique fait partie d'un refoulé national issu de la mauvaise conscience collective venant du passé colonial de la France, du traumatisme raciste de la Seconde Guerre mondiale. Ce refoulé s'est trouvé conforté par un effet pervers de l'idéologie d'égalité des citoyens... [qui] interdit toute distinction d'origine ou de race entre les citoyens et donc de mettre à jour leurs inégalités réelles à cause d'une inégalité théorique postulée ».

S'appuyant sur la mobilité des résidents, ses travaux montrent une baisse de la ségrégation sociale (qui doit toutefois être relativisée) et au contraire une hausse de la ségrégation des Africains dans les ZUS en France entre 1990 et 1999. Ce sont bien les plus armés socialement (en termes de diplôme ou de catégorie sociale) qui quittent ces quartiers - plus souvent les Français que les Africains - et des plus modestes qui s'y installent. Mais si ces mouvements n'enclenchent pas de spirale descendante c'est grâce à l'amélioration globale de la structure sociale de la société dans le temps. Ils n'évitent pas cependant un creusement des écarts avec le reste de la société, l'amélioration étant plus forte ailleurs. Parallèlement, la ségrégation des Africains s'est accrue en ZUS sur la décennie sous l'effet de trois phénomènes : l'arrivée de flux d'immigrés davantage drainés dans ces quartiers, l'augmentation de la taille des familles sous l'effet des naissances qui rend

plus malaisée la mobilité, et la moindre promotion résidentielle lors des déménagements. Les Africains se réinstallent davantage dans les mêmes ZUS (44%) ou dans une autre ZUS (16%) plutôt que dans un quartier moins précarisé. Globalement, les effectifs des immigrés africains sont les seuls à avoir progressé en ZUS entre 1990 et 1999. Ils y sont près de trois fois plus représentés que sur le territoire national.

Travaillant sur l'Île-de-France, E. Préteceille¹¹ montre que le niveau de concentration des immigrés¹² varie selon l'origine. Les immigrés les plus ségrégués viennent du Maghreb, de l'Afrique subsaharienne et de Turquie, les plus dispersés sont originaires d'Italie, d'Espagne et du Portugal. Cette ségrégation est nettement supérieure à la ségrégation socio-économique, mais la grande majorité des immigrés vit dans des espaces où ils sont minoritaires, contrairement aux situations de ghettos américains. Selon ses conclusions, cette ségrégation a progressé modérément entre 1982 et 1999. Les situations de fortes concentrations existent où les difficultés se cumulent, mais elles ne concernent qu'une minorité des immigrés.

Dans une étude récente, Mirna Safi confirme que les immigrés les plus défavorisés sur le marché du travail (les Turcs et les Africains) sont les plus ségrégués dans l'espace urbain¹³. Elle montre qu'il existe aussi une ségrégation entre populations immigrées liée davantage à des différences de situations économiques qu'à l'ancienneté des vagues migratoires. Elle souligne enfin que les immigrés venus d'Afrique, qui sont les plus ségrégués le sont dans des espaces contigus socialement défavorisés, ce qui semble attester dans leur cas, une forme de mise à l'écart et « émaner plus de mécanismes de

¹⁰Jean-Louis Pan Ké Shon, Ségrégation ethnique et ségrégation sociale en quartiers sensibles. L'apport des mobilités résidentielles. In *Revue française de sociologie*, juillet-septembre 2009

¹¹E. Préteceille, La ségrégation ethno-raciale a-t-elle augmenté dans la métropole parisienne ? in *Revue française de sociologie*, juillet-septembre 2009

¹²L'exercice a aussi été fait en intégrant une partie de la « seconde génération », celle des enfants d'immigrés qui vivent avec leurs parents. Les autres ne peuvent pas être repérés au recensement. Cette seconde génération est d'autant plus saisissable que la migration est récente.

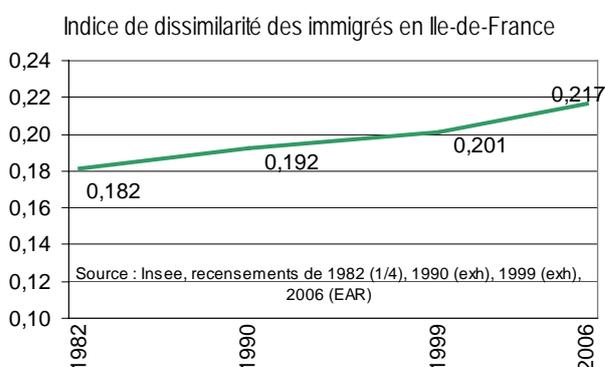
¹³Mirna Safi (op. cité)

discrimination spatiale que d'une stratégie de regroupement ». À l'opposé, les communes où la présence des Chinois est forte sont plus dispersées dans l'espace régional, ce qui « semble refléter dans leur cas une stratégie de formation d'un réseau dans certaines communes plutôt que des mécanismes d'exclusion dans une zone géographique défavorisée ».

Les données du recensement rénové de 2006 montrent une hausse sensible de la concentration des immigrés en Île-de-France depuis 1999, cette croissance s'étant davantage opérée, comme nous l'avons vu précédemment dans les espaces les plus pauvres où la part des immigrés en provenance de l'Afrique est forte. L'indice de regroupement de l'ensemble des immigrés s'est aussi nettement accru sur la période récente, passant de 0,161 en 1990 à 0,165 en 1999 et 0,190 en 2006. Les processus de mise à l'écart soulignés par M. Safi se sont donc renforcés dans les années 2000. Une étude plus détaillée par origine permettra d'affiner l'analyse.

Être immigré et résider en ZUS, un double risque sur le marché du travail

Une étude récente du CREDOC¹⁴ sur l'ensemble de la France atteste que les jeunes habitant en ZUS ont beaucoup plus de difficultés à accéder à un emploi stable que les autres, et que le lieu de naissance des parents a un très fort impact sur l'accès à l'emploi de qualité. Lorsque les deux parents sont nés en dehors d'un pays européen, la part des jeunes en emploi



¹⁴ M. Angotti, I. Aldeghi, M. Brezault, C. Olm, Deuxième chance ? La prise en charge des jeunes éloignés de l'emploi de qualité, CREDOC, cahier de recherche n°257, dec 2008

¹⁵ M. Okba, Habiter en Zus et être immigré : un double risque sur le marché du travail, DARES, Première synthèse, n°48.1, novembre 2009

Indices de ségrégation

- L'indice de dissimilarité des immigrés indique la proportion d'immigrés qui devrait changer de commune afin d'arriver à la même distribution que la population non-immigrée :

$$\frac{1}{2} \sum | (A_i/a) - (B_i/B) |$$

A_i : population immigrée dans la commune i

B_i : population non-immigrée de la commune i

A et B sont respectivement l'ensemble de la population immigrée et celle des non-immigrés en Île-de-France.

- L'indice de regroupement absolu (ACL) est plus complexe, il prend en compte une matrice de contiguïté C_{ij} qui vaut 1 si les communes i et j sont contiguës et 0 sinon.

$$\frac{\sum_i (A_i/A) \sum_j C_{ij} A_j - (A/n^2) \sum_i \sum_j C_{ij}}{\sum_i (A_i/A) \sum_j C_{ij} T_j - (A/n^2) \sum_i \sum_j C_{ij}}$$

$$\frac{\sum_i (A_i/A) \sum_j C_{ij} T_j - (A/n^2) \sum_i \sum_j C_{ij}}{\sum_i (A_i/A) \sum_j C_{ij} T_j - (A/n^2) \sum_i \sum_j C_{ij}}$$

avec T_j, effectif total de la commune j et n le nombre de communes.

stable est très faible, ils sont très nombreux à être dans une situation de fort éloignement, ou à être hors du marché de l'emploi.

Ces deux facteurs se cumulent. C'est ce que confirme aussi une étude de la DARES : à niveaux de diplôme équivalents, les personnes résidant en ZUS sont moins protégées contre le risque de chômage, le fait d'être immigré augmentant ce risque dans des proportions importantes¹⁵. L'étude montre que les diplômés sont généralement une protection contre le chômage, les actifs les plus diplômés étant deux fois moins exposés au chômage que les actifs sans diplôme. Mais cette protection du diplôme semble moins efficace en ZUS. Les actifs détenant un Bac+3 ont un taux de chômage près de deux fois plus élevé en ZUS (11,6 %) que hors ZUS (6,1%). Au sein des ZUS, le diplôme protège aussi moins les immigrés que les non-immigrés. Le taux de chômage des immigrés en ZUS ayant au moins un bac+3 dépasse 20 %, contre 8,8 % pour les non-immigrés.

II

Éléments contextuels
Points de repères historiques et sémantiques

1 – Les différents vocables de l'intégration

Plusieurs notions ont égrené le discours public depuis 30 ans – assimilation, insertion, intégration, égalité des chances, discrimination, diversité – pour qualifier la place qu'envisage de faire la société à des populations nouvelles elles-mêmes définies différemment au cours du temps. Des migrants de l'après-guerre, supposés de passage, aux immigrés, puis aux descendants d'immigrés - les deuxièmes, voire troisièmes générations – ou aux populations d'origine étrangère ou supposées telles, la société a peu à peu pris acte de l'installation durable des étrangers venus en France et des conséquences à en tirer quant au vivre ensemble dans la société française.

Le choix de ces différents termes reflète l'évolution du positionnement de la société envers ces populations compte tenu des nouvelles formes de l'immigration et dans un contexte socio-économique changeant.

Le terme d'**assimilation** suppose comme le précise J. Costa-Lascoux¹⁶ « une adhésion complète de l'étranger par une conversion des mentalités et des comportements aux normes et modes de vie de la société d'accueil ». Tout particularisme doit être abandonné pour se fondre dans la société d'accueil. Cette vision n'est pas sans arrière-pensée raciste et repose sur un refus implicite des différences. Il y sera fait référence après-guerre à propos de certaines populations « difficilement assimilables ».

Les termes d'**insertion** et d'**intégration** sont mis en avant à la fin des années quatre-vingt, avec notamment le rapport Hessel qui met l'accent sur « le devoir d'insertion » en vue de faire ressortir que ce devoir est à double sens et demande à la fois un effort du migrant et un effort de la société sur elle-même¹⁷. L'insertion consiste à reconnaître la

place qu'occupe l'étranger dans une économie et une société, et à préserver, au moins partiellement, l'identité d'origine, les spécificités culturelles et les modes de vie. La notion d'insertion s'est nettement répandue avec les effets de la crise économique et du chômage de masse qui ont fortement frappé les immigrés. Mais elle a été vite cantonnée au chapitre économique et social.

Selon J. Costa-Lascoux, l'**intégration** repose sur plusieurs postulats : une interdépendance étroite entre les membres d'une même société dans une dynamique d'échange ; une participation active à l'ensemble des activités de la société et non pas seulement à son économie ou à certains avantages ; l'adhésion aux règles de fonctionnement et aux valeurs de la société d'accueil¹⁸. Le Haut Conseil à l'intégration (HCI) précise en 2006 que « L'intégration demande un effort réciproque, une ouverture à la diversité qui est un enrichissement mais aussi, une adhésion et une volonté responsable pour garantir et construire une culture démocratique commune »¹⁹. Mais ce terme a trop souvent glissé vers une interprétation unilatérale de l'effort, une assignation à se conformer au modèle dominant, une injonction réservée aux seules personnes issues de l'immigration.

Le vocabulaire s'est nettement enrichi ces dernières années, pointant les insuffisances de la société d'accueil vis-à-vis des immigrants et de leurs descendants. Suite aux nombreuses manifestations contre le racisme, et sous la pression de l'Union européenne, est apparue la lutte contre les **discriminations**, politique d'obédience anglo-saxonne²⁰. Il a fallu pour cela reconnaître que l'inscription de l'égalité comme principe fondateur de la Constitution n'empêchait pas sa violation au quotidien. La

¹⁶ Jacqueline Costa-Lascoux : De l'immigré au citoyen, la documentation française, 1989

¹⁷ Stéphane Hessel (président), Claire Guignard-Hamon (rapporteur), Immigrations : le devoir d'insertion. Commissariat Général du Plan, 1987. Synthèse publiée par la documentation française.

¹⁸ Jacqueline Costa-Lascoux : De l'immigré au citoyen, la documentation française, 1989

¹⁹ HCI, Le bilan de la politique d'intégration 2002-2005, La documentation française, 2006

²⁰ Tandé Alexandre, La notion de discrimination dans les discours de l'action publique en France (1992-2005), in Informations sociales n° 148, 2008

discrimination est une restriction des droits d'une personne par rapport à une autre en raison de critères interdits par la loi. Ces critères dépassent la seule question de l'immigration au risque, pour certains, de la banaliser et de la dépolitiser²¹ : l'origine, le sexe, la situation de famille, l'apparence physique, le patronyme, l'état de santé, le handicap, les caractéristiques génétiques, les mœurs, l'orientation sexuelle, l'âge, les opinions politiques, les convictions religieuses, les activités syndicales, l'appartenance ou la non appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une "race". L'objectif est donc d'assurer l'égalité de traitement de tous dans les domaines de l'emploi, du logement, de l'éducation, de la protection sociale, la santé, l'accès aux biens et services, etc. En 2008, le législateur va plus loin en distinguant les discriminations directe et indirecte²². La discrimination est directe lorsqu'elle est délibérée. Elle est indirecte lorsque des mesures apparemment neutres écartent une personne ou un groupe de l'accès à un service ou à un droit²³. Un des symboles phares de cette politique est la mise en place de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) en décembre 2004.

Dans le discours politique, la lutte *contre* les discriminations va céder la place à des actions *pour l'égalité des chances* ou *pour la diversité* à partir de 2004. Comme le souligne D. Fassin, ce glissement conduit à passer d'une « lecture critique et combative - *lutter contre*, à une conception positive et volontariste - *agir pour* »²⁴. Cette volonté d'afficher une approche positive en faveur

des immigrés n'est sans doute pas sans lien avec la difficulté de prévenir et de réprimer les pratiques discriminantes, et le choix de se défaire d'un discours qui s'inscrirait dans une logique de culpabilisation de la société d'accueil²⁵. Le HCI, en 2006, préconise de sortir « d'une posture déclarative visant à culpabiliser ici les immigrés soupçonnés du refus d'assimilation, là les autochtones accusés de pratiquer le racisme ou la xénophobie »²⁶ au profit d'une politique d'intégration s'appuyant sur des actions concrètes.

Ce nouveau vocabulaire est plus englobant, généraliste, moins précis dans sa définition. La diversité est ainsi censée représenter à la fois l'état présent de la société française et celui vers lequel on va. L'expression n'est pas sans ambiguïté dans les discours puisqu'elle caractérise à la fois l'ensemble de la société et certains groupes « issus de la diversité » en charge de représenter cette diversité (notamment dans les médias) qui se trouve alors extérieure à la société. Ces nouveaux termes se centrent, par ailleurs, sur la thématique de la formation et de l'emploi et délaissent les fondements juridiques de la lutte contre les discriminations au profit du volontariat. La promotion de la diversité vise ainsi le monde du travail, des médias ou de l'entreprise et relève du bon vouloir des dirigeants d'entreprise.

Dans ce nouveau paysage, le Haut Conseil à l'intégration précise que la **politique d'intégration** se doit d'être « *fondée sur le contrat, le droit commun, l'égalité des chances et les enjeux comme la construction du parcours d'intégration, la promotion sociale, professionnelle et culturelle, la lutte*

²¹ A. Tadé (op. cité)

²² Loi 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

²³ Constitue une discrimination directe « la situation dans laquelle, sur le fondement de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race, sa religion, ses convictions, son âge, son handicap, son orientation sexuelle ou son sexe, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable ». Constitue une discrimination indirecte « une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner, pour l'un des motifs mentionnés au premier alinéa, un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour réaliser ce but ne soient nécessaires et appropriés ».

²⁴ Didier Fassin, L'invention française de la discrimination, Revue Française de science politique, vol 52, n°4, août 2002, p. 403-423.

²⁵ A Tandé (op. cité)

²⁶ HCI, Le bilan de la politique d'intégration 2002-2005, La documentation française, 2006 (p43)

contre les intolérances et les discriminations, le combat pour l'égalité des chances ». Elle se veut donc généraliste, de l'accueil des primo-arrivants à la lutte contre les discriminations, la promotion de la diversité ou l'égalité des chances.

Dans les faits, le terme d'intégration est plutôt réservé aux politiques d'accueil, avec notamment la mise en place du contrat d'accueil et d'intégration limité aux cinq premières années de séjour des immigrés en France. D'aucuns préciseront au passage « qu'on ne propose rien au « vieux stock » de migrants présents sur le territoire, ne serait-ce que sur le plan linguistique²⁷. Pour les populations plus anciennement installées en France, il sera davantage fait référence aux politiques de lutte contre les discriminations, d'égalité des chances et de promotion de la diversité.

²⁷ J. M. Belorgey : Le défi de l'intégration. in *Migrations Société*, n°117-118, mai-août 2008

2 – De l'entrée au séjour des étrangers en France : quelques repères historiques sur les politiques mises en place

La notion de politique de l'immigration recouvre plusieurs acceptions, de la gestion des flux migratoires aux actions concernant le séjour des migrants. Ces dernières ne sont pas sans lien avec les formes mêmes de l'immigration. De l'hébergement de travailleurs migrants supposés retourner dans leur pays, à l'affichage d'une lutte contre les discriminations ou à la promotion de la diversité, on est passé de l'idée d'immigrants de passage à celle de leur installation durable. La fermeture des frontières de 1974 s'est accompagnée d'une fixation des migrants actifs sur le territoire français et d'un regroupement familial.

Cet essai de mise en parallèle, à grands traits, des politiques visant l'entrée en France des étrangers et des politiques visant leur séjour et leur intégration dans la société, couvre la période d'après-guerre. Ce parallèle paraît d'autant plus nécessaire que les stratégies de régulation des flux migratoires peuvent jouer contre une socialisation harmonieuse des populations migrantes²⁸.

La France est un pays d'immigration depuis la fin du 19^e siècle, mais les premiers signes de volonté de coordonner l'action publique apparaissent en 1938 et donneront lieu après guerre à l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative « à l'entrée et le séjour des étrangers » en France. La France choisit alors, après de multiples débats, de respecter l'égalité des étrangers devant ses lois et procédures²⁹.

1950-1975 : Faire venir des travailleurs migrants et les loger

Une politique d'immigration volontariste de travailleurs

Pour soutenir la croissance économique de l'après-guerre, en période de plein emploi, la France s'oriente vers une politique volontariste d'immigration de travailleurs. Les immigrants sont alors considérés comme une population de passage.

L'ONI (Office National d'Immigration) créé en 1945, donne à l'État le monopole de l'introduction de la main d'œuvre étrangère dans le pays. Et l'ordonnance du 2 novembre 1945 leur garantit un statut conforme aux principes fondamentaux de la Constitution et des droits de l'homme. L'immigration des familles, souhaitée dans une optique démographique, est favorisée. Cette politique volontariste va échouer sous la pression du marché³⁰. À une importante immigration irrégulière d'Italiens puis d'Espagnols, qui seront régularisés sous la pression du patronat, va s'ajouter une vague d'immigration d'Algériens qui bénéficient à partir de 1947 de la nationalité française et de la libre circulation. Ils seront plus nombreux en France que les travailleurs introduits par l'ONI à la fin des années quarante. Les industriels envoient des agents recruteurs, notamment en Algérie. Cette main-d'œuvre est pour l'essentiel d'origine rurale, faiblement scolarisée, voire souvent analphabète. Elle va le plus souvent effectuer un travail parcellisé sur les chaînes de production modernisées de l'industrie.

Avec la décolonisation, la France signe les accords d'Evian avec l'Algérie en 1962 qui garantissent encore la libre circulation des

²⁸ J. M. Belorgey : Le défi de l'intégration. in *Migrations Société*, n°117-118, mai-août 2008

²⁹ P Weil, Liberté, égalité, discriminations – l'identité nationale au regard de l'histoire, Grasset, 2008
Avant la guerre, « les pouvoirs publics soumis à différentes pressions ou intérêts – économiques, démographiques, politiques – réagissent jusque là au coup par coup, de façon d'autant plus contradictoire que la xénophobie se développe en période de crise économique et de chômage ».

³⁰ J. Costa-Lascoux : Les aléas des politiques migratoires : 1945-1981. in *Migrations Société*, n°117-118, mai-août 2008

ressortissants des deux pays. L'immigration s'accélère et se diversifie : l'immigration italienne décline au profit de l'immigration espagnole et portugaise et des pays du Maghreb.

Il n'est pas alors question d'immigrés mais de travailleurs migrants³¹. La migration maghrébine suit la logique de la « noria ». Le migrant vient souvent travailler quelques années, retourne dans son pays d'origine, et laisse sa place à un nouveau venu dans son cercle de connaissance. Durant son exil, il entretient peu de rapports avec sa famille, les moyens de communications sont chers et les déplacements prohibitifs.

Mais dès 1966, le contingentement des entrées de travailleurs algériens est à l'ordre du jour. Des accords bilatéraux avec les pays d'origine sont signés. Les « circulaires Marcellin-Fontanet » de 1972 introduisent le principe selon lequel les emplois disponibles sont réservés en priorité aux Français, l'autorisation de séjour est liée à l'obtention d'un contrat de travail, la perte d'emploi entraîne celle du droit au séjour³². Une circulaire de 1973 exclut toute possibilité de régularisation. Ces circulaires seront annulées par le Conseil d'État en juin 1974.

sera d'abord limité aux salariés français musulmans d'Algérie, il étendra progressivement son action à l'ensemble des migrants étrangers (voir encadré).

P. Weil voit dans la création de ces deux entités un signe que l'installation des migrants avec leur famille n'était pas souhaitée à cette époque. Le FAS était conçu, au départ, pour favoriser le maintien en Algérie des familles des musulmans venus travailler en métropole. Les capacités d'accueil en logements foyers sont largement sous-dimensionnées et le patronat n'assure plus, comme entre les deux-guerres le logement de ses salariés. Les opérations de rénovation urbaine rejettent les étrangers vers la périphérie et grossissent les populations des bidonvilles de Nanterre, Saint-Denis ou Champigny. À la suite du rapport Calvez de 1969, un ensemble de politiques publiques est mis en œuvre : résorption des bidonvilles et lutte contre l'habitat insalubre ; logement des familles en HLM ; attribution de bourses pour les enfants scolarisés ; actions de formation professionnelle.

Ébauches d'une politique sociale envers les migrants

Au cours des trente glorieuses, les conditions de vie sont très difficiles pour les immigrés : aux situations d'irrégularité s'ajoutent les embauches à des salaires inférieurs, le manque de qualification et le logement en « bidonvilles ». Faute de moyens, l'État se repose largement sur les associations, particulièrement le Service social d'aide aux immigrants (SSAE, fondé en 1921) pour aider les nouveaux venus à s'installer.

Une politique sociale commence à se mettre en place au début des années soixante avec la construction de foyers de travailleurs migrants gérés par la Sonacotra, et la création du FAS – Fonds d'action sociale pour les étrangers. Créé en 1958, le FAS

³¹ H. Lebras, Mascarade des migrations : nouvelles formes, nouveaux enjeux, Migrations Société, n°21, 2009

³² J. Costa-Lascoux (op cité)

L'organisation institutionnelle de l'accueil et du séjour des migrants : du FAS à l'ACSE et l'OFII

■ Institué en 1958, au cœur du conflit algérien – 1954/1962 – le FAS (Fonds d'action sociale) a pour mission «une action sociale familiale en faveur des salariés français musulmans travaillant en France métropolitaine». Il intervient sur des questions d'allocations familiales et d'hébergement. Les travailleurs sont soumis au régime de cotisation commun, mais leurs familles en Algérie ne bénéficient pas des mêmes allocations que les familles métropolitaines. L'un des objectifs du FAS est de compenser cette inégalité.

Le FAS intervient aussi dans le logement des travailleurs algériens en participant au financement des foyers pour travailleurs migrants gérés notamment par la société Sonacotra, créée par l'État en 1956.

■ En 1964, le FAS devient Fonds d'action sociale pour les étrangers. Son champ de compétence est étendu à «l'ensemble des travailleurs étrangers venant travailler en France à titre permanent». Sa mission consiste en la mise en oeuvre de « programmes annuels d'action sanitaire et sociale».

■ En 1966, il devient le Fonds d'action sociale pour les travailleurs migrants. Sa compétence est doublement étendue. D'une part «aux travailleurs étrangers venant occuper en France un emploi à titre temporaire» et, d'autre part, à «des groupes sociaux posant des problèmes d'adaptation sociale analogues à ceux des travailleurs étrangers, quel que soit leur statut du point de vue de la nationalité». La mission porte sur la mise en oeuvre de "programmes d'action sanitaire et sociale". Le Fas est doté d'une nouvelle fonction, l'accueil, placée en tête des champs d'intervention.

■ À partir de 1976, le FAS cesse en matière de logement d'aider à l'investissement qui est transféré aux structures du 1 %. Cette rupture permet une réorientation de son activité vers le domaine "socioculturel".

■ À partir de 1983, le FAS devient le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles. Le retour affiché à la dimension familiale des migrations de main d'œuvre, ainsi que la substitution des termes "immigrés" aux termes "étrangers" puis "migrants" marquent l'intention de prendre en compte l'installation durable en France et induit une dimension générationnelle à la mission de l'établissement. S'il intervient toujours par la mise en oeuvre de "programmes sociaux", le FAS a désormais pour mission «de concourir à l'insertion sociale des travailleurs immigrés et de leurs familles». Des commissions régionales sont mises en place.

En 1986, un décret étend ses fonctions à la réinsertion des immigrés retournant dans leur pays d'origine.

Ces missions du FAS sont confirmées dans le décret du 14 février 1990 : «favoriser au niveau national comme au niveau local l'insertion sociale et professionnelle des travailleurs immigrés et de leurs familles par la mise en oeuvre d'une action sociale et familiale», «concourir à des projets de retour volontaire de ces travailleurs dans leur pays d'origine». L'établissement peut ainsi traiter des questions relatives à l'accueil, l'action éducative, la formation et l'emploi, le logement des familles et des personnes isolées, le développement social, les actions d'insertion sociale, et, fait nouveau, la lutte contre toutes les formes de discrimination.

■ En 2001, le FAS devient le FASILD (Fonds d'aide et de soutien pour l'intégration la lutte contre les discriminations)

La mission du FAS est redéfinie vers le soutien à l'intégration des personnes immigrées ou issues de l'immigration et la lutte contre les discriminations raciales dont elles pourraient être victimes. Les publics ne sont plus limités aux immigrés selon le critère de la nationalité, mais plus généralement aux personnes immigrées ou issues de l'immigration ainsi qu'à la société d'accueil. Le financement

de l'établissement par le budget de l'État garantit en outre l'existence d'un débat sur la politique d'intégration et la lutte contre les discriminations devant la représentation nationale.

En 2003, le Comité interministériel à l'intégration (CII) présidé par le Premier ministre, décide 55 mesures pour l'intégration et la lutte contre les discriminations. Le FASILD est mobilisé sur 45 d'entre elles.

En 2004, le plan de cohésion sociale présenté par le ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale et le projet de loi de programmation de cohésion sociale confirment les missions du FASILD, qui est par ailleurs mobilisé sur l'accueil des personnes primo-arrivantes, notamment en matière d'apprentissage du français et sur les PRIPI (programmes régionaux d'intégration des populations immigrées).

■ En 2006, le FASILD disparaît, ses missions sont reprises par l'ACSÉ et l'ANAEM. La loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances crée l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et le service civil volontaire. L'ACSÉ se substitue au FASILD pour l'ensemble des actions engagées par cet établissement public administratif au titre de l'article L. 121-14 du code de l'action sociale et des familles (lutte contre les discriminations), à l'exception des actions de participation à l'accueil des populations immigrées qui sont transférées à l'ANAEM (Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations).

■ En Avril 2008, le conseil de modernisation des politiques publiques constate des doublons entre les missions de l'ACSÉ et de l'ANAEM, notamment sur les questions de formation linguistique des primo-arrivants. Par une circulaire de janvier 2009, le gouvernement décide de mieux délimiter le champ de la politique d'intégration destinée aux étrangers d'une part, de la politique d'égalité des chances et de promotion de la diversité d'autre part, qui s'adresse à l'ensemble de la population, qu'elle soit ou non d'origine étrangère.

L'OFII, Office français de l'immigration et de l'intégration mis en place fin mars 2009, sous tutelle du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, devient l'opérateur unique dans le champ de l'intégration. Il est chargé d'accueillir et de renforcer les parcours d'intégration des personnes immigrées pendant les cinq premières années de leur présence en France.

L'ACSÉ passe sous tutelle unique du ministère du logement et de la ville. Elle poursuit son activité d'opérateur de la politique de la ville mais ne s'occupe plus des questions d'intégration des primo-arrivants et de l'apprentissage du français. Les populations immigrées entrent dans son champ d'intervention à travers ses actions de lutte contre les discriminations et pour l'égalité des chances, qui concernent aussi l'ensemble de la population française. Elle se doit de veiller, plus spécifiquement, à leur égalité d'accès aux droits et aux services publics.

Informations tirées, pour partie, du site : <http://www.lacse.fr/>

1975–1989 : De l'arrêt de l'immigration de travail à la reconnaissance du droit à l'installation durable en France

Suspension des migrations de travailleurs, aides au retour, expulsions et lutte contre l'immigration clandestine

1974 est l'année de la fermeture. Suite à la crise pétrolière, à la montée du chômage, la France, à l'instar des gouvernements occidentaux, suspend l'immigration de travailleurs. Sous le septennat de Valéry Giscard d'Estaing, le gouvernement s'engage dans le contrôle des flux migratoires, la lutte contre l'immigration clandestine et le retour massif d'immigrés non européens dans leur pays d'origine. Une prime au retour volontaire de 10 000 francs est mise en place en 1978 (le "million Stoléru"). Elle sera supprimée en 1981. Une tentative de retours forcés de 500 000 étrangers, en majorité Algériens, via notamment une coopération avec l'Algérie, va échouer³³.

Le gouvernement décide alors de durcir les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers. Les membres de la famille bénéficiant du regroupement familial, et notamment les jeunes, ne sont pas autorisés à occuper un emploi. Cette décision sera annulée un an plus tard par le Conseil d'État. Les situations irrégulières deviennent motifs d'expulsion au même titre que la menace pour l'ordre public (Loi Bonnet de 1980). L'immigration, réduite comme précédemment à une variable d'ajustement sur le marché du travail, devient un enjeu de négociation avec les anciens pays colonisés.

Sous François Mitterrand, le gouvernement prend le contre-pied de cette politique. Une procédure de régularisation des « sans-papiers » est mise en place en 1982 (105 000 cartes de travail et de séjour valables un an sont distribuées). L'instauration en 1984 d'un titre unique de séjour de 10 ans garantit la stabilité du séjour des résidents en situation régulière en France. Le gouvernement poursuit, par ailleurs, la lutte contre l'immigration illégale, renforce les mesures d'insertion des

populations immigrées, et marque un progrès décisif en matière d'égalité des droits et du rôle des immigrés dans la vie associative.

Les expulsions constituent le point névralgique de la politique d'immigration tout au long de la décennie, avec une alternance de durcissement et d'assouplissement. Ainsi, au cours de la période de cohabitation de 1986 – 1988, l'expulsion vers le Mali de 101 Maliens en situation irrégulière le 18 octobre 1986 déclenche une vague de manifestations à Paris, à l'appel notamment du MRAP, de la Ligue des droits de l'homme et de SOS-Racisme. Suite à la ré-élection de F. Mitterrand, la loi Joxe d'août 1989 revient sur l'encadrement des expulsions. Elle assure la protection contre l'expulsion des personnes ayant des attaches personnelles ou familiales en France et instaure un contrôle préalable sur les décisions préfectorales de refus de séjour.

Droit à l'installation durable et actions d'insertion sociale des immigrés et de leurs familles

Avec l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 et suite aux Marches pour l'égalité de 1983, l'évolution du droit des étrangers va se faire par voie législative et non par le jeu de circulaires, une façon de pointer que l'insertion n'existe qu'à l'aune d'un État-providence respectueux des droits fondamentaux.

La reconnaissance du caractère durable de l'installation des migrants, via l'instauration en 1984 du titre unique de séjour de 10 ans, va se traduire par la construction d'une nouvelle catégorie sociale « les immigrés » qui va se substituer à celle de travailleurs migrants. Avec le regroupement familial, les politiques d'accompagnement de l'immigration vont se focaliser sur l'accueil, l'insertion via des actions scolaires, culturelles, d'alphabétisation, d'apprentissage du français ou de formation professionnelle.

Côté logement, la résorption de l'habitat insalubre et des bidonvilles conduit les pouvoirs publics à donner accès aux

³³ P. Weil, La République et sa diversité, La République des idées au Seuil, 2005

immigrés aux logements sociaux. Le relogement des immigrés dans les logements sociaux passe par une phase intermédiaire : la cité de transit. En 1976, 10% du 1% patronal est affecté en priorité au logement des immigrés, avec en conséquence la réservation d'une partie des logements des immeubles construits par les organismes HLM. Mais en dépit d'une volonté de disperser les immigrés dans l'ensemble de ce parc, plusieurs éléments vont concourir à un résultat inverse : leur concentration dans des cités HLM dégradées³⁴.

Côté social, les missions du SSAE (Service social d'aide aux émigrants), sont recentrées sur l'accueil des familles. Son mode d'intervention est précisé par des circulaires ministérielles successives à dater de 1986. Mais le regroupement familial prend une telle ampleur que les actions décentralisées à l'échelle des départements, finissent par se limiter à un pré-accueil, individuel ou collectif, pour préparer l'arrivée de la famille³⁵.

P. Weil montre que les crédits du FAS vont être réorientés vers l'aide au retour au détriment de l'installation des nouveaux venus. L'Association pour l'enseignement des étrangers, principal organisme d'alphabétisation, ferme ainsi ses portes en 1977³⁶. À partir de 1983, le FAS, qui devient Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles a désormais pour mission «de concourir à l'insertion sociale des travailleurs immigrés et de leurs familles». Il traite des questions relatives à l'accueil, l'éducation, la formation et l'emploi, le logement et l'insertion sociale. Ses missions s'étendent, en 1986, à la réinsertion des immigrés retournant dans leur pays.

Sur cette période, l'installation d'un chômage de masse s'accompagne de manifestations racistes et xénophobes dans l'opinion publique. La lutte contre le racisme fait son apparition.

Années 90 : de la « Contrôlite³⁷ » au contrôle différencié des immigrants; une intégration mise à mal par la controverse autour du droit à la nationalité

Du durcissement des conditions d'entrée au contrôle des flux selon les motifs d'entrée

La fermeté contre l'immigration clandestine et la maîtrise de l'immigration restent les maîtres-mots de la décennie avec un florilège de mesures : renforcement des conditions de délivrance des certificats d'hébergement nécessaires aux ressortissants étrangers pour entrer sur le territoire ; mise en place de charters pour reconduire les migrants clandestins chez eux ; lutte contre le travail clandestin et contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France ; création de zones de transit dans les ports et aéroports.

Avec la deuxième période de cohabitation, de 1993 à 1995, la politique se durcit avec les lois Pasqua, qui facilitent notamment les contrôles d'identité. Toute personne désirant entrer en France, pour quelque motif que ce soit, du tourisme aux affaires en passant par le regroupement familial est suspectée d'être un fraudeur potentiel et se voit soumise à des contrôles répétitifs de l'administration, provoquant ce que P. Weil appelle la « contrôlite ». Un an après l'élection de Jacques Chirac, en juin 1996, éclatent plusieurs manifestations pour la "régularisation des sans-papiers", avec notamment l'occupation de l'église Saint-Bernard à Paris par des parents étrangers d'enfants français. En 1997, les nouvelles tentatives de durcissement des conditions d'entrée et de séjour provoquent des manifestations et conduisent à la régularisation de 80 000 personnes.

En 1998, la loi Reseda, votée par la gauche, fixe des conditions d'admission au séjour différenciées selon le type de migration

³⁴ P. Weil, La République et sa diversité, La République des idées au Seuil, 2005

³⁵ Irmela De Haas, La place des services sociaux dans les politiques d'intégration en Europe, Université catholique de Lille. http://www.memoireonline.com/03/08/991/m_place-services-sociaux-politiques-integration-europe1.html

³⁶ P. Weil, La République et sa diversité, La République des idées au Seuil, 2005

³⁷ Ibid

(regroupement familial, travailleurs, citoyens de l'UE, réfugiés politiques et leur famille, étudiants, chercheurs...). Les droits à l'asile et à une vie familiale normale trouvent une expression concrète sur le terrain, quatorze ans après l'instauration du titre unique garantissant la stabilité du séjour des résidents étrangers installés régulièrement en France.

Comme le précise P. Weil, toutes ces batailles autour de l'immigration se sont accompagnées d'un même discours illusoire d'une immigration zéro, alors même que l'immigration restait légale pour de nombreuses populations : regroupement familial, réfugiés politiques, conjoints de Français, ressortissants de l'UE, travailleurs qualifiés³⁸.

Réforme du code de la nationalité, intégration et lutte contre le racisme

La question de l'intégration des immigrants et de leur famille prend le devant de la scène avec la création du Haut conseil à l'intégration (HCI) en décembre 1989. F. Mitterrand parlera alors de la nécessité d'allier la fermeté vis-à-vis de l'immigration clandestine à une politique d'intégration. Et M. Rocard renchérit en 1991 sur "le devoir d'intégration" dans les cités, faisant un lien explicite entre quartiers en difficultés et problèmes des immigrants. Plusieurs rapports sont remis au premier ministre pour analyser les conditions d'une intégration réussie et la nécessité de réprimer des pratiques incompatibles avec les principes fondamentaux de la société (excision, polygamie)³⁹, ou pour proposer des actions de lutte contre le racisme et la xénophobie⁴⁰. Cette politique va se concrétiser en 1993, par la mise en place de dispositifs renforcés d'accueil des primo-arrivants (Plan départemental d'accueil des primo-arrivants) et l'institution par décret du Conseil national

pour l'intégration des immigrants.

Ces avancées vont être mises à mal par les effets des débats sur l'acquisition de la nationalité française, qui visent plus particulièrement les enfants d'immigrants. Une réforme du code de la nationalité modifie, en 1993, la procédure d'acquisition de la nationalité pour les enfants nés en France de parents nés à l'étranger. Ils doivent manifester leur volonté de devenir Français par simple déclaration auprès d'une autorité administrative, à partir de 16 ans. Ceux qui voulaient supprimer l'acquisition de la nationalité française, à la naissance, pour les enfants nés en France de parents nés en Algérie avant l'indépendance n'ont pas eu gain de cause. Il aurait fallu abolir le double droit du sol. En 1998, la gauche rétablit le mécanisme antérieur qui prévoit qu'à 18 ans, tout enfant né en France d'un parent étranger soit français, s'il réside toujours en France et s'il y a résidé pendant son adolescence, sauf demande expresse contraire⁴¹.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) porte un regard négatif sur les aléas des politiques mises en place. Elle dénonce les conditions de l'accueil des étrangers en France (rapport de 1994) et constate en 1996, la "banalisation des opinions xénophobes", une recrudescence des actes de violence et d'intimidation à caractère raciste visant les personnes d'origine maghrébine, et juge "négatif" l'impact des récentes modifications législatives sur l'immigration.

En 1998, la loi contre les exclusions fait de la cohésion sociale un enjeu national. Au delà des problèmes spécifiques des immigrants, elle vise à l'intégration de toutes les personnes en situation d'exclusion.

³⁸ Ibid

³⁹ Le HCI remet un rapport au 1^{er} ministre en 1992 sur les « Conditions juridiques et culturelles de l'intégration ». Le rapport souligne notamment que la France ne peut accepter sur son territoire "des pratiques incompatibles avec ses principes fondamentaux" (excision, polygamie). Il souligne l'importance de la laïcité dans la société française mais déplore l'insuffisance des lieux de culte musulmans et le manque "d'ouverture" des municipalités face à ce problème.

⁴⁰ Rapport de la commission nationale consultative des droits de l'homme de 1991 sur la lutte contre le racisme et la xénophobie qui analyse les différentes manifestations du racisme constatées en 1990 et le contexte socio-politique puis émet des propositions pour l'accueil des étrangers.

⁴¹ Les enfants nés en France de parents étrangers peuvent demander la nationalité française dès 13 ans avec l'autorisation de leurs parents, et dès 16 ans sans cette autorisation.

1997-2004 : Renforcement du contrôle de l'immigration étrangère ; Intégrer c'est aussi lutter contre les discriminations

Asile et immigration clandestine : une question nationale relayée au niveau européen

Suite aux accords de Schengen entrés en vigueur en 1995, créant une frontière extérieure commune, le traité d'Amsterdam (1997) prévoit l'harmonisation des politiques nationales d'immigration sur les questions de l'asile, des clandestins et du co-développement avec les pays d'origine des migrants. Elle prend la forme concrète de l'instauration de visas pour l'espace Schengen et de l'établissement d'une liste de pays sûrs en matière d'asile. Les accords visent essentiellement à coopérer sur la lutte contre l'immigration clandestine : mise en place d'un corps européen de police des frontières, procédures communes de rapatriement de clandestins, organisation de vols charters communautaires, etc.

En France, après l'élection de J. Chirac (mai 2002), la lutte contre l'immigration clandestine est relancée au nom de la sécurité intérieure et les conditions d'accès au séjour en France sont durcies. La loi du 26 novembre 2003⁴² instaure l'allongement de la durée de rétention administrative des étrangers (de 12 à 32 jours), la création d'un fichier d'empreintes digitales des demandeurs de visas, un contrôle plus strict des attestations d'accueil, le renforcement du contrôle de certains mariages mixtes, un durcissement des conditions d'obtention des titres de séjour et un aménagement de la double peine⁴³ (seule exception au durcissement de la législation).

En matière d'asile, l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides) devient guichet unique, la loi « Villepin » du

10 décembre 2003 unifiant les procédures de l'asile conventionnel et celles de l'asile subsidiaire. Ses services sont déconcentrés dans les principales régions d'accueil des demandeurs d'asile. Le statut de réfugié peut être accordé même si les menaces de persécutions proviennent d'acteurs non étatiques. La réforme prévoit la reconduction effective dans leur pays d'origine des étrangers déboutés du droit d'asile⁴⁴.

La question des régularisations revient sur le devant de la scène avec l'occupation, en août 2002, de la basilique de Saint-Denis par plusieurs sans papiers. La décision est de privilégier la régularisation au cas par cas par la préfecture "territorialement compétente". L'option de procéder à une régularisation collective, comme en 1981, 1991 ou 1997, est écartée. Ce faisant, le gouvernement entérine un nouveau mécanisme de régularisation « au fil de l'eau » mis en place à la fin des années quatre-vingt-dix pour tenir compte des situations individuelles (ancienneté en France, liens familiaux, etc...).

En matière d'expulsion, la loi du 26 juillet 2004 élargit les cas d'expulsion pour tenir compte notamment de violences faites aux femmes.

Émergence de la question des discriminations liées à l'origine et du croisement avec la politique de la ville

Eu regard au problème d'insertion des jeunes étrangers et issus de l'immigration, à la montée de l'extrême droite (JM Le Pen au 2^e tour des présidentielles de 2002), aux difficultés dans les banlieues, chercheurs et acteurs publics s'interrogent sur la capacité de la société française à intégrer les personnes immigrées et à assurer l'effectivité de leurs droits. La complexité des pratiques de discrimination, qu'elles soient d'origine individuelle, collective ou institutionnelle est progressivement mise en

⁴² loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, promulguée le 26 novembre 2003 (loi n° 2003-1119)

⁴³ un étranger condamné ne pourra pas être expulsé s'il est né en France et s'il y vit depuis son enfance (avant l'âge de 13 ans)

⁴⁴ loi relative à la réforme du droit d'asile, promulguée le 10 décembre 2003

évidence mais se heurte au refus des autorités politiques et administratives de reconnaître ce phénomène. « Ces dernières invoquent systématiquement un universalisme républicain réputé par nature incompatible avec les discriminations »⁴⁵. Ce raisonnement fonctionne comme un déni : « Cela ne peut pas exister puisque c'est interdit »⁴⁶. Sous l'impulsion de ces débats et sous l'aiguillon européen, la France, non sans mal, emboîte le pas des politiques d'obédience anglo-saxonne de lutte contre les discriminations. En 1997, l'article 13 du Traité d'Amsterdam fait de la lutte contre les discriminations une compétence européenne. Deux directives du Conseil européen de 2000 vont la mettre en place. Et le 27 juin 2000, un rapport de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance invite la France à réviser son "modèle républicain égalitaire" en raison des discriminations rencontrées notamment par les jeunes issus de l'immigration (accès à l'emploi, au logement et aux lieux publics ; comportement des forces de police).

En réponse, la France promulgue la loi n°2001-1066 du 16 novembre 2001 contre les discriminations au travail⁴⁷.

Suite à une étude du GELD⁴⁸ (Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations) montrant que près de 7 millions d'emplois publics sont interdits partiellement ou totalement aux étrangers - soit 30% de l'ensemble des emplois - Elisabeth Guigou, par circulaire du 22 octobre 2001 abroge la condition de nationalité jusque-là exigée pour les postes à responsabilité de la Sécurité sociale. Un an plus tard, la RATP décide d'ouvrir ses emplois statutaires à toutes les nationalités.

Au tournant des années 2000, plusieurs organismes et dispositifs sont créés pour

lutter contre les discriminations :

- le GELD en 1999. C'est un groupement d'intérêt public associant, sous la tutelle du ministère des affaires sociales, des ministères, des organisations professionnelles, des associations et des universitaires. Sa mission est d'observer et analyser les discriminations raciales. Il publie notamment, en 2001, un rapport sur les discriminations dans le logement social.

- le 114, numéro vert d'information, d'écoute et d'orientation des personnes victimes ou témoins de discrimination raciale. Mis en place en novembre 2001 par la loi « relative à la lutte contre les discriminations », il est géré par le GELD.

- les commissions départementales d'accès à la citoyenneté (CODAC). Créées en 1999, elles ont pour mission d'identifier les cas de discrimination dans les domaines de l'emploi, du logement, de l'accès aux services publics et des loisirs et de formuler des propositions de nature à favoriser l'intégration des jeunes issus de l'immigration. La circulaire du 20 septembre 2004 étend leur champ d'intervention à toute forme de discrimination et change leur dénomination en COPEC, commissions pour la promotion de l'égalité des chances et la citoyenneté. Deux priorités leur sont assignées : l'insertion professionnelle, avec pour objectif la mobilisation des entreprises et l'identification des éventuelles discriminations ; la lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

En 2001, l'intégration et la lutte contre les discriminations entrent aussi dans la mission du FAS qui devient le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD). Son action s'étend aux populations non seulement étrangères mais aussi issues de l'immigration ou descendantes de migrants ainsi qu'à la

⁴⁵ A. Tandé, La notion de discrimination dans les discours de l'action publique en France (1992-2005), entre intégration et égalité des chances. In Informations sociales n°148, juillet-août 2008

⁴⁶ J.M. Belorgey, Le défi de l'intégration, in *Migrations Société*, n°117-118, mai-août 2008

⁴⁷ La loi étend les motifs sanctionnables dans le code du travail (origine, sexe, appartenance syndicale...) à l'orientation sexuelle, l'apparence physique, le patronyme, l'âge. Elle bouscule les pratiques en aménageant la charge de la preuve. Jusqu'alors, c'était au salarié, en cas de litige, à prouver qu'il était victime de discrimination. Désormais, c'est à l'employeur de se justifier.

⁴⁸ GELD, Une forme méconnue de discrimination : les emplois fermés aux étrangers (secteur privé, entreprises publiques, fonctions publiques), note n°1, mars 2000

société d'accueil. Il va introduire la question de la discrimination sur les territoires de la politique de la ville où sont concentrées nombre de familles immigrées⁴⁹. Il s'investit dans plusieurs directions : améliorer la connaissance des processus de ségrégation et de différenciation pour mieux guider l'action ; sensibiliser et former les acteurs publics et privés pour repérer concrètement les processus de discrimination et faire évoluer les représentations ; agir concrètement en soutenant la mise en place de méthodes de prévention, la formation des acteurs de la société civile en encourageant les dynamiques de changement. Il s'appuie sur les commissions régionales pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (CRILD).

En 2004, enfin, est créée une autorité administrative indépendante : la Haute autorité de lutte contre les discriminations (HALDE) en charge de tous types de discrimination et non seulement les discriminations d'origine nationale ou ethnique. Elle aide toute personne à identifier les pratiques discriminatoires, et à les combattre, conseille pour les démarches juridiques, et contribue à établir la preuve de la discrimination. Elle entreprend des actions de sensibilisation et de formation pour faire évoluer les pratiques et les mentalités.

Depuis 2004-2005 : Réduire l'immigration familiale « subie » et mieux intégrer les primo-arrivants

« Parvenir à une immigration choisie » (de travail) « plutôt que subie » (familiale)

Six lois concernant l'immigration vont être

promulguées entre 2003 et 2007. L'année 2005 marque un tournant avec les déclarations successives de D. de Villepin et de N. Sarkozy sur la nécessité de lutter contre l'immigration irrégulière afin de parvenir à une "immigration choisie." Ce dernier souhaitant revenir à une politique des quotas. En juin 2005 est mis en place un Comité interministériel de contrôle de l'immigration.

La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration (JO n° 170 du 25) vise à "mieux réguler l'immigration, à lutter contre les détournements de procédure et à promouvoir une immigration choisie ainsi qu'une intégration réussie". La loi durcit les conditions du regroupement familial⁵⁰, principale source d'une immigration considérée comme « subie », ainsi que le contrôle des mariages mixtes⁵¹ et conditionne l'obtention d'une carte de séjour « salarié » à l'existence d'un contrat de travail et à l'obtention préalable d'un visa long séjour. Pour aller vers « l'immigration choisie », une forme de sélection de la main d'œuvre est prévue : des « listes de secteurs tendus où les employeurs pourront faire appel à des étrangers » doivent être établies. De plus est instituée une carte « compétence et talents » valable trois ans et renouvelable, pour faciliter l'accueil des étrangers dont « le talent constitue un atout pour le développement et le rayonnement de la France ». Le principe de la régularisation systématique après 10 ans de présence sur le territoire est supprimé.

L'immigration familiale est de nouveau ciblée avec la loi n° 2006-1376 du 14 novembre 2006 relative au contrôle de la validité des mariages. Elle vise à lutter contre les "mariages de complaisance"⁵².

⁴⁹ Fin 2000, un guide « lutter contre les discriminations raciales sur le marché du travail », publié en coopération avec la DIV, la DPM et la DGEFP, vient accompagner la mise en place des nouveaux contrats de ville 2000-2006. Il sera suivi en 2006, d'un rapport qui capitalise cinq années de plans territoriaux de prévention et de lutte contre les discriminations (DIV – Fasild : Agir contre les discriminations dans les zones sensibles : l'apport des plans territoriaux de prévention et de lutte contre les discriminations sur le marché du travail (2001-2006)).

⁵⁰ Pour être rejoint par sa famille, un ressortissant étranger devra justifier de 18 mois (au lieu d'un an) de séjour en situation régulière et d'un revenu au moins égal au SMIC (sans les allocations).

⁵¹ Le conjoint étranger d'un français ne pourra obtenir une carte de résident qu'après 3 ans de mariage.

⁵² Pour les mariages célébrés en France, le texte prévoit un renforcement du contrôle de l'identité des candidats au mariage et une audition des futurs époux en cas de doute sur le libre consentement des intéressés ou la réalité du projet matrimonial. Les mariages célébrés à l'étranger devront être précédés d'une audition devant le consul, qui pourra émettre des réserves, voire entamer une procédure d'opposition. Le non respect de cette procédure entraînera l'impossibilité de transcrire ce mariage sur les registres de l'état civil français, sauf jugement inverse émis par le tribunal de grande instance. D'autre part pour lutter contre les mariages forcés, le texte prévoit que les futurs époux mineurs seront, préalablement au mariage, entendus seuls par l'officier d'état civil.

Pour mener à bien sa politique de reconduites aux frontières, la France se lance dans des programmes de coopération avec les pays d'origine. En juillet 2006 a lieu la 1ère conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement à Rabat. Un plan d'actions est adopté prévoyant la mise en place de systèmes efficaces de réadmission des émigrants entrés illégalement en Europe, le renforcement de la coopération judiciaire et policière ainsi que des incitations financières et fiscales pour que les diasporas africaines participent au développement de leur pays d'origine. Un projet de création d'un fichier informatisé, dénommé Eloi, des étrangers en situation irrégulière afin de faciliter leur éloignement du territoire lors des différentes étapes de la procédure d'expulsion, est annulé par le Conseil d'État en 2007.

Suite au problème récurrent des régularisations et à la forte mobilisation associative⁵³, deux circulaires, datées des 13 et 14 juin 2006 prévoient la possibilité de concéder, au cas par cas, un certain nombre de régularisations ainsi que la mise en place d'aides exceptionnelles au retour. Les régularisations doivent s'opérer en fonction de critères préalablement établis (ancienneté de la présence de l'enfant, absence de liens avec le pays d'origine, ignorance de la langue de ce pays). Le nombre de régularisations envisageables fait cependant l'objet de controverses, certains services les comptant par milliers alors que d'autres n'en prévoient que quelques centaines.

Après l'élection en mai 2007 de Nicolas Sarkozy Président de la République, la création du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du co-développement suscite de nombreuses protestations. Huit des douze historiens composant le comité d'histoire de la future Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI) démissionnent. J. Costa-Lascoux voit dans le terme identité « une rupture avec la philosophie de la citoyenneté, c'est-à-dire l'idée de la nation fondée sur le lien politique », et s'inquiète de voir « la notion de co-développement désormais réduite à une politique de retour »⁵⁴.

Une nouvelle loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile est promulguée le 20 novembre 2007 dans la continuité des précédentes. Cette fois, l'Etat fixe des objectifs quantitatifs –notamment d'atteindre 50% de travailleurs dans les flux d'immigration - et ouvre la porte à la mise en place de quotas par origine géographique⁵⁵. P. Weil revenant en détails sur les différents aspects de la loi et les orientations actuelles, montre l'irréalisme de l'objectif de 50% de travailleurs⁵⁶ et rappelle qu'aucun pays démocratique ne possède un système de quotas par origine géographique : « on semble avoir décidé de cibler ouvertement l'Afrique quitte à devenir la honte du monde entier ».

Les dispositions de la loi concernent principalement l'immigration familiale. Pour toute personne étrangère demandant un visa de long séjour pour rejoindre en France un membre de sa famille (pour le regroupement

⁵³ Le 31 octobre 2005, suite à la mobilisation notamment du Réseau Education sans frontières – RESF - (collectif rassemblant enseignants et parents d'élèves, constitué en 2004), une circulaire annonce un sursis à l'expulsion des familles en situation irrégulière ayant des enfants scolarisés, jusqu'à la fin de l'année scolaire, soit le 4 juillet 2006. Le RESF se remobilise activement en juin 2006 avec des « opérations de parrainage républicain » dans les mairies, les églises ou les écoles. Le projet de loi sur l'immigration présenté en mars mobilisera fortement associations de défense des immigrés et syndicats.

⁵⁴ J. Costa-Lascoux : Les aléas des politiques migratoires : 1945-1981. in *Migrations Société*, n°117-118, mai-août 2008

⁵⁵ Le Président précise ainsi les objectifs dévolus au nouveau ministère : « Vous fixerez chaque année des plafonds d'immigration selon les différents motifs d'installation en France et vous viserez l'objectif que l'immigration économique représente 50 % du flux total des entrées à fin d'installation durable en France. Notre pays doit évidemment respecter le droit de chacun de vivre avec sa famille mais il doit aussi veiller à la réussite de l'intégration des personnes qu'il accueille et tenir compte de ses intérêts économiques et de ceux des pays d'origine. Pour cela, il doit accueillir des étrangers auxquels il peut donner un travail, qui ont besoin de se former en France ou qui répondent à ses besoins économiques. Vous vous inspirerez à cet effet de la politique entreprise par certains de nos partenaires, par exemple le Canada ou la Grande-Bretagne, qui examinent les candidatures à l'immigration au regard d'un certain nombre de critères, y compris d'origine géographique, et déterminent en conséquence des priorités ».

⁵⁶ « 50%, c'est un objectif inatteignable, parce que les travailleurs que l'on veut faire venir ne viendront pas... sans leur famille. Au Canada, par exemple, où tous les efforts sont faits pour attirer une main-d'œuvre qualifiée, l'immigration de travail plafonne à 23% ». Voir P. Weil, Les nouvelles lois Sarkozy sur l'immigration, on nage dans l'absurde, *Nouvel Observateur* du 18 octobre 2007 et P. Weil, Politique d'immigration : le dessous des chiffres, *Le Monde* du 14 janvier 2009

familial ou pour les conjoints étrangers), il sera procédé dans le pays où le visa est sollicité à une évaluation de son «degré de connaissance de la langue française». Si le besoin en est établi, le demandeur devra suivre une formation linguistique organisée sur place pendant une durée maximale de deux mois, l'attestation de suivi de cette formation sera obligatoire pour l'obtention d'un visa de long séjour permettant d'engager une procédure de regroupement familial.

Les conditions de ressources nécessaires au regroupement familial sont encore durcies. Les seuils sont fixés en fonction de la taille de la famille. Un «contrat d'accueil et d'intégration pour la famille» est rendu obligatoire (voir ci-après).

Selon P. Weil, cette loi « multiplie les procédures bureaucratiques, afin de ralentir, voire de bloquer l'attribution de droits à des étrangers jugés *indésirables*. Les tests ADN ont mobilisé l'opinion publique, mais la cible principale de la loi de 2007 était les conjoints de Français, catégorie principale de l'immigration familiale (50 000 titres de séjour par an). Les contrôles des mariages à l'étranger ont été durcis, mais cela ne suffit pas. Des tests de français ou de connaissance des valeurs de la République permettront de ralentir encore l'attribution de visas et peut-être de décourager les postulants de vivre ensemble »⁵⁷.

La discussion dans l'enceinte parlementaire, comme les débats dans l'opinion ou la réaction des associations de défense des migrants ont été vifs autour de cette loi, notamment sur la volonté du gouvernement d'augmenter le nombre des reconduites à la frontière des étrangers en situation irrégulière ou sur l'amendement déposé par le député Thierry Mariani, visant à vérifier,

pour le regroupement familial, les liens de parenté par l'ADN⁵⁸.

Le contrat d'intégration les nouveaux arrivants, la promotion de l'égalité des chances et de la diversité

Nouveau changement de vocabulaire, c'est la question de l'intégration qui est de nouveau mise en avant, des nouveaux arrivants aux enfants d'immigrés. Promouvoir l'égalité des chances, la diversité de la société française et mieux accueillir les primo-arrivants avec la mise en place du contrat d'accueil et d'intégration sont les maîtres-mots du discours public. Ces nouvelles orientations s'accompagnent d'une refonte globale du pilotage de la politique d'intégration et d'une implication plus forte de la politique de la ville.

Les nouvelles orientations en faveur de l'accueil

Plusieurs rapports vont être consacrés à la politique d'intégration. En 2001, le Haut Conseil à l'intégration déplore la place réduite des immigrés parmi les cadres dirigeants des entreprises et au sein de la fonction publique et souligne les insuffisances du dispositif d'accueil des nouveaux arrivants. Il préconise la mise en place d'un véritable service public de l'accueil qui pourrait prendre la forme d'une agence nationale chargée de conclure des contrats individuels d'intégration⁵⁹. Pour la première fois l'État va devenir l'acteur central de la politique d'intégration, alors qu'auparavant, ce sont les associations financées par l'État qui oeuvraient auprès des nouveaux arrivants.

En 2004, la Cour des comptes fait un bilan de trente ans de politiques d'immigration, à

⁵⁷ ibid

⁵⁸ Par sa décision n° 2007-557 DC du 15 novembre 2007, le Conseil constitutionnel a, sous certaines réserves, jugé conforme à la Constitution l'article 13 de la loi déferée relatif aux « tests ADN ». En cas de défaillance de l'état civil dans leur pays, il peut être possible de prouver une filiation avec la mère du demandeur de visa par ses empreintes génétiques. Le consentement des personnes dont l'identification est ainsi recherchée doit être préalablement et expressément recueilli. La filiation de l'enfant étranger reste en principe soumise à la loi personnelle de la mère étrangère, en clair, à la loi du pays d'origine. Une application systématique du recours aux « tests ADN » dans les États où se déroulera cette expérimentation est par ailleurs interdite. Il ne dispense pas les autorités diplomatiques ou consulaires de vérifier au cas par cas les actes d'État-civil produits par les demandeurs.

⁵⁹ Haut conseil à l'intégration, Les parcours d'intégration. La Documentation française (Collection des rapports officiels), 2001. Le HCI revient sur la mise en place du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) dans un autre rapport au 1^{er} ministre publié en 2004 « Le contrat et l'intégration ». Voir aussi « Le bilan de la politique d'intégration 2002-2005 ». La Documentation française, (Collection des rapports officiels), 2006

la fois sous l'angle de la gestion des flux migratoires et des dispositifs d'accueil des immigrants et d'intégration des populations issues de l'immigration⁶⁰. Il énumère les signes révélateurs d'une crise du processus d'intégration : concentration d'une part importante de la population immigrée dans des zones où les difficultés socio-économiques s'accumulent ; maintien de pratiques discriminatoires en matière de logement et de travail notamment ; nombre important d'étrangers en situation irrégulière, aux conditions de vie précaires, génératrices de « désordres » divers (travail clandestin, délinquance). Il préconise la mise en place d'une autorité interministérielle chargée de coordonner l'ensemble des politiques de l'immigration.

Le Comité interministériel à l'intégration (CII) créé par décret en 1989, qui avait été peu mobilisé, est réactivé en 2003 sous la présidence du Premier ministre⁶¹. Il est chargé de définir, d'animer et de coordonner la politique du gouvernement en matière d'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère. Il arrête chaque année un programme d'actions interministériel et veille à sa mise en oeuvre.

Les réunions du Comité interministériel à l'intégration tenues en avril 2003 et juin 2004 engagent une réforme profonde de la politique d'intégration, dans la ligne des orientations fixées par le Président de la République, Jacques Chirac, dans son discours sur le pacte républicain prononcé à Troyes en octobre 2002. Le programme d'actions adopté en 2003 comprend 55 mesures organisées selon trois axes : construire des parcours d'intégration pour les nouveaux arrivants, assurer la promotion des droits et devoirs et l'insertion sociale et professionnelle, et agir contre les intolérances pour l'égalité des droits.

Le 24 avril 2006, le CII établit son programme d'actions autour des priorités suivantes :

- renforcer les parcours d'intégration jusqu'à la citoyenneté française (notamment par la maîtrise de la langue française des nouveaux arrivants),
- faciliter l'insertion sociale et l'accès à

l'emploi (accompagnement des jeunes en formation) ;

- apporter un soutien spécifique aux femmes ;
- assurer l'égalité des chances dans l'accès au travail ;
- et enfin réaffirmer les principes de notre pacte républicain en faisant élaborer une charte de la laïcité dans les services publics et en luttant contre les discriminations.

Pour changer le regard de la société sur les populations étrangères, le gouvernement rappelle la création de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration dont l'ouverture est prévue pour avril 2007.

L'intégration des primo-arrivants

Le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) mis en place à titre expérimental en juillet 2003, est généralisé à l'ensemble du territoire par la loi n° 2005-35 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Cette dernière confie la mise en oeuvre du CAI à l'ANAEM (Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations), qui naît de la fusion de l'OMI (Office des Migrations internationales) et du SSAE (Service social d'aide aux émigrants).

La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 rend sa signature obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2007. Les nouveaux arrivants s'engagent à suivre une formation linguistique et civique. La carte de résident ne pourra être accordée qu'à trois conditions : « l'engagement personnel de respecter les principes qui régissent la République française, le respect effectif de ces principes et une connaissance suffisante de la langue française ».

La loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile rend obligatoire un bilan de compétences professionnelles pour chaque signataire d'un CAI. Elle crée un contrat d'accueil et d'intégration ad hoc pour les familles qui consiste en une formation obligatoire sur les droits et devoirs des parents en France. En cas de non respect, le juge des enfants pourra être saisi et le paiement des allocations familiales

⁶⁰ Cour des comptes, L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration. Rapport au 1^{er} ministre, novembre 2004

⁶¹ Décret n°89-881 du 6 décembre 1989 portant création du comité interministériel à l'intégration, modifié par Décret n°2003-84 du 30 janvier 2003

suspendu. Elle soumet la délivrance d'un visa au titre du regroupement familial à l'évaluation, dans le pays de résidence, du degré de connaissance du français et des valeurs de la République, avec si nécessaire une formation de deux mois maximum.

La promotion de la diversité et de l'égalité des chances

Si le terme d'intégration est affiché pour les primo-arrivants, c'est ceux d'égalité des chances puis de diversité qui sont mis en avant pour l'ensemble des populations issues de l'immigration vivant en France. Ces notions sont fortement portées par Yazid Sabeg, commissaire à l'égalité des chances, qui prône la nécessité d'affirmer le caractère pluraliste et pluriethnique de la société française. Le monde de l'entreprise va s'y rallier avec Claude Bébéar, pour qui assurer l'égalité des chances et faire participer l'ensemble des populations marginalisées à la vie de la communauté nationale à travers toutes les entreprises, ce n'est « pas affaire de compassion mais plutôt d'intérêts bien compris »⁶². « La discrimination des minorités visibles en entreprise » est « aberrante sur le plan économique ».

Avec la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, le croisement entre la problématique des quartiers où vivent de nombreux immigrés et celle de l'intégration se concrétise. Favoriser l'emploi des jeunes résidant dans les quartiers et renforcer la lutte contre les discriminations sont deux des cinq objectifs affichés. Outre le contrat nouvelle embauche (CNE) qui fera long feu, la loi renforce les pouvoirs de la Halde (la procédure des testings est légalisée), et crée l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ANCS) chargée de mener des actions contre les discriminations dans les quartiers. Elle reprend les missions du Fasild en matière d'intégration et de lutte contre les discriminations ainsi que les attributions de la DIV. La synergie ainsi opérée repose sur le postulat que ces deux organismes visent, pour partie, les mêmes

populations. Le Fasild disparaît. Ses missions relatives à l'accueil des étrangers sont transférées à l'ANAEM.

Dans le Plan Espoir Banlieues de 2008, l'accent est mis sur l'emploi des jeunes et la formation. Il s'agit d'aider les jeunes des quartiers, dont une partie est issue de l'immigration, à s'insérer sur le marché du travail. La dérogation au principe d'égalité de traitement reste cantonnée à la politique de la ville et atteint indirectement les populations issues de l'immigration qui y sont sur-représentées. Ces populations y sont explicitement ciblées dans le volet « emploi » dont l'un des objectifs est d'ouvrir la fonction publique à la *diversité*, en modifiant les modes de recrutement. Parmi les politiques sectorielles déclinées dans le Plan Banlieues, le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire a en charge de faciliter l'insertion des primo-arrivants sur le marché de l'emploi, notamment dans les secteurs en tension. L'objectif est de conclure des accords cadres avec les organisations représentant les employeurs, ainsi que l'agence nationale des services à la personne et le service public de l'emploi, pour articuler le bilan de compétences prévu dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration et la mise à l'emploi des personnes concernées (embauche directe, formation préparatoire).

Enfin, la reconnaissance de la diversité qui passe par la lutte contre les discriminations suppose de les mesurer. Pour trancher cet autre débat animé - l'éventualité de l'instauration de statistiques ethniques⁶³ - un comité pour la mesure de la diversité et l'évaluation des discriminations a été instauré sous la présidence de F. Héran. « Il ne s'agit pas de bâtir un référentiel ethno-racial à l'américaine », de faire du « comptage » mais de « savoir si des personnes de même sexe et même âge, d'un milieu social comparable, à qualification donnée, voient leurs chances se déduire du fait d'origines différentes »⁶⁴.

⁶² C. Bébéar, Des entreprises aux couleurs de la France. Minorités visibles : relever le défi de l'accès à l'emploi et de l'intégration dans l'entreprise, rapport au Premier ministre, Institut Montaigne, 2004

⁶³ Proposition introduite dans le projet de loi de 2007, cet amendement sera jugé contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 5 novembre 2007.

⁶⁴ F. Héran : « Statistiques ethniques, non ! Mesure de la diversité, oui. Loin de miner la République, il s'agit de la consolider ». in Le Monde du jeudi 28 mars 2009.

Principales mesures récentes sur l'immigration et l'intégration des étrangers

16 novembre 2001 - loi n°2001-1066 contre les discriminations au travail.

26 novembre 2003 - Loi n° 2003-1119 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité. Elle instaure l'allongement de la durée de rétention administrative des étrangers (de 12 à 32 jours), la création d'un fichier d'empreintes digitales des demandeurs de visas, un contrôle plus strict des attestations d'accueil, le renforcement du contrôle de certains mariages mixtes, un durcissement des conditions d'obtention des titres de séjour et un aménagement de la double peine.

10 décembre 2003 - loi relative à la réforme du droit d'asile dite « Loi Villepin ». Elle unifie les procédures de l'asile. L'Ofpra devient guichet unique pour les demandeurs d'asile. La réforme prévoit la reconduction effective dans leur pays d'origine des étrangers déboutés du droit d'asile.

30 décembre 2004 : la loi crée la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE), autorité administrative indépendante

18 janvier 2005 - La loi n° 2005-35 de programmation pour la cohésion sociale généralise le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) à l'ensemble du territoire. Elle confie la mise en œuvre du CAI à l'ANAEM (Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations), qui naît de la fusion de l'OMI (Office des Migrations internationales) et du SSAE (Service social d'aide aux émigrants).

31 mars 2006 - La loi pour l'égalité des chances vise à favoriser l'emploi des jeunes résidant dans les quartiers et à renforcer la lutte contre les discriminations - elle renforce les pouvoirs de la Halde - et crée l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE).

24 juillet 2006 - Loi n°2006-911 relative à l'immigration et à l'intégration vise à promouvoir l'immigration choisie et rend obligatoire pour les migrants réguliers le contrat d'accueil et d'intégration à compter du 1er janvier 2007. La loi durcit les conditions du regroupement familial et renforce le contrôle des mariages mixtes. Elle prévoit l'instauration d'une liste de secteurs tendus où les employeurs pourront faire appel à des étrangers. Elle crée la carte «compétence et talents» valable trois ans et renouvelable. Le principe de la régularisation systématique après 10 ans de présence sur le territoire est supprimé.

14 novembre 2006 - L'immigration familiale est de nouveau ciblée avec la loi n° 2006-1376 relative au contrôle de la validité des mariages.

Mai 2007 - Création du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement.

20 novembre 2007 - Loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile. L'État fixe des objectifs quantitatifs –notamment d'atteindre 50% de travailleurs dans les flux d'immigration - et ouvre la porte à la mise en place de quotas par origine géographique. Elle rend obligatoire un bilan de compétences professionnelles pour chaque signataire d'un CAI. Elle crée un contrat d'accueil et d'intégration ad hoc pour les familles. Elle soumet la délivrance d'un visa au titre du regroupement familial à l'évaluation, dans le pays de résidence, du degré de connaissance du français et des valeurs de la République, avec si nécessaire une formation de deux mois maximum.

Principales mesures récentes sur l'immigration et l'intégration des étrangers (suite)

20 juin 2008 – Le Plan Espoir Banlieues vise à aider les jeunes des quartiers, dont une partie est issue de l'immigration, et à faciliter l'insertion des primo-arrivants sur le marché de l'emploi, notamment dans les secteurs en tension.

17 décembre 2008 - Nomination d'un commissaire à la diversité et à l'égalité des chances.

25 mars 2009 - La loi n° 2009-323 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion redéfinit les missions de l'OFII, office français de l'immigration et de l'intégration, créé par le décret n° 2009-331 (l'ANAEM devenant l'OFII). L'OFII devient l'opérateur unique dans le champ de l'intégration.

7 mai 2009 : Rapport du commissaire à la diversité et à l'égalité des chances (76 mesures).

3 – Le pilotage institutionnel des politiques d'intégration

La floraison législative des années 2000 va s'accompagner d'un nouveau pilotage des questions d'immigration sous l'égide d'un seul ministère, le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire mis en place en 2007.

En Avril 2008, le conseil de modernisation des politiques publiques constate des doublons entre les missions de l'ACSÉ et de l'ANAEM, notamment sur les questions de formation linguistique des primo-arrivants. Par une circulaire de janvier 2009, le gouvernement décide de mieux délimiter le champ de la politique d'intégration destinée aux étrangers d'une part, de la politique d'égalité des chances et de promotion de la diversité d'autre part, qui s'adresse à l'ensemble de la population, qu'elle soit ou non d'origine étrangère.

L'intégration des primo-arrivants

Le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire est désormais en charge des primo-arrivants en situation régulière, pendant les cinq premières années suivant leur arrivée en France. À l'issue de ces cinq ans, les étrangers ont vocation à être pris en charge, au même titre que les français d'origine étrangère ou non, par les dispositifs de droit commun pilotés par d'autres ministères en charge notamment de l'éducation nationale, l'emploi, les affaires sociales, le logement ou la politique de la ville. L'action ira au-delà de ces cinq ans pour les femmes immigrées (lutte contre les violences, polygamie), les migrants âgés et les étrangers dont la naturalisation a été reportée pour insuffisance de connaissance linguistique.

Au sein du ministère, la DAIC (direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté) créée en janvier 2008 a vocation à se consacrer exclusivement aux questions d'intégration et d'accès à la nationalité française⁶⁵. Elle pilote et anime les services territoriaux de l'État sur ces questions et assure la tutelle de l'ANAEM devenue OFII, office français de l'immigration et de l'intégration. L'action de la direction comporte une dimension interministérielle forte - éducation, formation, emploi, politique de la ville, culture... - qui s'exerce à travers le Comité interministériel à l'intégration (CII) et à travers des accords cadres de partenariat avec d'autres ministères ou des branches professionnelles.

L'OFII, mis en place fin mars 2009, sous tutelle du ministère, devient l'opérateur unique dans le champ de l'intégration⁶⁶. Il est chargé d'accueillir, via le contrat d'accueil et d'intégration, et de renforcer les parcours d'intégration des personnes immigrées pendant les cinq premières années de leur présence en France. Il a aussi compétence pour organiser l'ensemble des actions d'apprentissage du français en faveur des immigrés quel que soit leur temps de présence en France.

La déclinaison territoriale de la politique d'intégration des étrangers se fait via les programmes régionaux et départementaux d'intégration (PRIPI et PDI). Ces plans doivent porter sur la période 2010-2013.

Le PRIPI⁶⁷ (programme régional d'intégration pour les populations immigrées) définit les orientations en conformité aux politiques nationales. Le niveau régional se voit dévolu un rôle de pilotage et d'animation sous la responsabilité du Préfet de région à travers la coordination des plans

⁶⁵ Elle remplace la DPM (direction de la population et des migrations) rattachée auparavant au ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

⁶⁶ Création de l'OFII par le décret n° 2009-331, redéfinition de ses missions par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

⁶⁷ La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a rendu obligatoire les PRIPI qui ont été mis en place par décret en février 1990, mais ce décret a été inégalement appliqué sur le territoire.

départementaux, l'allocation de ressources aux préfets de départements, la communication sur les bonnes pratiques et leur valorisation, la formation régionale des acteurs départementaux. Ce travail passe par l'élaboration de diagnostics et la mise en place et le suivi d'indicateurs de performance.

Les PDI sont élaborés, dans les départements où existe un service de l'immigration et de l'intégration, à partir d'un diagnostic des besoins et des ressources de chaque territoire. Les PDI se substituent aux PDA (plans départementaux d'accueil) qui existent depuis 1993. Ce sont des documents opérationnels, servant de cadre aux actions à mener de concert avec les directions territoriales de l'OFII et les autres services déconcentrés de l'État (directions en charge de l'emploi et de la formation professionnelle, rectorats, services en charge de la santé publique...). Les collectivités territoriales doivent être associées aux PDI autant que de besoin. Leurs compétences institutionnelles (formation professionnelle, école primaire, action sociale, crèches, logement social en font des partenaires indispensables à la mise

en place sur le terrain des actions d'intégration.

La lutte contre les discriminations et pour l'égalité de chances

Cette redéfinition des missions du ministère en charge de l'intégration s'est accompagnée d'une modification du périmètre d'action et du rattachement de l'ACSE tels que définis en 2006. L'ACSE passe sous tutelle unique du ministère du logement et de la ville. Elle poursuit son activité d'opérateur de la politique de la ville mais ne s'occupe plus des questions d'intégration des primo-arrivants et de l'apprentissage du français. Les populations immigrées entrent dans son champ d'intervention à travers ses actions de lutte contre les discriminations et pour l'égalité des chances, qui concernent aussi l'ensemble de la population française. Elle se doit de veiller, plus spécifiquement, à leur égalité d'accès aux droits et aux services publics.

III

Les politiques d'accueil

1 – L'accueil, une compétence des services de l'Etat

L'État a longtemps délégué au secteur associatif (SSAE ou ASSFAM) le travail social d'accompagnement des nouveaux arrivants sur le plan administratif, financier ou familial. La politique d'accueil a vu le jour en 1986 pour faciliter la procédure de regroupement familial. Ce dispositif, peu personnalisé ne visait que les entrées de familles d'étrangers vivant en France et ne prenait donc pas en compte les autres primo-arrivants (réfugiés, membres de familles de Français). Ces derniers seront pris en compte à partir de 1999.

En avril 2003, le Conseil interministériel (CII) inscrit la refonte de la politique d'accueil et d'intégration des immigrés autour de 55 mesures. Elle se fonde sur trois piliers :

- un véritable service public de l'accueil étendu sur tout le territoire,
- l'apprentissage de la langue française,
- la concrétisation des engagements réciproques de l'Etat et du nouvel arrivant dans un contrat d'accueil et d'intégration (CAI).

Une circulaire du 23 novembre 2003 relative à la généralisation du service public de l'accueil précise que la mise en place de cette nouvelle politique doit s'appuyer sur les outils de programmation et de pilotage déjà existants : les PDA (plan départementaux d'accueil) et les PRIPI (Programmes régionaux d'insertion des populations immigrées). Ces plans formalisent les objectifs à atteindre et les actions et partenariats à mettre en œuvre. Ils doivent mobiliser l'ensemble des services publics.

Pendant les cinq premières années de leur arrivée en France les étrangers primo-arrivants sont pris en charge par le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. À l'issue de ces cinq ans, ils ressortent, au même titre que les français d'origine

étrangère ou non, des dispositifs de droit commun pilotés par les autres ministères.

Le contrat d'accueil et d'intégration (CAI)

Symbole fort de cette politique d'accueil, le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) est mis en place à titre expérimental en juillet 2003. Sa signature est rendue obligatoire en janvier 2007 pour tous les primo-arrivants, à l'exception des demandeurs d'asile⁶⁸.

Il formalise, à l'issue d'un entretien individuel sur la situation du migrant et de tests linguistiques, un engagement réciproque : de la part du pays d'accueil et de la part des migrants.

Il donne droit à la passation d'un bilan de compétences professionnelles de 3 heures et à trois types de formation :

- une journée obligatoire de formation civique traduite dans les principales langues des pays d'origine. Elle présente les institutions françaises et les valeurs de la République (l'égalité Hommes/Femmes, la laïcité, l'accès obligatoire et gratuit à l'éducation) et l'organisation politique et administrative de la France. Une attestation de présence est délivrée.
- Une formation linguistique si besoin. Un test oral et écrit en français permet d'évaluer si le niveau de langue est suffisant. Si ce n'est pas le cas, une formation obligatoire d'une durée maximale de 400 heures est mise en place, sanctionnée par un examen final afin d'obtenir le Diplôme initial de langue française (DILF). Un certificat d'assiduité est remis. Selon un bilan fait par l'ANAEM fin 2006, 70 % des primo-arrivants sont dispensés de cette formation⁶⁹.
- Une journée d'information « Vivre en France » présente les services publics (santé, école, service public de l'emploi,

⁶⁸ http://www.ofii.fr/article.php3?id_article=21

Le CAI est généralisé à l'ensemble du territoire par la loi n° 2005-35 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 rend sa signature obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2007.

⁶⁹ « Juillet 2003 – novembre 2006 : 200 000 contrats d'accueil et d'intégration signés », ANAEM, novembre 2006

logement) et les démarches à faire pour accéder aux droits. Une attestation de présence est délivrée.

Le suivi des formations linguistiques et civiques et la passation d'un bilan de compétences sont obligatoires. En cas de non respect, le Préfet peut mettre fin au contrat puis refuser le premier renouvellement de la carte de séjour temporaire et la délivrance de la carte de résident (10 ans).

À l'issue de l'entretien individuel, si besoin est, un accompagnement social est proposé aux migrants, dans lequel l'ASSFAM, association Service Social Familial Migrants, est très impliquée.

La loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile crée aussi un contrat d'accueil et d'intégration ad hoc pour les familles qui consiste en une formation obligatoire sur les droits et devoirs des parents en France. Elle porte notamment sur l'autorité parentale, l'égalité entre les hommes et les femmes, la protection des enfants et l'obligation scolaire. En cas de non respect, le juge des enfants pourra être saisi et le paiement des allocations familiales suspendu. La loi soumet la délivrance d'un visa au titre du regroupement familial à l'évaluation, dans le pays de résidence, du degré de connaissance du français et des valeurs de la République, avec si nécessaire une formation de deux mois maximum.

C'est l'OFII, Office français de l'immigration et de l'intégration (ex ANAEM), qui met en place le CAI et qui organise l'ensemble des actions d'apprentissage du français en faveur des immigrés.

Ce contrat d'intégration ne fait pas l'unanimité. Certaines associations y voit un moyen de réduire l'immigration régulière en la rendant plus difficile : il faut faire preuve d'intégration avant même d'avoir la garantie d'un séjour stable. Il ne s'adresse qu'aux nouveaux arrivants et laisse de côté l'intégration des populations anciennement arrivées confrontées à des difficultés (échec scolaire, chômage élevé, relégation dans

des quartiers difficiles, difficultés linguistiques, etc.) dont certaines ont acquis la nationalité française.

Intégrer par le travail

Dans un double souci de résoudre la pénurie de main-d'œuvre dans les secteurs en tension et de faciliter l'accès à l'emploi des arrivants, le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire cherche à signer des accords pour rapprocher les uns des autres. Plusieurs expérimentations sont en cours avec des branches professionnelles à forts besoins de main d'œuvre (Agence nationale des services à la personnes, transports-logistique), des structures du monde économique (association nationale des DRH, Fondation Agir Contre l'Exclusion, Conseil national de l'insertion par l'économie) et des grandes entreprises. Un accord a été signé avec le groupe Vinci en février 2009.

L'un des objectifs est de « professionnaliser l'immigration familiale ». À l'issue du bilan de compétence, il s'agirait de mettre les primo-arrivants en relation avec les représentants locaux des branches professionnelles, des clubs d'entreprises ou des entreprises prêtes à les accueillir. À terme, le ministère envisage de faire de l'OFII « une véritable agence de placement des immigrés familiaux ».

La déclinaison territoriale de la politique d'accueil

Selon les vœux du Haut conseil à l'intégration, la politique d'intégration doit être territorialisée : « la mobilisation des acteurs locaux passe par l'articulation de l'ANAEM [OFII] et de la politique d'intégration avec les missions des préfets régionaux et départementaux et la mobilisation des élus »⁷⁰. La territorialisation de l'accueil des primo-arrivants s'est cependant heurtée ces dernières années à un manque de coordination et de moyens, à l'instabilité des réglementations et des orientations politiques nationales et aux

⁷⁰ HCl, *Le bilan de la politique d'intégration 2002-2005*, La documentation française, 2006

restructurations administratives.

Le niveau régional

Les PRIPI – Programme régional d'intégration des populations immigrées – constituent l'instrument de mise en cohérence des actions d'intégration à l'échelle régionale. Leur champ d'action dépasse l'accueil et s'étend à la promotion sociale et professionnelle et à la lutte contre les discriminations.

Le niveau régional se voit dévolu un rôle de pilotage et d'animation sous la responsabilité du Préfet de région à travers la coordination des plans départementaux (PDI, ex PDA, plan départementaux d'accueil), l'allocation de ressources aux préfets de départements, la communication sur les bonnes pratiques et leur valorisation, la formation régionale des acteurs départementaux. Une nouvelle génération de PRIPI et PDI doit être mise en place pour la période 2010-2013.

Le PRIPI de l'Île-de-France élaboré en 2005 sous le pilotage de la DRASS et de la DRTEFP est le fruit d'une collaboration institutionnelle entre les services de l'État impliquant les échelons départementaux et régionaux⁷¹. Il a été validé par le CRILD (Commission régionale pour l'intégration et la lutte contre les discriminations). Il s'articule autour de plusieurs axes prioritaires :

- une meilleure connaissance des processus via des études et diagnostics territoriaux (appel d'offre),
- un volet « social » comprenant des orientations en matière d'accueil, d'accès aux formations linguistiques, de lutte contre les discriminations, d'accès au logement et aux soins,
- un volet « travail et emploi » visant à lutter contre les discriminations à l'embauche, favoriser l'intégration des femmes immigrées, faciliter l'accès des jeunes issus de l'immigration à la fonction publique, favoriser le maintien dans l'emploi des jeunes et adultes issus de l'immigration en s'appuyant sur le parrainage, mettre en cohérence les décisions d'autorisation de travail (voir

encadré).

Les actions lancées par le PRIPI n'étaient pas, à cette date, cantonnées aux primo-arrivants mais visaient « à favoriser les conditions d'une intégration sociale et professionnelle durable des migrants qu'ils soient d'immigration récente ou plus ancienne, ou encore de générations issues de l'immigration. »

La déclinaison opérationnelle et conventionnelle des axes du PRIPI a été actée par une *charte régionale* entre le FASILD, la DRTEFP, la DRDFE, l'ANPE et l'AFPA visant à favoriser l'insertion professionnelle des populations immigrées et issues de l'immigration et à prévenir et combattre les discriminations raciales et racistes (2006). Les parties signataires s'y engagent à coordonner leurs actions, favoriser l'accès et la diffusion des différents programmes et dispositifs d'insertion professionnelle et de lutte contre les discriminations, et à contribuer au développement d'outils communs.

La charte décline les principaux dispositifs à mobiliser pour :

- favoriser l'accès à la formation et à l'emploi (évaluation du niveau linguistique ; formations linguistiques ; orientation, mobilisation et élaboration du projet professionnel ; valorisation des acquis de l'expérience VAE ; méthode de recrutement par simulation) ;
- aider les jeunes (parrainage ; accès aux contrats aidés et en alternance ; accompagnement vers l'emploi des jeunes diplômés de niveaux I, II, III résidant en ZUS par l'ANPE ; renforcement de l'action des missions locales dans l'accueil des jeunes issus de l'immigration et dans la lutte contre les discriminations) ;
- prévenir les discriminations raciales et sexistes (sensibiliser et professionnaliser des acteurs de l'emploi ; développer l'accompagnement des personnes susceptibles de subir des pratiques discriminatoires par du coaching, l'accès aux stages et à l'alternance, la mise en relation directe entre demandeur et entreprise, etc.) ;

⁷¹ Programme régional d'insertion des populations immigrées (PRIPI) de la région Ile-de-France, DRTEFP, DRASS, DREIF, FASILD, DRDFE, septembre 2005

- développer des approches concertées entre acteurs au plan local, dans le cadre des CUCS notamment.

Le CREDOC a procédé à une *évaluation* fin 2007 des différents PRIPI existants. Il relève plusieurs points faibles dont l'insuffisante articulation entre PRIPI et PDA, l'implication très variable des services de l'État dans l'amélioration des services ou l'accès des immigrés aux mesures publiques, une coopération insuffisante avec les collectivités locales, et de façon générale, un manque de suivi et d'évaluation.

Le niveau départemental

Les PDI, plan départementaux de l'intégration, sont élaborés, dans les départements où existe un service de l'immigration et de l'intégration, à partir d'un diagnostic des besoins et des ressources de chaque territoire. Les PDI se substituent aux PDA (plans départementaux d'accueil) qui existent depuis 1993. Ces plans sont centrés sur l'accueil, ils doivent en définir les modalités pratiques, promouvoir des actions complémentaires spécifiques et préciser le rôle de chacun des acteurs. Ce sont des documents opérationnels. Leur mise en oeuvre est faite sous l'autorité du Préfet de département. Le comité de pilotage est composé :

- des services déconcentrés de l'État (DDASS, DDTEFP, Inspection académique, Mission départementale aux droits des femmes, etc.),
- des établissements publics administratifs (OFII, ACSÉ, ANPE),
- des organismes privés (CNAF, CNAM, associations travaillant dans la sphère de l'intégration comme l'ASSFAM),
- des collectivités territoriales (Conseil général, Missions locales, etc.).

Les Plans départementaux se doivent donc de favoriser la transversalité des interventions par le partage d'informations, la recherche d'articulations, la mutualisation des réseaux, la coordination des actions. Il faut, en effet, dépasser la logique des juxtapositions de décisions, de financements et d'actions, d'équipements et de dispositifs

pour organiser une réponse cohérente des acteurs au niveau du territoire.

Or, comme le précise un rapport fait dans le Val d'Oise, ce pilotage se révèle un exercice difficile « devant la multitude de dispositifs à piloter et à coordonner, de partenariats à construire et à mettre en œuvre, de problématiques et de publics à prendre en compte »⁷². Aux difficultés de pilotage s'ajoutent l'instabilité des réglementations et des orientations politiques nationales et les restructurations administratives. L'absence d'enveloppes affectées au financement d'actions dans le cadre du PDA, notamment en matière de formation linguistique professionnalisante, ne facilite pas, non plus, la mise en place de projets spécifiques. L'enjeu étant de faire plus avec les moyens existants.

Le rapport souligne aussi le manque d'articulation avec le PRIPI en matière d'accueil ou avec les actions mises en place par l'ACSÉ ou les CUCS dans le cadre de la politique de la ville, conduisant à un cloisonnement entre le dispositif d'accueil et la suite de l'accompagnement du parcours d'intégration. Il s'agit aussi d'impliquer davantage les collectivités locales. Il prône également d'articuler les PDA avec les dispositifs de lutte contre l'exclusion qui participent aussi à la politique d'intégration, notamment avec le schéma départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion des populations démunies (SDAHI) dont une partie sont d'immigration récente.

Ce rapport aborde, enfin, la nécessité d'évaluer la politique de l'accueil, en dépit des difficultés : diversité des acteurs et des sources de financement, difficulté à identifier les primo-arrivants dans les dispositifs de droit commun, etc.

L'intégration au-delà de l'accueil : les initiatives de la ville de Paris

L'intégration est certes une compétence de l'État, mais des collectivités territoriales ont diversement entrepris de mener des actions qui dépassent le seul champ de l'accueil. C'est le cas de Paris qui a choisi, depuis 2001, de mener une politique spécifique,

⁷² A. Ahamedally, Le plan départemental d'accueil des primo-arrivants du Val d'Oise 2006-2008. Bilan et préconisation pour un plan d'accueil et d'intégration, EHESP, 2008

déclinée sous le leitmotiv « Tous Parisiens, Tous citoyens », dans le cadre de la Délégation à la politique de la ville et à l'intégration⁷³. L'effort se porte sur trois objectifs :

- Promouvoir l'expression de tous les résidents et l'égal accès aux droits ;
- Renforcer la solidarité envers les Parisiens d'origine étrangère les plus fragiles ;
- Valoriser les différentes cultures d'origine et la mémoire des immigrés qui ont contribué à façonner l'identité de Paris pour lutter contre les stéréotypes.

L'accent est plus particulièrement mis sur l'aide aux résidents des 46 foyers de travailleurs migrants (opérations de réhabilitation, accompagnement des résidents, actions santé et dépistage de la tuberculose) et sur l'apprentissage du français. En 2007, 15 associations proposant des actions de formation linguistique ont été financées et un livret *Mon apprentissage du français* a été mis au point. Il est destiné aux 15 000 bénéficiaires des formations soutenues par Paris. La ville intervient dans le cadre des CUCS (préparation au Diplôme initial de langue française (DILF), mais aussi auprès de ses salariés, majoritairement vacataires (cours de français et d'alphabétisation sur le temps de travail ; 95 bénéficiaires en 2007-2008), et propose des cours municipaux d'adultes de français langue étrangère et d'alphabétisation (13 680 heures de cours d'alphabétisation et 16 750 heures de FLE en 2008).

Pour faciliter l'accès aux services publics, des documents multilingues (différents documents administratifs ont été traduits en plusieurs langues) et des services d'interprètes mis à disposition. Des séances d'information collectives sont mises en place avec l'ASSFAM (Association service social familial migrant) et le SSAE (le service social d'aide aux émigrants).

En matière d'insertion sociale et professionnelle des femmes étrangères, la ville a mis en place de nombreuses actions, notamment dans les quartiers de la politique de la ville. Dans le 10^e arrondissement « Parcours de femmes » propose des

ateliers : élaboration de récits de vie, séminaires sur l'environnement institutionnel, socioculturel et professionnel.

Ce sont quelques unes des actions menées en faveur des Parisiens immigrés ou d'origine étrangère, dont le budget global pour 2009 s'élève à 11,2 millions d'euros.

Le département mène aussi de nombreuses actions qui dépassent le champ de l'accueil : passerelles linguistiques vers l'emploi qui associent stages de recherche d'emploi et cours de français pour les demandeurs d'emploi ; actions de lutte contre les discriminations (campagnes d'affichage « Non à la discrimination » avec l'aide du conseil de l'Europe et en partenariat avec la Région ; plan de lutte contre les discriminations dans le 19^e, etc.) ; actions pour l'égalité des chances (organisation de forum de rencontres jeunes-entreprises) ; aides à l'accès aux écoles scientifiques et d'art de la ville de Paris). Ces différents aspects sont abordés dans les chapitres suivants.

⁷³ L'effort de la collectivité parisienne en faveur de l'intégration des parisiens immigrés ou issus de l'immigration 2008-2009 (bleu budgétaire), Délégation à la politique de la ville et à l'intégration

Le PRIPI Île-de-France (2005)

Le programme régional d'intégration des populations immigrées a mis en place une série d'actions en matière de lutte contre les discriminations ou d'insertion sur le marché de l'emploi, qui visent non seulement les primo-arrivants mais plus largement les populations issues de l'immigration.

Lutte contre les discriminations

- Un plan de formation et de qualification des acteurs, professionnels et bénévoles, agents des secteurs public ou privé, oeuvrant dans le champ de l'intégration dans les ZFU ;
- La promotion de l'engagement des acteurs par la signature de chartes contre les discriminations avec des branches professionnelles rencontrant des difficultés de recrutement (métiers de bouche, hôtellerie et restauration) ;
- La sensibilisation des directeurs de ressources humaines ;
- L'implication des agences d'intérim (actions d'insertion des jeunes faiblement qualifiés ; actions d'accompagnement des jeunes diplômés pour leur permettre d'être en contact avec les entreprises au cours de longues missions ; signature de charte déontologique et formation interne pour développer des procédures et des argumentaires face à des demandes irrecevables) ;
- L'implication des Missions locales dans la lutte contre les discriminations ;
- Le développement de coopérations avec les branches professionnelles et les organismes paritaires collecteurs agréés pour accroître la part de jeunes issus de l'immigration dans les contrats de professionnalisation et les contrats d'apprentissage (seules les professions libérales ont adhéré à la démarche) ;
- L'aide à la création d'activités et d'entreprises par les jeunes filles et femmes des quartiers sensibles, issues pour beaucoup de l'immigration. Le dispositif dit « Chrysalide » a porté sur six communes (Meaux, Chanteloup-les-Vignes, Sainte-Geneviève-des-Bois, Montfermeil, Rosny-sous-Bois et Garges-lès-Gonesse) et a consisté à détecter des porteuses de projet puis à les accompagner dans leur démarche notamment par une systématisation de leur parrainage par un chef d'entreprise du même secteur d'activité, et par un suivi et un appui en terme de formation. Les collectivités locales étaient en charge de la coordination et de l'animation du projet.
- Faciliter l'accès des femmes d'origine étrangère aux formations et aux métiers de l'aide à domicile en les aidant à surmonter l'absence de maîtrise de la langue française.

Accès à l'emploi

- Le recours au parrainage pour favoriser le maintien des jeunes et adultes issus de l'immigration dans l'emploi. Le parrainage consiste à faciliter l'accès ou le maintien dans l'emploi de personnes rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle en les faisant accompagner par des personnes bénévoles, retraitées ou en activité. Il s'agit de mobiliser les compétences existantes au sein de réseaux associatifs, de collectivités locales ou d'entreprises. Cet accompagnement intervient en partenariat avec des structures qui ont en charge ces jeunes comme les missions locales ou des fondations de la 2^e chance.
- La mise en place de parcours d'insertion en direction des jeunes étrangers de 16-18 ans (programme de formation et aide à la construction de projet professionnel).

Ces deux derniers projets étaient pilotés par la DRTEFP. Le Conseil régional de l'Île-de-France y était associé.

Les plans départementaux d'accueil : l'exemple de la Seine-Saint-Denis

Le premier PDA de la Seine-Saint-Denis date de 1996. Il a été réactualisé en 2003, puis en 2007. Le plan 2007-2009 a été réalisé en partenariat avec :

- les institutions réunies au sein du Pôle de compétence préfectoral «Intégration des étrangers en situation régulière» (Préfecture, DDASS, DDTEFP, Inspection Académique, ANAEM et ACSÉ),
- le Conseil Général et les services publics oeuvrant au niveau local (CAF, CPAM),
- le service social spécialisé de l'ASSFAM (association service social familial migrants) et des associations concernées par le domaine de l'intégration.

Il précise les modalités de la mise en œuvre du contrat d'intégration dans le département et met en place trois groupes de travail thématiques :

- un groupe « Accès aux droits et accompagnement social » animé par la DDASS ;
- un groupe « formation linguistique et accès à l'emploi » animé par la DDTEFP et l'ACSÉ ;
- un groupe « scolarisation » animé par l'Inspection académique.

Chacun des groupes est chargé de mettre en œuvre des actions, d'en évaluer les effets « afin de construire progressivement de véritables parcours d'intégration ». Quatorze fiches actions sont ainsi déclinées. Elles se conçoivent comme des solutions à mettre en œuvre, en vue de répondre aux difficultés et aux points de blocage repérés par les groupes au cours de leurs discussions.

Six fiches actions relèvent du groupe « Accès aux droits et accompagnement social » :

- La réduction des délais d'accès aux prestations sociales et familiales ;
- La participation des communes au Service public de l'accueil départemental (DDASS, ANAEM, Conseil général, ASSFAM) ;
- La désignation de référents CAI dans les services publics de l'accueil (ANPE, missions locales, CAF, CPAM et Inspection Académique) ;
- La communication et l'échange d'information entre les services,
- L'articulation entre les services sociaux spécialisés de l'ANAEM et de l'ASSFAM avec les services sociaux de secteur du Conseil Général ;
- La participation de la fédération des "femmes relais" et des structures de proximité assurant des fonctions de médiation à l'accueil et l'insertion sociale des primo-arrivants au niveau local.

Quatre fiches actions relèvent du groupe « formation linguistique et accès à l'emploi » :

- La présentation du CAI à l'ANPE et aux missions locales ;
- La lisibilité de l'offre de formation (en partenariat avec le Conseil général, le Conseil régional, l'ANPE, les missions locales, la DDTEFP et l'ANAEM) ;
- L'articulation formation linguistique / formation professionnelle ;
- La reconnaissance des compétences des primo-arrivants (diplômes et qualifications).

Quatre fiches actions relèvent du groupe « scolarisation » :

- L'information des familles sur le système éducatif ;
- L'amélioration de l'offre des classes d'accueil ;
- Le versement des prestations familiales pour les élèves en attente de scolarisation ;
- La participation de l'Éducation nationale aux modules d'information des primo-arrivants.

Un ou plusieurs indicateurs sont définis pour chacune des actions. Les 3 groupes de travail se sont réunis 2 fois par an pour assurer le suivi technique de la mise en œuvre du PDA. Le comité de pilotage s'est réuni 2 fois par an, sous l'autorité du Préfet.

<http://ile-de-france.sante.gouv.fr/ddass-93/les-politiques-sociales/pdai/presentation-du-plan-departement-d-accueil.htm>

2 – La scolarisation des jeunes nouvellement arrivés en France

Le ministère de l'Éducation nationale mène depuis 1970 une politique d'« enseignement spécialisé » à destination des élèves ne maîtrisant pas la langue française, dont les modalités ont été expérimentées localement dès les années 1960. Pendant 30 ans, les dispositifs correspondants ont accueilli à la fois des enfants de primo-migrants et des enfants en difficulté scolaire, nés et scolarisés en France de parents étrangers. En 2002, un nouvel élan est donné à cette politique qui est recentrée sur les « élèves nouvellement arrivés en France »⁷⁴. En 2008-2009, ce sont plus de 10 000 jeunes qui ont bénéficié d'un soutien spécifique en Île-de-France.

Objectifs et bénéficiaires

Les élèves non scolarisés en France l'année précédente (non francophones ou francophones) qui n'ont pas une maîtrise suffisante des apprentissages scolaires leur permettant d'intégrer immédiatement une classe du cursus ordinaire, bénéficient d'aides adaptées à leur arrivée. Ces aides sont transitoires, l'objectif étant d'assurer dès que possible leur intégration dans le cursus ordinaire. Elles prennent la forme d'un enseignement spécialisé en français « langue seconde » ou « de scolarisation »⁷⁵ représentant au moins 12 heures hebdomadaires, auxquelles s'ajoutent des heures spécifiques dans les principales disciplines.

Les élèves sont inscrits administrativement dans une classe ordinaire correspondant à leur niveau, en veillant à ne pas dépasser un écart de deux ans par rapport à la classe d'âge correspondante. Dans la mesure de

possible, les dispositifs fonctionnent en « classe ouverte » : en plus de l'enseignement spécialisé, les élèves suivent une partie des enseignements en classe ordinaire, notamment ceux pour lesquels la maîtrise de la langue écrite est moins indispensable.

La circulaire recommande en outre d'éviter d'implanter deux ou plusieurs classes d'accueil dans le même établissement. « On fera également en sorte que des classes d'accueil ne soient pas systématiquement ouvertes dans les établissements classés prioritaires »⁷⁶.

Modalités d'accueil et d'affectation des élèves

Les familles de nouveaux arrivants sont informées des conditions de scolarisation de leurs enfants dans le cadre des procédures de pré-accueil et d'accueil organisées par l'OFII (Office français de l'immigration et de l'intégration). Les services de l'Éducation nationale sont représentés dans les comités de pilotage des plans départementaux d'accueil et lors des séances collectives de pré-accueil. Des documents d'information traduits en de nombreuses langues sont établis à l'intention des familles. Les familles en situation irrégulière sont orientées vers les dispositifs par le biais du bouche-à-oreille et des réseaux associatifs locaux ; elles représentent une part prépondérante des élèves accueillis⁷⁷.

Les acquis scolaires des élèves nouvellement arrivés en France sont d'abord évalués, jusqu'à l'âge de 11 ans, par des maîtres spécialisés dans les écoles dans le

⁷⁴ Ministère de l'Éducation nationale, circulaire n°2002-100 du 25 avril 2002.

⁷⁵ Avant 2002, les méthodes étaient fondées sur l'acquisition du « français langue étrangère », autrement dit langue de communication orale. Les méthodes d'enseignement du français « langue de scolarisation » font une place plus importante à la maîtrise de la langue écrite, indispensable à la réussite scolaire.

⁷⁶ En mai 2004, 52% des dispositifs d'accueil pour les élèves nouvellement arrivés en France, 1^{er} et 2nd degrés confondus, étaient implantées, en France métropolitaine, dans des établissements situés en Zone d'éducation prioritaire ou Réseau d'éducation prioritaire. Cf. Claude Cortier, Accueil des élèves allophones à l'école française : contexte, dispositifs et didactiques, Cndp, 2007.

⁷⁷ 30% seulement des élèves accueillis seraient issus de l'immigration « reconnue » cf. Françoise Lorcerie, Quelle politique scolaire de l'accueil, Accueillir, revue du SSAE, n°242, juin 2007.

cadre de cellules d'accueil organisées localement par les CASNAV (centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage), à partir de 12 ans, dans les centres d'information et d'orientation et les établissements. À Paris, les évaluations ont lieu au CASNAV pour les élèves de 12 ans et plus. Les tests portent sur le degré de compréhension et d'expression orale et écrite en langue française, et sur les acquis dans la langue d'origine, en anglais et en mathématiques (en langue d'origine). À l'issue de l'évaluation, une proposition d'orientation est prononcée. L'affectation des élèves dans les établissements, en classe ordinaire et/ou dans les dispositifs spécialisés relève ensuite, comme pour les autres élèves, des inspecteurs de circonscription (écoles) ou d'académie (collèges et lycées).

Les différents dispositifs d'accueil

Quatre dispositifs sont mentionnés par la circulaire du printemps 2002 :

- les classes d'initiation (CLIN) dans les écoles du premier degré. En principe, il s'agit de classes ouvertes, dans lesquelles les élèves séjournent un an au maximum avant leur intégration en classe ordinaire,
- les classes d'accueil (CLA) dans les établissements du second degré, avec les mêmes principes de fonctionnement que les CLIN,
- les classes d'accueil spécialisées pour les élèves pas ou peu scolarisés antérieurement (CLA-NSA) dans les établissements du second degré. Il s'agit de classes fermées : les élèves ne suivent pas d'enseignement dans des classes ordinaires. À l'issue d'une année de CLA-NSA, en principe, ils sont orientés vers des CLA ordinaires,
- les cycles d'insertion pré-professionnels par alternance en français langue étrangère (CIPPA-FLE) et en alphabétisation (CIPPA-ALPHA) organisés localement par la mission

générale d'insertion de l'Éducation nationale (MGIEN) au bénéfice des jeunes de plus de 16 ans dont les acquis sont insuffisants pour intégrer un lycée professionnel.

La circulaire de 2002 réaffirme le principe des classes ouvertes tout en reconnaissant la nécessité de différencier les élèves selon qu'ils ont déjà été scolarisés ou non dans leur pays d'origine⁷⁸. Elle encourage la prise en charge des jeunes âgés de 16 à 18 ans, pour lesquels la scolarisation n'est plus obligatoire. Les trois académies d'Île-de-France se sont engagées dans cette voie. Des classes spécifiques ont été ouvertes pour eux dans des lycées professionnels et dans des lycées généraux et technologiques. Ceux dont le niveau scolaire ne permet pas une inscription en lycée sont orientés vers les MGIEN ou, dans une moindre mesure, vers les Groupements d'établissements publics locaux d'enseignement (GRETA) qui proposent des formations professionnelles pour les adultes.

Lorsque le nombre d'élèves concernés est insuffisant pour ouvrir une classe spécialisée, des groupes de soutien peuvent être organisés sur le modèle des groupes de remédiation pour les élèves en difficulté scolaire : CLIN itinérante, modules linguistiques en lycées.

Ces dispositifs de base sont complétés localement par des modules de soutien linguistique. Le CASNAV de Paris a mis en place plusieurs formules :

- des modules de soutien en français langue seconde (SFLS) sont proposés aux élèves sortants durant l'année suivant leur sortie ; ils accueillent également d'autres élèves en difficulté lorsque des places sont disponibles,
- le dispositif de français langue étrangère intensif (FLEI) accueille les élèves du secondaire non francophones avant leur entrée en CLA. Les élèves y séjournent pendant trois mois, et suivent un enseignement de français de 18 heures hebdomadaires en classes fermées,

⁷⁸ Des dispositifs adaptés étaient déjà mis en place localement pour accueillir ce type de public.

- le dispositif de français langue écrite renforcée (FLER) s'adresse aux élèves âgés des collèges et lycées maîtrisant le français oral. Les élèves sont accueillis en classe fermée pendant une année, en prélude à une intégration directe en classe ordinaire de lycée professionnel.

Les enseignants intervenant auprès des jeunes sont spécialisés en français langue seconde. Les effectifs des classes sont réduits par rapport aux classes ordinaires.

Les partenariats

Les CASNAV jouent, dans chaque académie, le rôle de centres de ressources pour les équipes éducatives chargées de prendre en charge les élèves. Ils animent le réseau des intervenants, contribuent à mutualiser les outils d'évaluation, apportent conseils et aides pédagogiques, et délivrent des formations spécialisées au profit des enseignants. Pôles d'expertise locaux, ils sont chargés de l'analyse des besoins et du suivi des effectifs sous la forme de tableaux de bord départementaux et académiques. Ils représentent le ministère de l'Éducation nationale dans les instances partenariales (plans départementaux d'accueil) ou de coopération locale.

Localement, les CASNAV peuvent disposer d'un pouvoir décisionnaire en matière d'affectation des enseignants et de moyens financiers supplémentaires (CASNAV de Versailles).

Les centres d'information et d'orientation sont associés, dans les académies de Créteil et Versailles, aux procédures d'accueil et d'évaluation des élèves nouvellement arrivés en France.

Les inspections académiques sont chargées d'affecter les élèves dans les structures et de répartir les crédits d'heures d'enseignement spécialisé. Leurs pratiques peuvent varier localement. Le fait, par exemple, de limiter le nombre d'heures de français langue seconde enseignées dans une classe constitue une incitation au fonctionnement en classe

ouverte.

Les établissements accueillent les classes spécialisées et/ou les élèves réintégrant une classe ordinaire. Des actions d'information et de sensibilisation sont organisées à l'intention des personnels de ces établissements par les CASNAV.

Des partenaires extérieurs apportent des compléments de financement : fond social européen pour l'accueil des jeunes de plus de 16 ans, départements pour les CLA en collèges (Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Hauts-de-Seine notamment).

Des dispositifs peu évalués

Les élèves nouveaux arrivants non francophones font l'objet depuis 2001 d'une enquête annuelle spécifique. Au cours de l'année 2008-2009, l'Île-de-France a accueilli plus de 10 200 élèves nouveaux arrivants non francophones dans les écoles, collèges et lycées. Ils représentent 33% de l'ensemble des nouveaux arrivants en France non francophones. Cette proportion élevée reflète l'attractivité de la région auprès des immigrants étrangers, qui sont 40 % à s'y installer⁷⁹.

La grande majorité d'entre eux bénéficie d'un soutien spécifique : 94 %, pour une moyenne de 86 % en métropole. Les dispositifs de soutien sont particulièrement développés dans les écoles élémentaires et les lycées par comparaison avec les autres académies. Au sein de la région, Paris est l'académie qui accueille la plus forte proportion d'élèves non francophones ; tous bénéficient d'un soutien.

La densité des établissements en Île-de-France, en particulier au cœur de l'agglomération, permet d'offrir à une grande majorité de jeunes nouvellement arrivés un soutien spécialisé. Des besoins subsistent néanmoins dans les départements les moins urbanisés, notamment en Seine-et-Marne, et en fin d'année scolaire, quand tous les dispositifs sont pleins.

On ne connaît pas, en revanche, la durée

⁷⁹ Mariette Sagot, Quatre immigrés sur dix s'installent en Île-de-France, IAURIF, Note Rapide n°432, juillet 2007.

moyenne de maintien des élèves dans les dispositifs spécialisés. D'après les entretiens réalisés, elle n'excède pas un an sauf pour les élèves peu ou pas scolarisés antérieurement. L'intégration en classe ordinaire pose parfois des difficultés d'adaptation pour les équipes éducatives des établissements, et pour les élèves.

Peu d'analyses longitudinales permettent d'observer le parcours scolaire ultérieur des élèves passés par les dispositifs. La dernière étude publiée porte sur 1755 élèves scolarisés pour la première fois en France en 1998 en classe d'accueil dans trois académies anonymes, qui ont pu être suivis jusqu'en 2003⁸⁰. Elle met l'accent sur la diversité des cheminements selon les

académies, mais ne permet pas la comparaison avec les autres élèves. L'âge des élèves, l'activité du chef de famille et le pays d'origine pèsent davantage sur la durée de scolarisation que l'académie de scolarisation. En revanche, l'orientation en filière ordinaire dépend davantage du lieu de scolarisation, et de l'offre scolaire disponible pour accueillir les élèves. « Une forte concentration d'élèves primo-arrivants a paradoxalement un effet positif sur leur prise en charge » dans des dispositifs spécialisés ; quant aux parcours ultérieurs, ils sont influencés par les caractéristiques de l'offre scolaire locale.

Dans les trois académies franciliennes, des attentes sont exprimées en matière de suivi

La scolarisation des élèves nouveaux arrivants non francophones dans les trois académies d'Île-de-France en 2007-2008

	Académie de Créteil	Académie de Paris	Académie de Versailles	Total Île-de-France
Ecoles (6-11 ans)				
nb de CLIN	106	62	99	267
nb de CRI	1	-	9	10
total	107	62	108	277
nb total d'ENAF*	1 457	664	1 748	3 869
dont avec soutien	87%	100%	93%	93%
Collèges (12-15 ans)				
nb de CLA	66	41	88	195
nb de CLA-NSA	15	6	8	29
nb de modules linguistiques	-	-	-	-
total	81	47	96	224
nb total d'ENAF	1 764	1 307	1 773	4 844
dont avec soutien	85%	100%	97%	93%
Lycées (16 ans et plus)				
nb de CLA	19	21	13	53
nb de CLA-NSA	8	-	-	8
nb de modules linguistiques	-	-	4	4
total	27	21	17	65
nb total d'ENAF	486	612	274	1 372
dont avec soutien	94%	100%	96%	97%
nb d'ENAF de 16 ans et plus pris en charge				
*par la MGIEN	56	nsp	155	nsp
*par les GRETA	10	nsp	-	nsp
*autres	9	nsp	30	nsp

Source : ministère de l'Éducation nationale

*ENAF : Elèves nouvellement arrivés en France

⁸⁰ Barbara Fouquet-Chauprade, Scolarisation des primo-arrivants et disparités territoriales, in Diversité n°155, Où vas-tu à l'école ? Les liens aux lieux, Ville école intégration, SCEREN, décembre 2008.

longitudinal des élèves, mais la réalisation d'une telle évaluation est rendue difficile par la mobilité géographique des élèves et la précarité fréquente de leur situation. Les modalités de sortie du système scolaire sont souvent difficiles à renseigner. Un suivi limité

à un groupe restreint d'élèves est en cours dans les académies de Versailles et de Créteil.

L'opération expérimentale « Ouvrir l'école aux parents pour réussir l'intégration »

Circulaire n°2008-102 du 25-7-2008, ministère de l'Éducation nationale

L'opération « Ouvrir l'école aux parents pour réussir l'intégration » est inscrite dans la convention-cadre pour favoriser la réussite scolaire et promouvoir l'égalité des chances pour les jeunes immigrés ou issus de l'immigration » de décembre 2007. Elle mobilise les savoir-faire des enseignants spécialisés dans l'accueil des jeunes nouvellement arrivés en France au bénéfice des parents arrivés plus tôt en France et ne bénéficiant donc pas des prestations proposées dans le contrat d'accueil et d'intégration.

Expérimentée dans 12 départements français au cours de l'année scolaire 2008-2009 (dont la Seine-Saint-Denis, l'Essonne, les Hauts-de-Seine et le Val-d'Oise), elle a été étendue à 31 départements à la rentrée 2009. Tous les départements d'Île-de-France sont concernés.

Les prévisions établies par les trois académies franciliennes établissent à un peu plus de 1000 le nombre de parents accueillis au cours de l'année scolaire. 42 collèges, 27 écoles et 1 LP sont concernés.

Objectifs

L'opération répond à trois objectifs :

- l'acquisition de la maîtrise de la langue française par un enseignement de langue seconde, validé par une certification,
- la présentation des principes et des valeurs de la République afin de favoriser une meilleure insertion,
- l'information des parents sur l'institution scolaire, les droits et devoirs des élèves et des parents, l'exercice de la parentalité.

Modalités de mise en œuvre

L'information est diffusée par les écoles et établissements scolaires auprès des familles susceptibles d'en bénéficier. Elle est relayée par les associations de parents d'élèves, les CASNAV, les centres régionaux de documentation pédagogique et les réseaux associatifs locaux : réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, associations, etc.

Une formation gratuite de 120 heures durant l'année scolaire est organisée dans les écoles et collèges par les enseignants des classes spécialisées et des GRETA et les personnels d'associations agréées.

L'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) assure la gestion financière de l'opération par convention avec le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Les deux institutions sont représentées au côté du ministère de l'Éducation nationale dans un comité de pilotage national chargé de valider les projets et d'analyser les bilans et évaluations locaux.

Un comité de pilotage a d'abord été constitué dans chaque région, chargé de diffuser l'appel à projets, pré-sélectionner les projets, mobiliser l'ensemble des personnels et ressources disponibles en articulation avec les autres dispositifs existants. La réorganisation en cours de l'Acsé conduit à centraliser le pilotage au niveau national.

Premiers constats en Île-de-France

La mise en œuvre du dispositif en Île-de-France diffère selon les académies. Celle de Versailles a concentré les moyens sur les collèges, avec l'objectif très affirmé de déboucher sur une certification pour les publics accueillis, le DILF (diplôme initial de langue française). À l'inverse l'académie de Créteil a choisi d'implanter le dispositif principalement dans les écoles, parce que le département de Seine-Saint-Denis fait déjà l'objet d'une opération d'initiative académique, « Parent d'enfant, parent d'élève », dont les objectifs sont voisins (voir encadré chapitre IV-B-2). L'académie de Paris s'est plus que les autres appuyée sur le milieu associatif.

De fait, les besoins ne sont pas partout les mêmes. Les publics accueillis sont majoritairement très éloignés de l'école en termes de niveau et de passé scolaires en Seine-saint-Denis, alors qu'ils sont plus hétérogènes ailleurs.

Enfin, l'organisation même des dispositifs varie selon les académies. Certains sont centrés sur un établissement, d'autres en rassemblent plusieurs, sans que l'on sache quelles plus ou moins values ces organisations induisent.

Après un an d'expérimentation du dispositif dans quatre départements franciliens, trois points forts sont ressortis du comité de pilotage régional :

- la forte demande des parents,
- l'amélioration des relations entre enfants et enseignants,
- une meilleure implication des parents dans la scolarité de leurs enfants, les associations de parents d'élèves. Ce résultat était attendu : « toute prise en compte déclenche une valorisation des personnes ».

Le comité a aussi relevé des points faibles :

- des difficultés à toucher les personnes les plus éloignées de l'école,
- la durée limitée à 1 an et 120 h de formation, souvent insuffisante pour accéder au DILF,
- un problème d'adaptation des méthodes des enseignants à un public d'adultes. Une décision a été prise, suite à ces premiers constats, de consacrer une partie des crédits à la formation des intervenants.

Les femmes sont majoritaires parmi les publics accueillis.

IV

Politiques de lutte contre les discriminations et d'aide à la formation et l'insertion

Les politiques territoriales de lutte contre les discriminations

La politique de lutte contre les discriminations est récente en France. Elle s'est développée depuis une dizaine d'années, principalement dans le cadre de la politique de la ville⁸¹ et en grande partie en lien avec le soutien aux immigrés. Ce lien entre lutte contre les discriminations et politique de la ville s'explique notamment par la forte présence de populations étrangères

et issues de l'immigration dans les quartiers en politique de la ville⁸², ainsi que par l'existence d'un sentiment de discrimination partagé par nombre d'habitants de ces quartiers⁸³. Mais la notion de discrimination s'est progressivement étendue avec la multiplication des critères de discrimination prohibés. Aujourd'hui la notion de discrimination est très large, puisqu'elle consiste à refuser à une personne la possibilité d'exercer un droit pour des motifs illégaux.

⁸¹ Historiquement, la lutte contre les discriminations tire son origine de la politique d'intégration animée par l'État (Direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté) avec le concours du FASILD, devenu ACSÉ en 2006. La notion de discrimination s'est progressivement étendue avec la multiplication des critères de discrimination prohibés.

⁸² D'après le RGP de 1999, on recensait 21,6% de populations étrangères dans les ZUS franciliennes contre 11,6% dans l'ensemble de la région et environ 6% en France. Si on prend en compte les français d'origine étrangère, il est clair que la politique de la ville s'adresse à une population dont une grande partie est issue de l'immigration.

⁸³ L'adresse n'est pourtant pas un des 18 critères de discrimination reconnus par la loi.

1 – Territorialisation des politiques de lutte contre les discriminations

Les Plans de lutte contre les discriminations : de l'expérimentation à la volonté de généralisation

La politique de lutte contre les discriminations a vocation à être déclinée localement, notamment au travers des Plans locaux de lutte contre les discriminations (PLD). Historiquement ces PLD ont été initiés depuis 2001, dans le cadre du volet emploi des contrats de ville 2000/2006⁸⁴, par plusieurs institutions nationales en charge de la politique de la ville ou des politiques d'intégration des migrants : Délégation interministérielle à la ville (DIV), Fonds d'action sociale, d'intégration et de lutte contre les discriminations (FASILD), Direction de la population et des migrations (DPM), Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), Agence nationale pour l'emploi (ANPE)... L'objectif est d'impulser et d'organiser, dans les territoires qui le souhaitent, l'action locale de lutte contre les discriminations. Ces plans s'appuient sur la norme du droit et s'inscrivent dans deux principes :

- le caractère délictueux de la discrimination sur critères illicites (loi du 16 novembre 2001) ;
- la responsabilité pour tout employeur (privé ou public) d'intégrer un principe de non discrimination.

Nécessairement portée par une volonté politique forte, l'action territoriale est une démarche partenariale d'animation, de coordination et d'impulsion des initiatives locales. Elle repose sur un engagement formel, s'appuie sur des instances de pilotage et de suivi et se décline au travers d'un programme d'actions établi au regard

des besoins établis sur le territoire et des forces et faiblesses recensées. Mise en place de façon expérimentale au début des années 2000 dans six sites en France⁸⁵, parfois intégrée dans les contrats de ville 2000/2006, relayée par les nouveaux contrats urbains de cohésion sociale 2007-2010 (CUCS), la démarche PLD reste assez peu répandue. Les actions déclinées dans le PLD concernent d'abord la lutte contre les discriminations dans l'emploi (c'est le cas pour 46 PLD sur le territoire national et pour 6 en Île-de-France), puis le logement (11 sur le territoire national)⁸⁶. Les plans territoriaux combinent généralement des interventions structurelles, qui visent à agir sur les causes des processus de discrimination et à transformer les pratiques professionnelles et des actions plus ponctuelles et ciblées. Les deux orientations – celle de la sanction et celle de la régulation- sont donc présentes au sein des démarches, avec toutefois une part forte accordée à la dimension « régulatrice » d'accompagnement des marchés⁸⁷. En dépit de leur diversité, ces actions peuvent être regroupées dans cinq grandes catégories⁸⁸ :

- sensibilisation ;
- production d'outils de communication ;
- ouverture d'espaces de médiation et/ou d'accompagnement de personnes victimes de discriminations ;
- accompagnement de personnes en recherche d'emploi (parrainage pour favoriser l'intégration professionnelle des jeunes, soutien aux activités économiques et création de clubs à destination de personnes issues de l'immigration, création de plate-forme contre l'illettrisme...)

⁸⁴ Les contrats de ville 2000/2006 contractualisent les engagements des partenaires (État, collectivités locales notamment) pour lutter contre les inégalités dans les quartiers défavorisés. Ils ont été remplacés par les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) 2007/2010.

⁸⁵ Les hauts de Garonne, Marseille, Saint-Quentin-en-Yvelines, Saint-Priest, Thionville, Tarbes.

⁸⁶ Source : ACSÉ, intervention de Catherine Pilon, coordinatrice des plans territoriaux, in Cahiers du CR DSU, septembre 2008, n°3.

⁸⁷ G. Calvès, « Sanctionner ou réguler. L'hésitation des politiques de lutte contre les discriminations », in Informations sociales n°148, juillet/août 2008.

⁸⁸ Voir document de synthèse sur la capitalisation auprès de 6 sites pilotes, pour la DIV, décembre 2003.

Jalons dans la mise en place d'une politique territoriale de lutte contre les discriminations

21 octobre 1998 : communication du Ministre de l'emploi et de la solidarité, Martine Aubry, en conseil des Ministres sur les discriminations

15 avril 1999 : création du Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations (GELD¹)

2000 : publication du guide « Lutter contre les discriminations raciales sur le marché du travail » par la DIV, le FASILD, la DPM et la DGEPEF (puis l'ANPE) ;

2001 :

-lancement de l'expérimentation sur les PLD dans six sites pilotes en France ;

-rapport du Groupe d'études et de lutte contre les discriminations (GELD), mars 2001 ;

-loi n°2001 – 1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations

2003 : labellisation et extension de la démarche de PLD par le comité interministériel à l'intégration

2004 : loi du 30 décembre 2004 qui crée la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE), autorité administrative indépendante

2006 :

- publication par la DIV et le FASILD du guide « L'apport des plans territoriaux de prévention et de lutte contre les discriminations sur le marché du travail » ;

- la lutte contre les discriminations et l'intégration est inscrite comme une thématique transversale et obligatoire des CUCS.

¹ *Le GELD a cessé ses activités en juin 2005. Les informations sont désormais disponibles auprès de la HALDE.*

- mobilisation et accompagnement des partenaires locaux.

Les PLD sont actuellement soutenus, y compris financièrement, par l'Agence de cohésion sociale (ACSÉ). L'ACSÉ met à disposition des acteurs différents outils, tels que les diagnostics stratégiques territoriaux⁸⁹ ou des offres de formation⁹⁰. Ces outils sont mobilisés de façon complémentaire avec des démarches partenariales, souvent fondées sur la signature de conventions par exemple avec le CNFPT ou la Région Île-de-France. Les réseaux associatifs jouent aussi un rôle actif : réseau des centres de ressources politique de la ville, réseau Ressources pour

l'égalité des chances et l'intégration (RECI)⁹¹, inter-réseau des professionnels du développement social urbain...

La lutte contre les discriminations dans les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)

Avant les années 2000, des politiques locales d'intégration des populations d'origine étrangère sont menées dans quelques municipalités⁹². D'après une étude commandée par la DPML, ces politiques locales recouvrent des pratiques hétérogènes, couvrant la quasi-totalité des secteurs de l'action municipale. L'étude insiste sur le caractère très diffus et

⁸⁹ Le diagnostic territorial est d'abord un moyen efficace pour sensibiliser et mobiliser les partenaires et acteurs dans la lutte contre les discriminations. Il permet d'actualiser les données, de mieux comprendre les mécanismes de discrimination à l'échelle locale, d'objectiver les situations et de dégager des orientations pour l'action.

⁹⁰ Compte-tenu de la complexité des mécanismes de discrimination, la formation des acteurs locaux permet de s'assurer d'une représentation partagée et d'un accord sur les manières d'agir. L'Acse propose une offre dédiée à l'accompagnement de projets au sein d'institutions et/ou de territoires.

⁹¹ Ces réseaux (RECI et centres de ressources politique de la ville) ont engagé, avec le soutien de l'ACSE, une démarche d'analyse et de capitalisation de projets visant à la prévention et à la lutte contre les discriminations et mobilisant plusieurs acteurs d'un même territoire. 48 actions dans 8 régions ont été identifiées et analysées afin de dégager des enseignements. Pour en savoir plus voir « Discriminations et territoires. La mobilisation des acteurs locaux », RECI, septembre 2009.

Voir aussi « Agir contre les discriminations. L'engagement des élus et des collectivités locales », ACSE, Association des Maires Ville et banlieue, Novembre 2006.

⁹² En Île-de-France, il s'agissait des villes de Gennevilliers, Antony, Montreuil et Saint-Denis. Etude réalisée par D. Gaxie, Paris I Sorbonne.

fragmenté de l'action et sur la coexistence de différentes logiques sectorielles et professionnelles. Ces politiques locales se sont largement appuyées sur le personnel et les dispositifs de la politique de la ville.

Dans les années 2000, en parallèle de la démarche PLD, plusieurs contrats de ville s'engagent dans la lutte contre les discriminations. D'après le FASILD⁹³, 85% des contrats de ville 2000/2006 mentionnent la question des discriminations et 55% d'entre eux proposent des orientations et des actions. Ces dernières visent principalement l'accompagnement des publics discriminés et ne cherchent pas à agir sur les mécanismes mêmes de la discrimination (ce qui est le cas des PLD).

Afin de diffuser ces pratiques à l'ensemble des quartiers, le Ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement, inscrit la lutte contre les discriminations dans les axes transversaux et obligatoires des Contrats urbains de cohésion sociale 2007/2010. D'après la circulaire du 24 mai 2006, les objectifs en faveur de l'intégration, de la lutte contre les discriminations et l'égalité des chances doivent être déclinés dans chacun des 5 axes thématiques du contrat : habitat et cadre de vie ; emploi et développement économique ; santé ; lutte contre la délinquance et prévention ; réussite éducative. La circulaire recommande de clarifier ce qui relève de l'intégration, de la lutte contre les discriminations et de l'insertion puis d'établir de façon partenariale un diagnostic et un programme d'actions. En 2007, dans ses fiches thématiques et transversales des CUCS, la DIV explicite, de façon plus concrète, la démarche à adopter. Elle met l'accent sur l'engagement des partenaires à se qualifier collectivement sur la question de la lutte contre les discriminations et propose des pistes

d'actions dans les différents champs thématiques⁹⁴.

Ce mouvement de territorialisation des politiques de lutte contre les discriminations a conduit à un foisonnement d'initiatives et mobilisé un nombre croissant de partenaires. Ceux-ci sont de plus en plus divers (associations, entreprises, services publics, partenaires sociaux...) ⁹⁵. Une évaluation spécifique serait nécessaire mais nous ne disposons pas aujourd'hui d'éléments chiffrés ou d'évaluation sur ce volet transversal des CUCS. Nous disposons en revanche d'éléments ponctuels d'analyse critique dans les études commandées par la DIV sur les cinq volets thématiques des CUCS⁹⁶. D'une façon générale, ces études montrent que les CUCS ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées par la circulaire de 2006. La lutte contre les discriminations ne suscite qu'un nombre limité d'actions, et ce uniquement dans les trois principaux volets thématiques des CUCS.

- Sans surprise, la majorité des actions sont identifiées dans le volet emploi/insertion des CUCS (des actions sont mentionnées dans la moitié des 50 CUCS analysés par les bureaux d'études).
- Dans le volet habitat et cadre de vie, une minorité de CUCS (9 sur 50) affichent des actions concrètes sur ce thème.
- Les actions sont encore plus minoritaires dans le volet prévention et citoyenneté (4 CUCS sur 50), alors même qu'elles sont éligibles au titre du Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance (2008).

Les études de la DIV donnent peu de détails sur les contenus des actions menées ou sur

⁹³ Compte-rendu du séminaire du 16 octobre 2003 à Pantin, sur les dispositifs expérimentaux des PLD sur le marché du travail.

⁹⁴ DIV, « CUCS. Fiches thématiques », décembre 2006.

⁹⁵ Gwenaële Calvès, op.cit.

⁹⁶ Il s'agit des études suivantes :

-Copas, « Analyse critique du volet éducatif des CUCS. Synthèse transversale », DIV, mars 2009 ;

-OSL, COCité, « Analyse critique du volet Habitat et cadre de vie des CUCS. Synthèse », DIV, mars 2009 ;

-Conseil – Études – Évaluations – Formations, « Analyse critique du volet santé des CUCS. Synthèse du rapport final », DIV, mai 2009 ;

-E.C.S., « Analyse du volet emploi-insertion par l'activité économique et développement économique des CUCS. Synthèse », DIV, mai 2009 ;

-Althing, « Analyse critique du volet Prévention et citoyenneté des CUCS. Synthèse du rapport final », DIV, mai 2009.

leurs modalités de réalisation, les documents contractuels étant d'une façon générale peu précis. Les rares actions concrètes citées sont situées hors de l'Île-de-France et ne concernent pas les questions d'emploi et d'insertion : le Grand Lyon a, par exemple, lancé une démarche à l'échelle de l'agglomération sur les discriminations ethniques dans l'accès au logement ; dans l'agglomération du Grand Nancy, la Ville, la

Maison de la justice et du droit et des associations développent une démarche de médiation sociale à destination des habitants pour faciliter l'accès au droit et à la justice dans un quartier prioritaire et lutter contre les discriminations. Cette dernière action bénéficie des financements croisés de l'État, du conseil général, de la communauté urbaine et de la ville.

2 – L'action des collectivités territoriales franciliennes : des avancées mais des difficultés à passer à la phase opérationnelle

Il y a actuellement six plans territoriaux d'actions en Île-de-France portés selon les cas par des intercommunalités (CA de Saint-Quentin-en-Yvelines (78), CA du Val de Bièvre (94)), des villes (Paris 19^{ème}, Montreuil (93)), des centres de ressources de la politique de la ville (Essonne et Val d'Oise). D'autres démarches, sans lien institutionnel avec les PLD et sans soutien explicite de l'ACSE, ont été mises en place par des collectivités locales. C'est le cas par exemple de la démarche menée par la mairie des Ulys (91) ou de celle menée par la CA de Plaine Commune (93). La lecture des CUCS est un indicateur de la place des PLD et des démarches de lutte contre les discriminations au niveau local. Comment les intercommunalités, les villes et les centres de ressources franciliens s'y impliquent-ils ?

L'implication des intercommunalités

Près du tiers des communautés d'agglomération franciliennes ayant un CUCS sur leur territoire (soit 8 sur 25) déclare être investi dans la lutte contre les discriminations, la plupart du temps, mais pas toujours, au travers du montage et de la signature d'un plan local de lutte contre les discriminations (PLD). Les CUCS donnent peu d'éléments concrets sur les politiques mises en place localement : les publics ciblés par les mesures sont rarement décrits. La communauté d'agglomération Mantes-en-Yvelines (CAMY, 78) s'occupe plus particulièrement de l'accès à l'emploi des jeunes, la CA Plaine Commune mentionne des actions en direction de l'emploi des femmes et des jeunes. De même le contenu des actions est généralement peu développé. La CA du Val de Bièvre fait état de la mise en place d'un réseau de parrainage avec les entreprises du territoire et les jeunes retraités, la CA de Sénart Val de Seine et celle de Seine Essonne soutiennent des actions de sensibilisation (formations, débats, conférences, forums...) à la thématique des discriminations.

Les bilans des politiques territoriales de lutte contre les discriminations restent mitigés : d'une part ces politiques peinent à se diffuser, d'autre part elles sont lentes à produire des résultats concrets.

Le CUCS de la *CA de Saint-Quentin-en-Yvelines* est le plus précis en matière de lutte contre les discriminations. Son plan, qui constitue un axe transversal du CUCS, cible principalement les discriminations liées à l'origine, au sexe et à l'âge dans le domaine de l'emploi.

Dans le cadre d'un premier Plan de lutte contre les discriminations raciales sur le marché du travail mis en place en 2005 et 2006, des actions ont permis de mobiliser des entreprises, les intermédiaires de l'emploi et les élus et d'élaborer des outils. Une des actions visait l'accompagnement des jeunes diplômés issus de l'immigration dans l'emploi (voir encadré). Une Charte impliquant le service public de l'emploi, la Chambre de Commerce et d'Industrie et la Communauté d'agglomération, signée le 19 octobre 2006, précisait les moyens mis en oeuvre et les modalités de coopération entre les signataires.

Le CUCS 2007-2010 propose de nouvelles orientations, ciblées pour des raisons d'efficacité sur la politique de l'emploi et englobant toutes les situations de travail (formation, stages, apprentissage...). Pour cette période quatre priorités sont définies :

- poursuivre l'action engagée dans la phase précédente et faire vivre les outils créés ;
- élaborer de nouvelles stratégies de mobilisation en direction de différents types d'acteurs (intermédiaires privés et publics de l'emploi, syndicats, réseaux d'entreprises...);
- proposer des formations régulières aux partenaires ;
- renforcer la communication autour du plan et garantir la cohérence d'ensemble.

L'accompagnement des jeunes diplômés issus de l'immigration dans l'emploi à Saint-Quentin-en-Yvelines

Cette action s'inscrit à l'origine dans un programme national expérimental de lutte contre les discriminations sur le marché du travail lancé en 2001. La communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines fait alors partie d'un des 6 sites pilotes retenus pour la période 2005-2006. Le plan vise à sensibiliser, former et impliquer concrètement les acteurs de l'emploi dans la lutte contre les discriminations.

Objectif et bénéficiaires :

L'une des actions mises en place dans la communauté d'agglomération consiste à **accompagner étroitement les jeunes diplômés issus de l'immigration (Bac +2 jusqu'aux doctorants de l'université)** dans leur recherche d'emploi en rapprochant une association spécialisée dans l'insertion professionnelle des jeunes diplômés, et un club d'entreprises implantées sur le territoire et dans les environs (club FACE).

Méthode :

Le repérage des jeunes se fait par le biais des Missions locales, des assistantes sociales, du bouche à oreille. La plupart sont au chômage depuis plus de 6 mois. L'accompagnement se fait sur 4 mois renouvelable. En général, 4 mois suffisent. Les jeunes sortent avec un CDI, parfois un CDD de plus de 6 mois, exceptionnellement avec une formation qualifiante.

Chaque jeune est parrainé par un salarié d'entreprise. Il bénéficie d'une préparation à l'embauche (simulation d'entretiens), d'une mise en contact avec les entreprises, par le biais de rencontres, ce qui lui permet de structurer un réseau. Les simulations sont réalisées par des personnes qui occupent les fonctions de chargé de recrutement, DRH, ou directement par les dirigeants d'entreprises. Elles permettent un travail sur l'image et le savoir-être. Cinquante jeunes sont encadrés tous les ans.

En partenariat avec les prescripteurs du PLIE, le Club propose aussi de compléter et renforcer l'accompagnement des créateurs d'entreprise grâce à des compétences de salariés des entreprises du Club (parrainage de 24 mois).

Les acteurs et le financement :

Depuis 2006, l'action est sortie du plan de lutte contre les discriminations de Saint-Quentin-en-Yvelines mais continue à être portée, sur fonds publics et privés, par le club d'entreprises FACE. Ce club réunit 110 entreprises et travaille avec l'agence nationale pour l'emploi et les missions locales.

Le club Face a été créé en avril 1999 sur l'initiative du Plan Local d'Insertion par l'Économie (service de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines), de la Fondation Agir Contre l'Exclusion et des entreprises du territoire souhaitant s'engager dans la lutte contre toutes les formes d'exclusion.

Le budget pour la période 2009-2011 est de 170 000 euros, dans le cadre d'une convention de revitalisation signée entre le club FACE de Saint-Quentin-en-Yvelines et la DDTEFP. Participent à ce financement :

- la communauté d'agglomération sur les fonds CUCS
- la préfecture, fonds Mission Ville
- la DDTEFP
- l'entreprise qui signe la convention de revitalisation.

Pour plus d'efficacité, outre le comité technique qui est l'instance stratégique de suivi du plan, un fonctionnement par groupes projets est mis en place, l'équipe politique de la ville assurant la coordination d'ensemble. L'évaluation du plan doit s'intégrer dans celle du CUCS prévue courant 2009. Le bilan est partagé avec en positif, un apprentissage du travail en commun par des acteurs jusqu'à présent peu enclins à travailler ensemble, une sensibilisation et des actions ponctuelles. En négatif les acteurs notent les limites et les fragilités de ce type d'actions qui restent très dépendantes de l'investissement de l'équipe projet politique de la ville et de sa capacité de mobilisation du partenariat. L'action est perçue comme complexe, chronophage et à légimenter, « en particulier parce qu'il reste très difficile d'apprécier l'impact de ce qui a été réalisé, alors même que l'investissement est lourd »⁹⁷.

L'implication des villes

En lien avec les intercommunalités, des villes s'investissent aussi dans la lutte contre les discriminations et inscrivent des actions en ce sens dans leur CUCS. Comme souligné précédemment, le volet emploi/insertion est celui qui rassemble le plus grand nombre d'actions.

La ville de Massy (91) et ses partenaires du CUCS ont mis en place une action « 50 jeunes vers l'emploi » visant à accueillir, orienter et accompagner les jeunes des quartiers prioritaires dans l'accès à l'emploi et à la formation. Parallèlement l'enjeu est de sensibiliser et de mobiliser les entreprises peu habituées à employer ce type de public. Les discriminations, liées notamment à la stigmatisation de certaines populations ou lieux d'habitat, sont perçues par les acteurs du CUCS de Massy comme un des facteurs expliquant le sous-emploi des jeunes, d'où la mise en place d'actions insertion/emploi intégrant un volet spécifique de lutte contre les discriminations.

Concrètement un référent de parcours, recruté sur ce projet, repère les jeunes des

quartiers, engage un travail avec eux et les accompagne au quotidien vers l'accès à l'emploi (« coaching »). L'action, initiée par la commune, est construite en lien étroit avec les structures d'insertion sociale et professionnelle : mission locale, Maison de la Formation et de l'Emploi, ANPE, DDTEFP et des associations. Un travail de sensibilisation et d'accompagnement des entreprises du bassin d'emploi est mené en parallèle par les mêmes acteurs de l'insertion/emploi, l'objectif étant d'amener ces entreprises à ouvrir leur recrutement (emploi, stage, tutorat, formation en alternance...) aux populations des quartiers prioritaires. Les entreprises sont conduites à formuler des offres concrètes qui sont ensuite croisées avec les potentialités des jeunes des quartiers prioritaires. Le budget prévisionnel, de l'ordre de 147 480 euros, était pris en charge par la commune (à hauteur de 32,2%), l'État (à hauteur de 32,2%) et d'autres partenaires (à hauteur de 35,6%).

L'intérêt de cette démarche est de travailler à la fois sur les représentations et les positions des jeunes et des entreprises. C'est aussi de travailler sur toute la « chaîne » des discriminations en s'appuyant sur l'ensemble des acteurs impliqués : jeunes, entreprises, acteurs de l'insertion et de l'emploi, de la collectivité locale... Une évaluation de l'action doit être réalisée à la fin du CUCS.

La ville de Paris est engagée depuis 2001 dans une politique d'intégration des populations immigrées et de lutte contre les discriminations, déclinée dans ses documents politique de la ville.

Dans la lignée du précédent contrat de ville 2000/2006, le CUCS 2007/2010 reprend l'objectif de promotion de l'égalité hommes/femmes et de lutte contre toutes les formes de discrimination, en particulier les populations immigrées qui sont très concentrées dans les quartiers prioritaires, les jeunes et les personnes âgées. Ces objectifs transversaux sont déclinés dans différentes actions menées dans l'un ou l'autre des volets thématiques du CUCS. Le volet emploi, insertion et développement

⁹⁷ Isabelle Benjamin et Anne Sauvayre, « Le plan de lutte contre les discriminations raciales au travail de Saint-Quentin-en-Yvelines », FORS Recherche Sociales, n°182.

économique cible des dispositifs, mesures et contrats sur les catégories de publics discriminés (femmes, migrants et jeunes), par exemple les dispositifs Emploi Insertion de la Ville et du Département ou les actions de soutien des habitants dans leur projet d'entrepreneuriat. Dans ce volet sont aussi programmées d'autres actions, par exemple : « coaching » pour les jeunes diplômés des quartiers victimes de discrimination, organisation d'un forum pour les jeunes à la recherche d'un premier emploi, formation des agents des quartiers prioritaires à la lutte contre les discriminations, stages de formation (linguistiques, qualifiantes...) pour les habitants des quartiers avec un objectif de préparation au diplôme initial de langue française pour 300 habitants chaque année...

Des actions complémentaires sont menées sur le thème connexe du développement du lien social, de l'accès au droit et à la citoyenneté. Sont ainsi programmées des actions de développement et coordination du fonctionnement des structures d'accès au droit (maison de la justice et du droit, point d'accès au droit, maisons des services publics) dont les permanences accueillent plus particulièrement les publics discriminés afin qu'ils bénéficient de tous leurs droits (en matière de santé, logement, justice...). De même les centres sociaux parisiens, qui jouent un rôle d'animation et de pivot du développement social des quartiers, intègrent depuis peu la lutte contre les discriminations dans leur projet de développement social local. Or ces centres sont soutenus et financés dans le cadre du CUCS.

En 2008, *le 19ème arrondissement de Paris* se dote d'un Plan d'action « Lutte contre les discriminations à l'emploi », élaboré par les structures de l'emploi et de l'accompagnement social du territoire. Ce plan est coordonné par une Association (prévention du site de la Villette), en partenariat avec la Mairie du 19ème, la Mairie de Paris, le CRIF, l'ACSÉ. L'objectif est de mobiliser, au travers d'actions

concrètes de sensibilisation, formation, démarche intégrée de communication, tous les acteurs de l'économie et de l'emploi. La logique est celle de la prévention, par modification des pratiques professionnelles et la sensibilisation et l'accompagnement, à la fois juridique et social, des victimes supposées ou avérées de discriminations. Les actions menées, très diverses, visent quatre grands objectifs : mieux connaître les discriminations locales ; sensibiliser les acteurs de l'emploi et de l'insertion ; renforcer la qualification et l'accompagnement juridique ; mobiliser l'ensemble du territoire économique et politique.

Dans le cadre de la 2e semaine de l'égalité en Île-de-France organisée par la Région Île-de-France (du 30/11/2009 au 04/12/2009), le PLD à l'emploi du 19^e a proposé une quarantaine de manifestations.

L'implication des centres de ressources

Les centres de ressources franciliens⁹⁸ sont à l'origine de différentes initiatives : sensibilisation, formation et accompagnement d'acteurs locaux ; organisation de colloques et débats ; publication de guides ; coordination de démarches territoriales pluricomunales d'acteurs pour faciliter l'accès à l'emploi (Est du Val d'Oise) ; mise en place d'un espace thématique dédié sur le site Internet du Centre de ressources Politique de la ville en Essonne...

Le Réseau Ressources pour l'Égalité des Chances et l'Intégration (RECI) a initié en 2007 une démarche de capitalisation nationale des initiatives territorialisées de lutte contre les discriminations, à laquelle s'est joint le réseau national des centres ressources politique de la ville, soutenu par l'Acsé.

Citons aussi l'apport de la Mission régionale d'appui droit et ville, créée en juin 1998 auprès des cours d'appel de Paris et de Versailles et rattachée au service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville du ministère de la Justice. Cette

⁹⁸ Profession Banlieue, Centre de ressources Politique de la ville en Essonne, Pôle de ressources de la Délégation à la politique de la ville et à l'intégration de Paris, Pôle de ressources Ville et développement social du Val d'Oise.

Jalons dans la mise en place d'une politique régionale de lutte contre les discriminations

2004 : la délibération du 18/11/04 appelle à la mise en œuvre d'une politique d'égalité réelle des droits, de lutte contre toutes les formes de discrimination et de promotion de la diversité.

2005 : définition d'une politique régionale d'égalité des droits

2006 : mise en place du conseil de l'égalité d'Île-de-France, instance consultative d'une trentaine d'experts.

2007 : rapport cadre CR 74-07 « Engagement régional pour une politique intégrée de lutte contre les discriminations ».

2008 : Semaine de l'égalité du 1^{er} au 6 décembre 2008 ; 1^{er} appel à projets «Lutte contre les discriminations en Île-de-France et égalité entre les femmes et les hommes» ;

2009 : 2^e appel à projets «Lutte contre les discriminations en Île-de-France et égalité entre les femmes et les hommes» ; 2^{ème} Semaine de l'égalité du 30 novembre au 4 décembre 2009, avec 280 manifestations organisées dans toute l'Île-de-France

2010 : 3^e appel à projets «Lutte contre les discriminations en Île-de-France et égalité entre les femmes et les hommes»

mission, suspendue en 2009, soutenait et contribuait à la mise en réseau des acteurs en charge, notamment, de la lutte contre les discriminations en Île-de-France⁹⁹.

L'engagement du Conseil régional d'Île-de-France

Les grandes orientations

Depuis 2004, la région Île-de-France s'est engagée dans une politique globale et intégrée de lutte contre toutes les formes de discrimination. Cette politique accompagne, sans s'y substituer, l'action permanente que mène le Conseil régional pour l'égalité sociale et territoriale. Elle constitue un des éléments de priorité de la mandature actuelle. L'enjeu est de lutter contre toutes formes de discrimination s'exerçant dans tous les domaines de la vie quotidienne des Franciliens, avec toutefois une attention particulière aux discriminations liées au genre. Les valeurs affichées sont celles de l'universalisme républicain et de son modèle d'intégration.

Le rapport cadre CR 74-07 de 2007 synthétise l'action menée depuis quatre ans et présente les grandes lignes de l'engagement régional à venir. Cinq grands axes visent à donner un nouvel élan à l'engagement régional dans l'objectif :

- d'affirmer publiquement l'engagement de la Région (information, sensibilisation, implication dans des dates à portée symbolique, élaboration d'un guide...);
- de soutenir et accompagner les projets innovants sur les territoires (appels à projet, dispositifs régionaux de soutien financier...);
- de sensibiliser et former les acteurs et les bénéficiaires des dispositifs régionaux à la lutte contre les discriminations pour créer une culture commune et partagée (coordination des actions de la région, sensibilisation, formation);
- d'animer un réseau de partenaires et d'évaluer les actions engagées (avec des partenaires institutionnels, associatifs, socio-économiques...);
- d'améliorer et de renforcer la connaissance des phénomènes discriminatoires (conventions d'études, production de statistiques sexuées...).

La politique régionale s'appuie sur les puissants leviers d'action dont dispose la Région en termes de programmation. Ces outils de pilotage permettent la mise en œuvre d'actions de lutte contre les discriminations visant plus particulièrement à :

⁹⁹ La mission publiait chaque année l'annuaire des contacts régionaux et départementaux sur cette thématique.

- articuler formation et emploi pour faire en sorte que les publics les plus discriminés puissent accéder à une formation débouchant sur l'emploi ;
- encourager le parcours d'apprentissage des publics les plus discriminés au travers du Contrat d'Objectifs et de Moyens (COM) Apprentissage ;
- développer et valoriser l'apport des fonds structurels européens Equal¹⁰⁰ et objectif 3, des projets transnationaux d'échanges de pratiques, de la mobilité transnationale des jeunes ;
- investir massivement en termes de logement pour lutter contre les inégalités territoriales et sociales.

Suite à la décision de soutenir financièrement des projets visant à lutter contre les discriminations (article 4 du CR 74-04), le Conseil régional a lancé plusieurs appels à projets, notamment en 2006 « l'appel à projets citoyens » qui, dans le secteur de la Démocratie régionale, a permis de financer près d'une trentaine de projets spécifiquement orientés vers la lutte contre la discrimination, ou l'appel à projets annuel « en faveur de la lutte contre les discriminations en Île-de-France et l'égalité entre les femmes et les hommes ».

Une déclinaison locale au travers de l'appel à projet « Lutte contre les discriminations et égalité entre les femmes et les hommes »

En 2009, cet appel a permis la sélection d'un nombre important de projets locaux. Une partie de ces projets relève des thématiques du développement social, de la santé, de la démocratie régionale, de la jeunesse... 40 d'entre eux relèvent des domaines de la formation, de l'emploi et de la recherche. Pour ces 40 projets, l'entrée est soit thématique et s'intéresse à plusieurs motifs de discrimination dont l'origine, soit spécifique à un type de discrimination (sexe, âge, handicap)¹⁰¹. Parmi les premiers, six affichent un objectif d'accès à l'emploi, cinq un objectif d'accès à la formation et à l'apprentissage et trois sont des projets de recherche. Les 26 autres projets concernent des motifs de discrimination spécifiques liés

au genre (onze projets), à l'âge (huit ciblent les jeunes et deux concernent les seniors) ou au handicap (quatre projets).

Les huit projets « jeunes » sont portés par des associations, des structures publiques, des missions locales communales ou intercommunales ou, plus rarement, par une Mairie. Ils ciblent des catégories spécifiques de jeunes : ceux des quartiers en difficultés, ceux qui sont issus de la diversité, les jeunes diplômés Bac + 4/5... Ils s'appuient sur une large gamme d'outils :

- tutorat et parrainage par des professionnels en activité ;
- « coaching » des jeunes dans l'accès à l'emploi ;
- sensibilisation par le théâtre, le film, des visites à la cité de l'immigration, des échanges entre jeunes, parents et professionnels de l'éducation nationale, des interventions en établissements scolaires (collèges et lycées) ;
- formation des acteurs de la formation professionnelle ;
- observation et analyse des situations de discriminations : enquête sur le vécu de la discrimination chez les jeunes par des jeunes ;
- ouverture et animation de lieux de rencontre entre entreprises et jeunes en recherche d'emplois.

Sur ce dernier objectif, la Mission locale intercommunale d'Asnières-sur-Seine et de Villeneuve-la-Garenne a proposé un projet visant à favoriser l'accès à l'emploi des jeunes confrontés potentiellement à des situations de discrimination. Le projet prévoit la conception d'un site Internet proposant aux recruteurs des mini-CV et différentes actions de sensibilisation des jeunes. Le montant total du projet est de 28 911 euros (pour une durée d'un an), le taux de subvention de la Région s'élevant à 50% du montant total.

Autre exemple, l'association pour favoriser l'intégration professionnelle (AFIP) cherche à aider les jeunes issus de la diversité à mieux s'insérer sur le marché du travail. Il s'agit de valoriser leur expérience et leur savoir faire en les parrainant avec des professionnels en

¹⁰⁰ Programme supprimé début 2009

¹⁰¹ « Lutte contre les discriminations – Egalité entre les femmes et les hommes - 1^{er} appel à projet », Région Île-de-France, unité développement

activité. Ces parrains et marraines leur apportent une aide technique, ainsi qu'une analyse critique et constructive du marché de l'emploi.

La Région a lancé un nouvel appel à projet en 2010 (ouvert du 17/12/2009 au 12/02/2010). Le cahier des charges indique que seront soutenus des projets innovants, parfois expérimentaux, de lutte contre les discriminations dans tous les domaines d'actions de la région, à savoir : aménagement du territoire, transports, logement, culture, sport, loisirs, tourisme, nouvelles technologies de l'information et de la communication, formation professionnelle, lycées, apprentissage, emploi, développement économique, action internationale, recherche et enseignement supérieur, politique de la ville, démocratie régionale, développement social et santé, etc. Tous les projets doivent intégrer la dimension de genre, abordée de façon transversale et/ ou spécifique.

Le CRIF s'engage notamment à soutenir des permanences ou des lieux accueillant et accompagnant les publics victimes de discriminations dans leur dépôt de plainte ou saisine de la HALDE, une préférence étant donnée aux structures inter-associatives et

syndicales. Une attention particulière sera aussi portée aux projets soutenus par l'Union européenne notamment ceux s'inscrivant dans les programmes ou objectifs suivants :

- FSE, Objectif « compétitivité régionale et emploi »
- Emploi et solidarité sociale (Progress)
- Daphné II et III (violences faites aux femmes, enfants et adolescents)
- Leonardo (formation professionnelle), Gruntvig (formation des adultes).

En complément de cet appel à projets annuel, la Région a pris l'initiative d'un dispositif expérimental sur trois territoires signataires, pour certains, d'un Pacte pour l'emploi, la formation et le développement économique : les agglomérations de Plaine-Commune et des Lacs de l'Essonne et le 20^{ème} arrondissement de Paris. L'objectif de ce dispositif, mené en concertation avec les collectivités territoriales, est de former les acteurs, actrices et bénéficiaires de ses politiques, de favoriser une culture commune et d'agir pour la création de réseaux contre les discriminations. C'est bien du croisement de ces diverses initiatives que le Conseil régional entend faire évoluer les représentations et les pratiques.

3 - De la lutte contre les discriminations à la promotion de l'égalité des chances et de la diversité : un changement de paradigme ?

On peut s'interroger, comme le font différents auteurs, sur l'impact de ce que Olivier Noël qualifie de changement de référentiel, terme qui désigne le passage de la notion de lutte contre les discriminations à celle d'égalité des chances et de diversité¹⁰². Que signifient ces nouveaux termes, qui s'imposent à partir de 2004 sans que ne soient pensées les conséquences de ces changements¹⁰³ ? L'année 2004 est en effet marquée par la diffusion de la notion d'égalité des chances et du référentiel de la diversité, notions très floues, centrées sur la thématique de l'emploi et de la formation et qui remplacent celles plus précises car appuyées sur des fondements juridiques de lutte contre les discriminations (voir encadré). La promotion de la diversité relève en effet d'une politique très différente d'un traitement juridique des discriminations : centrée sur l'entreprise, elle n'est pas opérationnelle pour d'autres secteurs tels que le logement ; fondée sur le volontariat, elle ne s'appuie pas sur l'outil juridique et relève du volontarisme. Comme le fait remarquer D. Fassin (2002¹⁰⁴), ce glissement conduit à passer d'une « lecture critique et combattive (« lutter contre »), à une conception « positive et volontariste (agir pour) ».

À l'encontre de cette thèse du glissement d'un paradigme à un autre, on peut faire remarquer que les notions d'égalité des chances et de diversité existaient avant 2004 et que les deux orientations coexistaient au sein des Plans locaux de lutte contre les discriminations. Comme indiqué précédemment, les PLD conjuguent en effet approche répressive du fait discriminatoire et orientation plus « régulatrice », au travers

d'actions visant à accompagner le marché et présentant les discriminations non plus comme un délit mais comme un gâchis économique et une perte de dynamisme pour la société toute entière¹⁰⁵. Faut-il alors parler, non plus de glissement, mais de cohabitation entre ces deux orientations qui seraient utilisées de façon pragmatique en fonction des besoins spécifiques à chaque situation ? Sans doute est-il trop tôt pour se prononcer de façon définitive, même si plusieurs indices nous semblent renforcer la thèse du glissement et du changement de paradigme plutôt que celle de la cohabitation. Comment expliquer en effet la suppression de *la mission régionale droit et ville d'Île-de-France* porteuse, de par sa position institutionnelle, d'une conception juridique de la lutte contre les discriminations et très active et efficace tant en termes de coordination d'acteurs que d'animation de réseaux en charge de cette orientation ? Comment expliquer aussi que « la revendication de « diversité » se trouve dans le débat français quasiment systématiquement déconnectée de la lutte contre les discriminations, comme si l'action des « couleurs » de l'élite était une fin en soi et non un éventuel levier pour aller plus avant dans la destruction des systèmes et des réflexes discriminatoires »¹⁰⁶ ?

¹⁰² O. Noël, « Entre le modèle républicain de l'intégration et le modèle libéral de promotion de la diversité : la lutte contre les discriminations ethniques et raciales n'aura-t-elle été qu'une parenthèse dans la politique publique en France ? », intervention colloque CASADIS, CGT, Montreuil, 8 novembre 2006.

¹⁰³ Julien Viteau, « Audrey Pulvar fait signe », in « Discrimination et diversité : une politique publique en gestation », FORIS Recherche Sociale, n°182, avril-juin 2007.

¹⁰⁴ Didier Fassin, 2002, « L'invention française de la discrimination », Revue Française de science politique, vol 52, n°4, août 2002, p. 403-423.

¹⁰⁵ G. Calvès, op. cit.

¹⁰⁶ Dominique Sopo, Président de SOS Racisme.

Jalons dans la diffusion de la notion d'égalité des chances dans la société française

2004, l'année de l'égalité des chances :

- Janvier : rapport de Yazid Sabeg et Laurence Méhaignerie, « Les oubliés de l'égalité des chances. Participation, pluralité, assimilation... ou repli ? », Institut Montaigne¹
- Septembre : transformation des CODAC², commission d'accès à la citoyenneté, en COPEC, commission pour la promotion de l'égalité des chances et la citoyenneté. Le champ d'intervention est élargi à toutes formes de discrimination³.
- Novembre: Remise du rapport de Claude Bébéar : « Les entreprises aux couleurs de la France » au 1^{er} Ministre Jean-Pierre Raffarin
- Décembre : création de la HALDE, Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.

2005 : nomination d'un Ministre délégué chargé de la promotion à l'égalité des chances, Azouz Begag⁴

2006 : Loi pour l'égalité des chances (31 mars), puis instauration du Préfet à l'égalité des chances et transformation du FASILD en ANCSEC (Agence nationale de cohésion et d'égalité des chances)

2007 : lancement par le 1^{er} Ministre d'un plan « Respect et égalité des chances » pour les banlieues

2008 :

- 20 juin : Plan Espoir Banlieues porteur de diverses mesures en faveur de la diversité, notamment dans la fonction publique
- 17 décembre : propositions du Président de la République en faveur de la diversité et nomination d'un commissaire à la diversité et à l'égalité des chances, Yazid Sabeg⁵
- 7 mai 2009 : remise du rapport de Yazid Sabeg au Président de la République (76 mesures).

¹ L'institut Montaigne est un « think tank » créé en 2000 par le Président du conseil de surveillance du groupe AXA, Claude Bébéar.

² Créées par JP Chevènement en 1999 dans un objectif de territorialisation de la lutte contre les discriminations.

³ Les COPEC définissent des actions de prévention contre toute forme de discrimination directe ou indirecte fondée sur l'origine, le sexe, le handicap, l'orientation sexuelle ou l'appartenance vraie ou supposée à une ethnie, une nation, une race ou une religion. Les COPEC sont présidées par le Préfet de département et co-présidées par le Procureur de la République et l'Inspecteur d'Académie.

⁴ En 2004, Azouz Begag qui est écrivain et chercheur au CNRS, remet un rapport au Premier Ministre, Dominique de Villepin, dans lequel il défend la discrimination positive et prône des mesures d'adaptation des méthodes de recrutement ciblant les jeunes issus de l'immigration visible, d'origine maghrébine et africaine.

⁵ Yazid Sabeg, chef d'entreprise, est aussi Président du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU.

La formation des jeunes au sein du système éducatif

Seule la politique d'accueil des « élèves nouvellement arrivés en France », les ENAF, est explicitement ciblée sur une partie des jeunes issus de l'immigration par l'Éducation nationale (cf. partie III).

Les jeunes issus de l'immigration nés en France et ceux sortis des dispositifs d'accueil relèvent donc des politiques éducatives générales visant à améliorer la réussite scolaire des élèves. Leur place dans ces dispositifs est mal connue (§1). Selon le cas, les politiques de soutien à la réussite scolaire ciblent les élèves en difficulté scolaire (§2), ou les territoires dans lesquels réside une population en difficulté sociale

(§3). Certaines croisent les deux approches et ciblent les élèves les plus fragiles dans les territoires les plus sensibles. Le nombre important de zonages utilisés et la logique de projets qui s'applique à de nombreux dispositifs indépendamment des zonages existants, rendent particulièrement complexe la géographie des politiques mises en œuvre.

Enfin, au nom de l'égalité des chances, certaines grandes écoles ou certains lycées ont instauré des dispositifs permettant à quelques élèves des quartiers et des établissements défavorisés d'accéder aux meilleures formations.

1 - Une prise en compte marginale de l'origine dans les politiques éducatives

La dimension ethnique du public scolaire n'est prise en compte que de façon très marginale dans les politiques éducatives. La part des enfants non francophones constitue certes l'un des indicateurs utilisés dans la sélection des établissements classés « ambition réussite », mais elle n'intervient que comme variable d'ajustement : son poids est inférieur à celui de la catégorie socioprofessionnelle des parents.

De récents travaux de recherche montrent, en effet, que la moindre réussite des enfants issus de l'immigration s'explique d'abord par le fait qu'ils appartiennent à des milieux sociaux défavorisés.

Origine et réussite scolaire

De nombreux travaux en sociologie ont cherché à mesurer les différences de réussite et de parcours scolaires des élèves scolarisés en France en fonction de l'origine

nationale (et non seulement de la nationalité).

Une partie d'entre eux reposent sur le suivi de panels d'élèves par le ministère de l'Éducation nationale (panels d'élèves du 1er degré recrutés en 1978 et 1997, panels d'élèves du 2nd degré recrutés en 1989 et 1995). Ces analyses longitudinales apportent une vision nuancée de la scolarité des enfants d'immigrés. Certes, ils comptent parmi les élèves les plus exposés aux risques de redoublement, de difficultés scolaires, d'orientation vers les filières peu prestigieuses du système éducatif, comme de sortie sans diplôme. Cependant, lorsqu'on les compare aux autres élèves dans les mêmes conditions sociales et familiales, les enfants d'immigrés sont en moyenne inscrits dans une trajectoire scolaire plus positive. Et ce, principalement du fait d'aspirations éducatives plus fortes et de demandes d'orientations plus

ambitieuses. Sur l'ensemble du territoire, l'analyse des parcours scolaires des élèves montre qu'aucune discrimination ne peut être observée en France à l'encontre des enfants d'immigrés en matière d'appréciation du niveau scolaire ou d'orientation. Néanmoins, le fait d'être né à l'étranger ou d'y avoir vécu une partie de sa scolarité augmente la probabilité de redoubler à l'école élémentaire et d'être orienté en section d'enseignement général et professionnel adapté à l'entrée au collège.

Par comparaison avec les autres élèves, les enfants d'immigrés sont proportionnellement moins nombreux à bénéficier d'une aide parentale dans le cadre de leur scolarité. Ils expriment aussi une vision plus critique du dernier établissement fréquenté, en termes de réputation, de sécurité et de discipline¹⁰⁷.

Les enquêtes « Génération » du Cereq apportent également des éclairages sur les trajectoires scolaires et notamment le niveau de sortie du système éducatif des jeunes issus de l'immigration. Les résultats confirment leur moindre réussite scolaire, mais sans isoler les effets propres à leur situation sociale et familiale¹⁰⁸.

L'enquête « trajectoires et Origines » menée par l'Ined et l'Insee début 2009 devrait apporter de précieux éclairages sur les parcours de formation des jeunes issus de l'immigration. De nombreuses questions permettent notamment de décrire, pour ceux nés à l'étranger, les conditions de scolarisation à l'entrée en France et les suites de parcours, le nombre d'années passées dans des classes spécialisées, la concentration relative de jeunes issus de

l'immigration dans les collèges. L'enquête regroupant plusieurs générations d'élèves scolarisés à différents moments, des évolutions pourraient être perceptibles.

La place des jeunes issus de l'immigration dans les dispositifs reste mal connue

Quelle part occupent les jeunes issus de l'immigration dans les politiques de soutien à la réussite scolaire ? Les données disponibles ne permettent pas de la connaître.

Au plan national, la délégation interministérielle à la ville (devenue Secrétariat général au conseil interministériel des villes) estime à plus de 200 000 le nombre d'enfants bénéficiaires d'actions d'accompagnement à la scolarité durant l'année scolaire 2007-2008. Il s'agit principalement d'écoliers, et dans une moindre mesure de collégiens. Plus de la moitié « proviennent d'établissements situés sur des territoires dits prioritaires »¹⁰⁹. D'après l'Enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (EPCV) menée par l'Insee en octobre 2003, 9% des élèves français suivent des cours d'aide individualisée proposés par l'école ou des cours de soutien gratuits organisés par une association, la mairie ou le département. Le soutien scolaire gratuit concerne 7% des élèves dans l'enseignement élémentaire, 13% en collège, 8% en lycée général et technologique et 3% en lycée professionnel.

¹⁰⁷ Voir en particulier :

- Jean-Paul Caille, Parcours et aspirations scolaires des enfants d'immigrés, Yaël Brinbaum et Annick Kieffer, Les scolarités des enfants d'immigrés dans le secondaire : des aspirations aux orientations, in *Les 16-18 en France et en Europe*, Diversité n°154, Ville-Ecole-Intégration, septembre 2008 ;

- Jean-Paul Caille, Perception du système éducatif et projets d'avenir des enfants d'immigrés, Education & formations n°74, Ministère de l'éducation nationale, avril 2007 ;

- Jean-Paul Caille et Fabienne Rosenwald, Les inégalités de réussite à l'école élémentaire : construction et évolution, France, portrait social, Insee, édition 2006 ;

- Y. Brinbaum, A. Kieffer, D'une génération à l'autre, les aspirations éducatives des familles immigrées : ambition et persévérance, Education & formations n°72, Ministère de l'éducation nationale, 2005.

¹⁰⁸ Roxane Silberman, Irène Fournier, Jeunes issus de l'immigration : une pénalité à l'embauche qui perdure, Cereq, BREF n°226, janvier 2006

¹⁰⁹ Délégation interministérielle à la ville, CLAS / Résultats des questionnaires « remontée d'information » 2007-2008, mai 2009.

Aucune précision n'est apportée quant à l'origine des jeunes bénéficiaires des différents dispositifs¹¹⁰.

La convention-cadre « pour favoriser la réussite scolaire et promouvoir l'égalité des chances pour les jeunes immigrés ou issus de l'immigration » signée en décembre 2007 reprend la plupart des dispositifs mis en œuvre pour les élèves en difficulté, et préconise leur renforcement¹¹¹. Le premier axe de partenariat porte précisément sur la mise en commun des études et des données relatives aux parcours des jeunes : « l'exploitation et l'analyse de ces données pourraient permettre de définir des indicateurs de l'intégration et de mieux évaluer les besoins et les priorités à fixer ».

Un effort complémentaire est préconisé en ce qui concerne la formation des enseignants, la diversification de l'offre en langues vivantes pour valoriser les élèves, enfin la promotion d'actions en faveur du « vivre ensemble ». Ce programme commun doit faire l'objet d'une évaluation annuelle par un comité de pilotage.

¹¹⁰ Les seules statistiques publiées concernent la part des élèves de nationalité étrangère dans les SEGPA et EREA à la rentrée 1999. Elle s'établissait alors à 9%, contre 5% dans l'enseignement ordinaire. Cette proportion était néanmoins en baisse sensible (18% en 1991). Cf. Elise de Lacerda, Les enseignements généraux et professionnels adaptés du second degré en 1999, Ministère de l'Éducation nationale, Note d'information n°00.44, novembre 2000.

¹¹¹ Les signataires en sont : les ministères de l'Éducation nationale, du Logement et de la ville, de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement, l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations.

2 – Les dispositifs de droit commun prenant en charge les élèves en difficulté

Ces dispositifs ont pour principal objectif d'aider les élèves à surmonter leurs difficultés scolaires – objectif pédagogique - mais aussi de prévenir les abandons de scolarité auxquels peuvent conduire ces difficultés. Beaucoup sont portés par le ministère de l'Éducation nationale, parfois en partenariat avec d'autres intervenants localement ; d'autres résultent d'initiatives prises par des collectivités locales ou des associations.

2.1. Les dispositifs portés par le ministère de l'Éducation nationale

On peut distinguer plusieurs types de dispositifs visant à réduire les difficultés d'apprentissage des élèves :

- les aides individualisées dispensées dans le temps scolaire,
- les aides mises en œuvre hors temps scolaire,
- les structures spécifiques, notamment celles de l'« enseignement adapté et spécialisé pour les élèves en difficulté »,
- la Mission générale d'insertion de l'Éducation nationale (MGIEN).

Les dispositifs d'aide individualisée mis en œuvre dans le temps scolaire

Plusieurs dispositifs de soutien ont été développés depuis le début des années 1990 afin de remédier aux difficultés des élèves tout en les maintenant, autant que possible, dans des classes ordinaires.

► *Les Réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté* (RASED), créés en 1990, font intervenir dans les écoles primaires des enseignants spécialisés. Leurs aides sont prodiguées de façon limitée, les élèves continuant à fréquenter leur classe habituelle le reste du temps. Au besoin, des classes d'adaptation sont ouvertes avec des effectifs réduits (15 élèves maximum) ; les élèves n'y séjournent pas plus d'une année.

► *Les Programmes personnalisés de réussite éducative* (PPRE), introduits par la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005, sont proposés aux élèves en difficultés du cours préparatoire jusqu'à la classe de 4^{ème}. Ils consistent en un plan d'actions spécifiques d'aide intensive qui ciblent des connaissances et des compétences précises, prioritairement en français, mathématiques et langues étrangères. Ces actions sont formalisées dans un document signé par l'élève et sa famille et font l'objet d'une évaluation.

► *Divers dispositifs d'aide personnalisée ou individualisée* peuvent être mis en œuvre depuis le milieu des années 1990 dans les classes de 6^{ème} et de 5^{ème} des collèges, et depuis 1999 pour les classes de 2^{nde} des lycées. À raison de 2 heures par semaine, ils rassemblent de petits groupes de 8 élèves, et portent principalement sur les acquisitions en français et en mathématiques.

Dans toutes les écoles, une aide personnalisée est conduite par les enseignants pour les élèves en difficulté dans le cadre de 60 heures prévues dans le service annuel des enseignants.

► *Les dispositifs-relais* (classes ou ateliers), mis en place à titre expérimental dès 1994 et étendus en 2006, sont destinés aux élèves sous obligation scolaire en situation de rejet de la scolarité. Ceux-ci sont accueillis par des enseignants et des éducateurs pour un temps limité, près de 11 semaines en moyenne, et dans des groupes restreints, et ont vocation à rejoindre ensuite une voie ordinaire de formation.

À la différence des précédents, les dispositifs-relais reposent sur un partenariat entre l'Éducation nationale, la Protection judiciaire de la jeunesse, les collectivités locales, des associations agréées complémentaires de l'enseignement public et des fondations reconnues d'utilité publique.

Les dispositifs de soutien mis en œuvre hors temps scolaire

Lancée en 1991, l'opération interministérielle *Ecole ouverte* consiste à ouvrir les collèges et les lycées pendant les vacances scolaires, ainsi que les mercredis et les samedis durant l'année scolaire, pour accueillir des jeunes (y compris des élèves des écoles élémentaires) qui ne partent pas ou peu en vacances. Elle n'est donc pas ciblée directement sur les élèves en difficulté. Toutefois les activités proposées ont un caractère scolaire pour 35% du temps en moyenne. 62% des établissements engagés relèvent de l'éducation prioritaire (voir plus loin)¹¹².

Les projets d'école ouverte reposent d'abord sur le volontariat des chefs d'établissements et des équipes éducatives. Ils sont adoptés et accompagnés localement par les groupes de pilotage régionaux, eux-mêmes coordonnés par une commission nationale. Outre les partenaires nationaux (ministères de l'Éducation nationale, du Travail, Délégation interministérielle à la ville, Acsé), sont impliqués localement les collectivités locales et les services déconcentrés de la jeunesse et des sports, de la culture, de la protection judiciaire de la jeunesse, etc. En région Île-de-France, 120 établissements étaient engagés dans le dispositif au cours du premier semestre 2007¹¹³.

Mis en place à la rentrée 2007 dans les collèges de l'éducation prioritaire (voir plus loin), *l'accompagnement éducatif* a été généralisé à tous les collèges à la rentrée 2008 ainsi qu'aux écoles élémentaires de l'éducation prioritaire dans le cadre du plan « Espoir Banlieues ». Ce dispositif donne la possibilité aux élèves qui le souhaitent d'être accueillis gratuitement après la classe, durant deux heures et quatre jours par semaine. Le domaine d'activité privilégié est l'aide au devoir, qui représente 65% des activités, mais la pratique sportive, la pratique artistique et culturelle et, au collège, la pratique orale des langues vivantes sont également proposées¹¹⁴. Les activités sont encadrées principalement par des

enseignants volontaires, des assistants d'éducation, des intervenants d'associations agréées et des collectivités locales.

Depuis 2007 également, dans les écoles élémentaires, les élèves de CM1 et de CM2 qui en ont besoin peuvent suivre dans certains établissements des *stages gratuits de remise à niveau* pendant la période des vacances scolaires. Dans quelques lycées volontaires, des *stages de soutien* gratuits d'une semaine sont proposés durant les vacances scolaires depuis la rentrée 2008.

L'enseignement adapté et spécialisé

Des structures d'accueil spécialisées continuent à accueillir les élèves dont les difficultés d'apprentissage scolaire n'ont pu être surmontées par les dispositifs d'aide individualisée :

- les « *classes d'adaptation* » dans les écoles mises en place par les RASED (voir plus haut),

- les *classes de 4^{ème} d'aide et de soutien* (1991) et les *classes de 3^{ème} d'insertion* (1992) dans les collèges,

- les *sections d'enseignement général et professionnel adapté* (SEGPA) implantées dans certains collèges accueillent des élèves ne maîtrisant pas toutes les connaissances et compétences attendues à la fin de l'école primaire. Les élèves y sont admis sur proposition d'une commission départementale d'orientation. De taille réduite (moins de 16 élèves), les SEGPA conjuguent des enseignements généraux et des enseignements et activités pratiques préparant à l'accès à une formation professionnelle, dans un lycée professionnel, dans un centre de formation d'apprentis ou en établissement régional d'enseignement adapté (EREA). Cinq champs professionnels sont concernés : habitat, hygiène-alimentation-services, espace rural et environnement, vente-distribution-magasinage, production industrielle.

¹¹² Source : www.education.gouv.fr

¹¹³ Source : www.ile-de-France.equipement.gouv.fr

¹¹⁴ Source : dépêche AEF n°105543

- les établissements régionaux d'enseignement adapté (EREA) prennent en charge des adolescents en grande difficulté scolaire et sociale orientés par une commission départementale d'orientation, ou présentant un handicap. Pour les premiers, la spécificité des EREA réside dans la prise en charge éducative proposée à travers les

internats, et l'offre de formation professionnelle qualifiante et diplômante. Comme pour les SEGPA, les divisions d'enseignement sont de taille réduite.

Les dispositifs nationaux mis en place en faveur des élèves en difficulté

		Ecoles	Collèges	Lycées
Aides individualisées	- en classe ordinaire	-RASED -PPRE -aide personnalisée	-heures supplémentaires de consolidation des acquis en 6 ^{ème} et 5 ^{ème} -PPRE	- heures supplémentaires en classes de seconde
	- en classe spécialisée temporaire	-classes d'adaptation RASED	-dispositifs-relais	
	- hors temps scolaire	-accompagnement éducatif (en éducation prioritaire) -stages de remise à niveau pendant les vacances scolaires	-accompagnement éducatif	-stages de soutien pendant les vacances scolaires dans les lycées volontaires
Enseignement adapté et spécialisé pour les élèves en difficulté	- classes intégrées à des établissements ordinaires	-classes d'adaptation (RASED)	-4 ^{ème} d'aide et de soutien -3 ^{ème} d'insertion -SEGPA	
	- établissements spécialisés		-EREA	-EREA

RASED : réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté

PPRE : programme personnalisé de réussite scolaire

SEGPA : section d'enseignement général et professionnel adapté

EREA : établissement régional d'enseignement adapté

Les actions de la Mission générale d'insertion de l'Éducation nationale

Au sein du système éducatif, une mission de veille est dédiée aux élèves ayant dépassé l'âge de la scolarité obligatoire et exposés au risque de sortie sans qualification, la Mission générale d'insertion de l'Éducation nationale (MGIEN). Créée en 1989, elle succède à d'autres dispositifs plus anciens. Elle s'adresse aux jeunes de plus de 16 ans, en voie de déscolarisation ou sortis depuis moins d'un an du système scolaire, sans possibilité immédiate de poursuite d'études

ou d'insertion professionnelle¹¹⁵.

Les recteurs d'académie définissent la stratégie et l'organisation des actions d'insertion. Ils sont assistés d'un coordinateur d'académie. Les actions décidées par la MGIEN sont hébergées dans les établissements volontaires, dont les enseignants également volontaires sont mis à contribution aux côtés de prestataires plus spécialisés.

Les élèves sont repérés par les établissements (lycées surtout, mais aussi collèges et EREA). Lorsqu'aucune solution

¹¹⁵ Source : site internet eduscol.education.fr.

Textes de référence : loi du 10 juillet 1989 ; loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions ; programme « Nouvelles chances » lancé en 1999.

n'a été trouvée localement, ils sont signalés à la MGIEN sur la base d'un « entretien de situation ». Durant l'année scolaire 2005-2006, plus de 9 200 « entretiens de situation » concernant des élèves en situation de décrochage scolaire prématuré sont ainsi remontés aux équipes MGIEN des trois académies d'Île-de-France¹¹⁶.

Une étude précise des élèves signalés et de leurs besoins est effectuée par les équipes de la MGIEN. Ces élèves sont d'abord réunis dans des sessions d'information et d'orientation, puis éventuellement orientés vers différents dispositifs : cycles d'insertion professionnelle par l'alternance, modules de représentation aux examens par l'alternance pour les élèves n'ayant pas pu redoubler, modules d'adaptation au lycée, « itinéraires personnalisés d'accès à la qualification », formations intégrées, projets « Réussite pour tous »...

Les actions des MGIEN dans les académies sont mises en œuvre dans un cadre partenarial, avec les services de la Région, les autres services de l'État, et le monde associatif. Elles sont co-financées par le Fond social européen et par la Région Île-de-France, sous la forme d'une dotation de fonctionnement spécifique aux lycées hébergeant ces actions. Au total, plus de 4 000 élèves bénéficient d'un soutien, hors classe ordinaire, chaque année.

À ce dispositif national s'ajoutent localement les initiatives propres aux inspections académiques, comme la création d'un observatoire de l'absentéisme par l'inspection académique de Seine-Saint-Denis au début des années 2000, ou l'expérimentation « la mallette des parents » menée dans l'académie de Créteil (encadré).

¹¹⁶ Corinne de Berny, Brigitte Guigou, Les aspects sociaux du système éducatif en Île-de-France, laurif, décembre 2007.

Deux expérimentations dans l'académie de Créteil

« La mallette des parents »

En 2008, l'académie de Créteil a initié un programme d'accompagnement des parents d'élèves de collèges, avec l'objectif de pallier leurs éventuelles difficultés de communication face à la complexité du système éducatif, son organisation et son fonctionnement, de favoriser un meilleur suivi scolaire de leurs enfants et d'améliorer ainsi la réussite scolaire de ces derniers. 54 collèges volontaires de l'académie sont engagés dans cette expérimentation.

Les outils de communication prennent différentes formes :

documentation informative traduite en plusieurs langues,

organisation d'ateliers-débats dans les collèges,

mise à disposition gratuite de formations permettant aux parents de développer des compétences nécessaires au suivi de la scolarité de leurs enfants, en particulier dans les domaines linguistiques et numériques.

L'expérimentation est menée en partenariat avec le Haut commissariat aux solidarités actives et avec l'École d'économie de Paris. Cette dernière a été chargée de l'évaluation du dispositif. « Le surcroît d'implication des parents a eu un effet très bénéfique sur le comportement des élèves » : moins d'absentéisme, d'exclusions temporaires ou d'avertissements et davantage de distinctions lors des conseils de classe (cf. *La lettre de l'éducation*, n°654, janvier 2010).

« Parent d'enfant, parent d'élève » dans le département de Seine-Saint-Denis

Lancé en 2006 par l'Inspection académique de Seine-Saint-Denis, le dispositif « parent d'enfant, parent d'élève » a pour objectif de remédier à la très faible présence des parents dans les collèges. Il propose aux parents d'élèves une formation linguistique ayant une double visée : l'acquisition de compétences sociales et de compétences en communication. Les impacts attendus portent sur l'intégration sociale des parents et la formation des acteurs de l'Éducation nationale. Par comparaison avec l'opération « Ouvrir l'école aux parents », la priorité est donnée aux compétences sociales, qui constituent le noyau des apprentissages. Des outils pédagogiques ont été élaborés dans ce sens. Cette initiative fait suite à une première expérience menée dans le cadre de la politique de la ville dans plusieurs collèges, avec des résultats décevants.

Un comité de pilotage départemental animé par l'Inspection académique rassemble les acteurs concernés par le projet : principaux de collège, responsables d'ateliers sociolinguistiques (ASL), Conseil général, Préfecture de département. Des comités de suivi pédagogiques sont régulièrement organisés.

En pratique, le dispositif repose sur un binôme formateur en atelier sociolinguistique (ASL) – professeur de classe d'adaptation en collège. Chaque semaine, deux demi-journées de trois heures sont organisées :

- l'une se déroule au collège en présence des deux intervenants,

- l'autre dans les locaux de l'association porteuse, en présence du seul formateur ASL.

D'abord ciblé sur les ENAF, le dispositif s'est ouvert à d'autres publics, afin de mieux répondre aux besoins. Aujourd'hui, environ le tiers des parents accueillis est composé de familles nouvellement arrivées en France, un autre tiers de familles installées depuis moins de 2 ans, et le dernier tiers de familles installées depuis plus longtemps en France.

Le dispositif était implanté dans 3 collèges en 2007, 6 en 2008, 9 en 2009 ; 15 sont prévus pour la rentrée 2010. Les groupes comptent entre 10 et 12 participants. Une centaine de parents bénéficie d'une formation en 2009-2010.

Le financement du dispositif est assuré par les villes, le conseil général de Seine-Saint-Denis, et la Direction départementale de l'équipement, qui a pris récemment le relais de l'Acisé.

2.2. L'intervention des autres acteurs : collectivités locales, associations ...

Les actions menées au sein du système éducatif dans le cadre des dispositifs-relais, de l'opération Ecole ouverte, des MGIEN et de l'accompagnement éducatif reposent sur un partenariat avec d'autres intervenants, notamment les collectivités locales. Celles-ci, comme les associations, ont également mis en place de nombreux dispositifs dans le domaine du soutien à la réussite scolaire, accessibles gratuitement.

Les collectivités locales

Les initiatives prises par les collectivités locales en matière « d'accompagnement scolaire » ou « d'accompagnement à la scolarité » foisonnent depuis une quarantaine d'années. Les outils mis en place sont, en principe, complémentaires de ceux du ministère de l'Éducation nationale, et peuvent être implantés au sein même des établissements. Ils s'étendent sur une très longue période de la scolarité, depuis la maternelle jusqu'au lycée, et sur la quasi-totalité de l'année scolaire, vacances comprises. Ils sont particulièrement développés dans les quartiers en politique de la ville (voir §3), mais sans y être cantonnés. Ces dispositifs proposent en priorité un accompagnement à la réalisation des devoirs, ainsi que des activités culturelles ou sportives.

► *La Région d'Île-de-France* soutient les projets éducatifs des lycées dans le cadre du programme « Réussite pour tous » (voir encadré).

► *Les départements* interviennent notamment au profit des collégiens, mais aussi des écoliers directement ou en apportant un soutien financier à des associations. Ainsi, le Val-de-Marne apporte une subvention aux collèges publics ayant des projets d'« aide à l'intégration sociale et scolaire » en proposant des activités à finalité sociale, sportive, culturelle ou de

soutien et d'accompagnement socio-éducatif en dehors des heures scolaires. Le département des Hauts-de-Seine finance des études encadrées dans 106 collèges, à raison de 5 à 12 élèves volontaires par groupes, ainsi que des ateliers pédagogiques organisés en dehors du temps scolaire par les établissements sur des thèmes variés. Le « Plan pour la réussite scolaire et une meilleure insertion sociale » permet le suivi personnalisé de plus de 500 collégiens en difficulté par 250 tuteurs ; 17 collèges sont concernés dans le département. Le conseil général met enfin des médiateurs éducatifs à la disposition des collèges publics qui en font la demande.

► *Les communes* organisent les études surveillées et les centres de loisirs dans les écoles ; elles soutiennent des associations intervenant dans le domaine du soutien scolaire.

Une enquête menée au niveau national par l'Association nationale des directeurs de l'éducation des villes établit à 80% la part des communes menant des actions de soutien individualisé aux élèves les plus fragiles et les plus en difficulté dans les écoles. Près de 20% étendent ces actions de soutien scolaire et de remédiation aux élèves des lycées¹¹⁷.

Les associations

La prise en charge des élèves par les associations peut être individuelle, sous la forme de cours particuliers, comme le pratiquent l'Association de la fondation des étudiants pour la ville – AFEV (9 000 élèves suivis en France en 2004), le Secours catholique et le Secours populaire (1 000 élèves chacun), ou collective, par petits groupes d'élèves¹¹⁸.

Localement, *des contrats locaux d'accompagnement à la scolarité*, peuvent être signés entre les organismes à but non lucratif porteurs de projets éducatifs (associations, foyers socio-éducatifs) et l'État. Les projets sont validés par un comité départemental dans lequel sont représentés

¹¹⁷ Étude comparée des politiques éducatives municipales 2001/2008, Andev, Sodexo, octobre 2009

¹¹⁸ André Glasman et Leslie Besson, Le travail des élèves pour l'école en dehors de l'école, Rapport établi à la demande du Haut Conseil de l'évaluation de l'école, décembre 2004.

« Réussite pour tous » un dispositif régional de soutien aux projets éducatifs des lycées

En plus de son soutien financier aux actions de la MGIEN, la Région Île-de-France contribue à la lutte contre le décrochage scolaire par le biais du programme « Réussite pour tous » lancé au début des années 2000. Destiné aux lycéens en risque de décrochage et aux jeunes ayant déjà décroché, il prend la forme d'un soutien financier aux initiatives prises par les lycées. Trois objectifs prioritaires sont poursuivis : prévenir le décrochage scolaire, permettre le rattrapage scolaire et élaborer un vrai projet professionnel, et favoriser l'accès à l'enseignement supérieur pour des jeunes issus de milieux défavorisés.

Les lycées engagés dans le programme peuvent bénéficier de deux types de soutien : le versement d'une aide financière ou le financement d'une « formation intégrée ».

Les *subventions* sont accordées aux lycées sur la base d'un appel à projets annuel. 143 projets en bénéficient en 2008-2009, concernant une centaine d'établissements. La nature de ces projets est très diverse, reflétant la diversité des besoins : améliorer l'estime de soi, découvrir le monde professionnel, favoriser la re-scolarisation, encourager la poursuite d'études supérieures, maîtriser la langue française, etc. Une vingtaine de projets sont de nature strictement linguistique. Leur part dans l'ensemble des projets a eu tendance à diminuer depuis la mise en place du dispositif.

Les *formations intégrées* permettent aux lycées de recourir à des prestations de formation continue financées par la Région au profit des jeunes de 16-25 ans, les élèves demeurant néanmoins sous statut scolaire. Deux catégories de prestations sont proposées aux lycées volontaires :

- les formations à la maîtrise des savoirs de base, notamment à la maîtrise de la langue française,
- et les pôles de mobilisation personnelle et professionnelle pour les élèves qui ont besoin de retrouver une motivation et de définir un projet professionnel.

Durant l'année 2008-2009, 15 formations intégrées ont été ouvertes dans la région.

Le partenariat établi entre la Région Île-de-France, les trois rectorats concernés et la Direction régionale et interdépartementale de l'agriculture et de la forêt prend la forme d'une charte. Celle-ci prévoit notamment le suivi et l'évaluation de l'ensemble du dispositif, en cours de réalisation avec le concours des universités Paris XIII et Paris X.

l'État (directions départementales de l'action sanitaire et sociale, et inspections académiques notamment), les collectivités locales, la caisse d'allocations familiales, etc. Ils sont financés par l'ensemble des acteurs, y compris l'Acsé pour les territoires en politique de la ville. Une charte nationale réactualisée en 2001 précise les objectifs et les principes d'action auxquels doivent se conformer les interventions.

Un outil pour fédérer localement les initiatives : les Contrats éducatifs locaux

Initiés en 1998, les *contrats éducatifs locaux* (CEL) organisent le partenariat des acteurs locaux sur la base d'un diagnostic partagé des besoins sociaux et éducatifs des enfants et adolescents depuis la maternelle jusqu'au lycée. La majorité des CEL résultent d'une initiative communale ou intercommunale. Ils sont pilotés localement par un groupe représentant les différentes parties prenantes (collectivités locales, associations, établissements scolaires). Les groupes de pilotage départementaux rassemblent des représentants de la préfecture, du rectorat, de la Direction départementale de la jeunesse et des sports, et de la Direction régionale des affaires culturelles.

Les CEL peuvent être mis en place sur l'ensemble du territoire, avec une priorité aux zones urbaines ou rurales en difficulté. Ils visent à mettre en œuvre un plan d'actions cohérent mobilisant les différents acteurs et financeurs (ministères chargés de la jeunesse, de l'éducation nationale, des sports, de la culture et de la ville, collectivités locales, caisses d'allocations familiales,

fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations, associations d'éducation populaire, etc). Parmi les objectifs fixés aux activités figure l'amélioration des résultats scolaires grâce à des actions respectant les principes de la charte d'accompagnement scolaire adoptée en 2001.

3 – Les dispositifs à destination des territoires ou des établissements « prioritaires »

Comme les précédents, ces dispositifs ont pour objectif de favoriser la réussite scolaire des élèves. Mais alors que les dispositifs de droit commun peuvent être mis en œuvre sur l'ensemble du territoire, d'autres sont ciblés sur les zones ou les établissements qui concentrent le plus de difficultés.

Parallèlement à la politique d'éducation prioritaire menée par le ministère de l'Éducation nationale, les collectivités locales et leurs partenaires ont, eux aussi, initié des politiques d'accueil et d'accompagnement au bénéfice des territoires qu'ils jugent en difficultés.

3.1. La politique d'éducation prioritaire du ministère de l'Éducation nationale ciblée sur les établissements

Une politique de discrimination positive

Mise en place en 1981, la politique des zones d'éducation prioritaires a pour objet « de renforcer l'action éducative dans les territoires où les conditions sociales constituent un facteur de risque, voire un obstacle pour la réussite scolaire des enfants et des adolescents qui y vivent et donc, à terme, pour leur insertion sociale. L'objectif premier de cette politique est d'obtenir une amélioration significative des résultats scolaires des élèves, notamment les plus défavorisés. Cette lutte contre l'échec scolaire englobe les écoles primaires, les collèges et les lycées. »¹¹⁹

Ce dispositif de discrimination positive a été initié au moment où prenaient forme les premières actions de la politique de la ville avec la commission de développement

social des quartiers. Le ministère de l'Éducation nationale crée alors sa propre géographie, avec d'abord les zones d'éducation prioritaire (ZEP, 1981), les réseaux d'éducation prioritaire (REP, 1997), remplacés en 2006 par les réseaux ambition réussite (RAR) et les réseaux de réussite scolaire (RRS).

Les critères de sélection des territoires prioritaires

Comme pour les territoires de la politique de la ville, la méthode d'identification des ZEP a d'abord été largement laissée à l'appréciation des autorités locales (les recteurs d'académie et leurs équipes). Des critères objectifs ont certes été pris en compte : indicateurs socio-économiques et scolaires caractérisant les élèves des établissements, parmi lesquels la proportion d'élèves étrangers. Mais le choix des établissements a aussi résulté de considérations politiques, diverses d'une académie à l'autre. Et le nombre d'établissements concernés n'a cessé d'augmenter jusqu'en 2005.

La carte de l'éducation prioritaire a été réorganisée en 2006 avec le retour à un pilotage national. Plusieurs niveaux d'action sont distingués en fonction de l'ampleur des difficultés rencontrées dans les établissements, mesurées au moyen d'indicateurs précis¹²⁰ :

¹¹⁹ Corinne de Berny, Brigitte Guigou, Les aspects sociaux du système éducatif en Île-de-France, laurif, décembre 2007. cf. Circulaire n°90-028 parue au Bulletin officiel n°3 de février 1990).

¹²⁰ Circulaire du 30 mars 2006, « Principes et modalités de la politique d'éducation prioritaire ».

► *Les RAR, réseaux ambition réussite*, concernent les collèges cumulant les plus fortes difficultés, et les écoles d'où proviennent leurs élèves. Le choix des collèges repose sur un ensemble d'indicateurs et une concertation avec les académies. Sont pris en compte :

- la proportion d'élèves de 6^{ème} enfants d'ouvriers, qualifiés et non qualifiés, d'ouvriers agricoles, des retraités employés ou ouvriers et des personnes sans activité professionnelle ;
- la proportion d'élèves de 6^{ème} en retard de deux ans ou plus ;
- la proportion d'élèves de 6^{ème} ayant un faible score à l'évaluation à l'entrée en 6^{ème} (en 2003, dernière année disponible pour l'ensemble des collèges) ;
- *la part des enfants non francophones* ;
- la part d'élèves bénéficiant de bourses les plus élevées ;
- la part de parents bénéficiaires du RMI dans l'environnement du collège ;
- le taux de chômage dans l'environnement du collège.

Les trois premiers critères ont été déterminants dans la sélection des 249 collèges retenus en 2006¹²¹. En 2008-2009, l'Île-de-France comptait 47 collèges publics, 3 collèges privés et 5 lycées publics en RAR.

► *Les RRS de 1^{er} niveau, réseaux de réussite scolaire*, regroupent des établissements caractérisés par une plus grande mixité sociale ; les moyens dont ils bénéficiaient éventuellement au titre des ZEP sont maintenus. La liste de ces établissements est arrêtée au niveau académique.

► *Les RRS de 2^{ème} niveau* concernent les collèges en ZEP appelés à sortir du dispositif d'éducation prioritaire. Toutefois aucun établissement n'est encore classé à ce niveau.

La liste des écoles rattachées à chaque

réseau relève de la décision des recteurs.

Une logique d'objectifs et de moyens

La réforme de mars 2006 de l'éducation prioritaire prévoit la constitution pour chaque réseau d'un comité exécutif, chargé d'établir un contrat ambition réussite pour les RAR ou un contrat d'objectifs scolaires pour les RRS, conclu pour une durée de quatre ans. Des conventions de partenariat peuvent être signées avec une institution culturelle, un complexe sportif de haut niveau, un laboratoire d'université, un organisme de recherche ou une personnalité reconnue.

En principe, les moyens consacrés aux anciennes ZEP et REP ont été maintenus après 2006 : postes supplémentaires permettant d'augmenter le taux d'encadrement des élèves, dispositifs indemnitaires particuliers accordés aux enseignants, dotations en crédits pédagogiques et sociaux plus importantes. Des moyens complémentaires ont été attribués aux RAR depuis 2006, à travers le recrutement de 1000 enseignants expérimentés supplémentaires chargés d'accompagner les équipes, et de 3000 assistants pédagogiques pour le soutien scolaire. 1000 assistants pédagogiques supplémentaires ont été recrutés en janvier 2008 pour mettre en œuvre l'accompagnement éducatif dans les établissements en RAR (voir plus haut).

3.2. Les dispositifs partenariaux mis en place dans le cadre de la politique de la ville

Le programme de réussite éducative (2005)

Lancé en 2005 dans le cadre de la loi de programmation pour la Cohésion sociale, le programme de réussite éducative a pour objectif d'accompagner les enfants de deux

¹²¹ À partir des trois premiers critères, le ministère a déterminé une liste de 164 collèges publics. Ces établissements accueillent soit 67% ou plus d'enfants d'ouvriers et d'inactifs, soit 10% ou plus d'élèves de 6^{ème} en retard de deux ans ou plus, ou encore ont un score moyen à l'évaluation de 6^{ème} de septembre 2003 inférieur ou égal à 47%. Pour chacun de ces critères, la borne retenue a permis de sélectionner les 5% de collèges les plus en difficultés.

Après une concertation avec les académies, en prenant en compte les autres critères, 249 collèges ont été choisis en 2006 comme têtes de réseaux « ambition réussite ». Depuis se sont rajoutés 5 collèges publics, 12 collèges privés à la rentrée 2008, les écoles alimentant les collèges, et 25 lycées publics à la rentrée 2007.

cf. : Alexia Stéfanou, Les réseaux « ambition réussite », État des lieux en 2006-2007, MEN, Note d'information n°09.09, mai 2009.

à seize ans présentant des signes de fragilité, prioritairement ceux vivant sur les territoires en zones urbaines sensibles ou scolarisés dans les établissements de l'éducation prioritaire. Il combine ainsi un ciblage territorial et individuel des enfants en difficultés¹²². De façon plus marginale, il vise aussi à soutenir les parcours d'adolescents vers des études supérieures lorsqu'ils en montrent les capacités.

L'objectif du programme est de proposer aux enfants et à leur famille une intervention éducative, culturelle, sociale et sanitaire en dehors du temps scolaire. La thématique scolaire est identifiée comme dominante dans 53% des projets ; 26% des financements y sont consacrés¹²³. Les équipes mobilisées sont pluridisciplinaires, associant enseignants, éducateurs, animateurs, travailleurs sociaux, psychologues, intervenants médicaux, intervenants sportifs et culturels, etc.

Le repérage des enfants et adolescents est effectué par la communauté éducative. L'intervention s'articule avec les dispositifs mis en place dans les établissements : programmes personnalisés de réussite éducative, contrats ambition réussite et dispositifs relevant de l'éducation prioritaire.

Chaque projet de réussite éducative fait l'objet d'une convention locale entre le Préfet de département, délégué de l'Acsé, et la structure juridique porteuse chargée du pilotage et de la gestion des crédits (caisse des écoles, groupement d'intérêt public, établissement d'enseignement, centre communal d'action sociale). Au niveau national, le programme est financé par l'Acsé, qui en assure l'animation, le suivi et l'évaluation.

En outre, un soutien financier particulier de l'Acsé est apporté aux internats de réussite éducative, qui permettent la poursuite du parcours éducatif de jeunes connaissant des

difficultés familiales et environnementales compromettant leurs chances de réussite. La France comptait 35 internats de réussite éducative en avril 2009, dont 2 situés en Île-de-France.

En Île-de-France, 109 équipes de réussite éducative étaient en place durant l'année 2007-2008, venant en soutien à environ 20 000 élèves et à leurs parents dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville¹²⁴. Un groupe de travail partenarial contribue à l'animation du dispositif à l'échelle de la région avec notamment pour mission l'observation et l'évaluation des PRE sur le territoire.

Le volet éducatif du plan « Espoir Banlieues » (2008)

Parmi les mesures du plan « Espoir Banlieues » adopté en 2008, neuf touchent au domaine éducatif. Certaines réactivent des dispositifs déjà mis en oeuvre :

- l'extension de l'accompagnement éducatif dans les écoles classées en éducation prioritaire ;
- l'expérimentation du *busing*¹²⁵ en CM1 et CM2 dans des établissements classés en RAR des quartiers prioritaires en rénovation urbaine. Elle s'effectue par le biais d'un appel à projet national. Des aides financières sont prévues pour couvrir d'éventuels surcoûts liés au transport ou à la restauration ;
- la fermeture des collèges les plus dégradés (avec comme objectif une trentaine d'établissements au plan national) ;
- la lutte contre le décrochage scolaire, à travers la mobilisation des acteurs du système éducatif et de leurs partenaires intervenant auprès des jeunes (missions locales, structures de 2^{de} chance, entreprises ...) ;
- le développement d'internats d'excellence,

¹²² Le dispositif de veille éducative mis en place en 1999 au profit des élèves en décrochage scolaire dans les quartiers de la politique de la ville préfigure le programme de réussite éducative en combinant les mêmes cibles. Il reste d'actualité dans certaines collectivités locales.

¹²³ Bilan de la mise en œuvre du programme de réussite éducative, Acsé, juillet 2008.

¹²⁴ www.ile-de-France.equipement.gouv.fr

¹²⁵ Mis en œuvre pour la première fois aux Etats-Unis dans les années 70, le *busing* consiste à transporter en bus des élèves de quartiers défavorisés afin de les scolariser dans d'autres quartiers.

¹²⁶ <http://www.pourquoipasmoi.essec.fr/>

Récapitulatif des dispositifs : données disponibles sur les publics et les territoires concernés

Nom du dispositif	Nombre d'élèves et d'établissements concernés - France	Nombre d'élèves et d'établissements concernés - ÎdF	Source et date
Aide individualisée à l'école primaire	1 090 564 élèves	nsp	Enquête sur l'organisation de l'aide personnalisée 2008-2009 www.education.gouv.fr
Dispositifs-relais	7 000 élèves	nsp	Note évaluation n°09.04 2006-2007
Ecole ouverte	13 800 élèves 745 établissements	120 établissements	www.education.gouv.fr www.ile-de-france.equipement.gouv.fr 2007
Accompagnement éducatif	872 450 élèves	nsp	www.education.gouv.fr 2008-2009
Réseaux ambition réussite	254 collèges 118 015 collégiens 1 710 écoles	47 collèges 22 889 collégiens 325 écoles	Repères et références statistiques 2009 Rentrée 2008
Réseaux de réussite scolaire	851 collèges 393 493 collégiens 5 259 écoles	209 collèges 104 228 collégiens 1 282 écoles	Repères et références statistiques 2009 Rentrée 2008
Programmes de réussite éducative	505 projets 644 communes 52 858 parcours individualisés depuis 2005	108 communes	Acsé, Bilan de la mise en œuvre du PRE Juin 2008
Internats de réussite éducative	859 élèves 35 internats	2 internats	Acsé, Rapport d'activité 2008

en particulier dans les territoires urbains. Le premier internat d'excellence a été inauguré en 2009 en Seine-et-Marne. Les internats de réussite éducative, issus du programme de réussite éducative adopté en 2005, ont vocation à obtenir ce nouveau label ;

- la création de 30 pôles d'excellence dans les quartiers ANRU ou à proximité. Dans les 30 lycées identifiés par le ministère de l'Éducation nationale (dont 9 sont situés en région Île-de-France), des partenariats de haut niveau sont mis en place dans le but de développer des filières d'excellence ;
- la multiplication des dispositifs de 2nde chance : écoles de la 2^{ème} chance (voir le volet insertion) et Établissements publics d'insertion de la Défense notamment.

L'accueil dans ces structures de jeunes âgés de 16 à 18 ans fait l'objet d'une expérimentation ;

- l'ouverture des classes préparatoires aux grandes écoles à 5% des lycéens les plus méritants des quartiers ;
- la création de banques de stages pour les jeunes des quartiers prioritaires.

Cette dynamique concerne 215 quartiers prioritaires de la politique de la ville, identifiés lors du Comité interministériel des villes (CIV) en août 2008. Ils ont été retenus notamment pour les mesures de lutte contre le décrochage et l'absentéisme scolaires (création de 5000 médiateurs de réussite). 350 collèges et lycées sont concernés, dont 80 en région Île-de-France.

Les ministères chargés de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur se sont associés au plan Espoir Banlieues en reprenant certaines des mesures préconisées, et en proposant quelques actions complémentaires dans le cadre de programmes d'action triennaux :

- expérimentation dans 200 lycées (dont 68 en région Île-de-France) d'un dispositif de réussite scolaire fondé sur un accompagnement scolaire durant l'année et les vacances scolaires ;
- création, dans tous les lycées des 215 quartiers prioritaires, de « cordées de la réussite » en coopération avec des établissements de l'enseignement supérieur ;
- incitation à la préparation du diplôme d'accès aux études universitaires, alternative au baccalauréat.

3.3. Les initiatives des grandes écoles pour diversifier les élites

Au nom de l'égalité entre tous les élèves selon leur mérite et pour contrer les effets de la reproduction sociale, plusieurs lycées et grandes écoles ont mené des initiatives expérimentales pour permettre à des jeunes de milieux défavorisés de se préparer aux concours ou d'accéder aux établissements les plus prestigieux.

Le tutorat auprès des lycéens des secteurs défavorisés est ainsi proposé par l'ESSEC à travers son programme « Une grande école : pourquoi pas moi ? »¹²⁶, ou par les étudiants de l'ENS avec l'initiative « Entrer à l'ENS, entrer en prépa, c'est possible ! »¹²⁷. La ville de Paris projette, en 2010, de recourir à ces pratiques de parrainage pour la préparation des concours et organise des tutorats pour les jeunes des quartiers qui voudraient entrer dans les écoles scientifiques ou d'art de la ville. Sciences PO propose une filière d'accès parallèle avec ses « Conventions Éducation Prioritaire »¹²⁸. Ces conventions sont une voie de recrutement sélective destinée aux élèves scolarisés dans des

établissements en Zone d'Éducation Prioritaire partenaires de Sciences Po. Ils sont au nombre de 36 en Île-de-France. Le lycée Henri IV a aussi instauré une classe préparatoire destinée aux élèves boursiers qu'ils soient ou non issus de ZEP¹²⁹.

Toutes ces initiatives, qui restent très localisées et n'ont pas été généralisées à l'ensemble des quartiers ou des établissements en difficulté, visent à diversifier le recrutement des élites au nom de la diversité et de l'égalité des chances¹³⁰.

Elles ne touchent que quelques centaines de jeunes et cache la forêt des sorties sans qualification. Procédant à une comparaison entre les différents systèmes éducatifs, F. Dubuet note ainsi que plus les diplômes fixent les positions sociales et les revenus – ce qui est le cas en France –, au nom de la méritocratie, plus la reproduction sociale est forte¹³¹.

Dans son rapport remis en mai 2009, Y. Sabeg, commissaire à la diversité et à l'égalité des chances, propose différentes orientations pour diversifier les élites, comme :

- porter à 30% en 2010 le nombre d'élèves boursiers qui entrent en CPGE dans chaque lycée, grâce au développement des filières technologiques et instituer des conventions partenariales de recrutement entre lycées, CPGE et établissements secondaires situés en ZUS ;
- diversifier le recrutement des grandes écoles en développant les formules pluri-sélectives à l'entrée ;
- accroître les places en internat pour les boursiers scolarisés en classes préparatoires aux grandes écoles et prioritairement à ceux qui résident dans les quartiers défavorisés ;
- ouvrir les concours de la fonction publique, réformer le 3^e concours de l'ENA, développer les classes préparatoires intégrées et l'alternance et les stages dans la fonction publique.

¹²⁶ <http://www.pourquoipasmoi.essec.fr/>

¹²⁷ <http://www.eleves.ens.fr/ase/science.html>

¹²⁸ <http://admissions.sciences-po.fr/fr/college-cep>

¹²⁹ <http://lyc-henri4.scola.ac-paris.fr/cpes/presentation.html>

¹³⁰ Le colloque « diversification des élites en France, quelles perspectives ? » (2007) traitait de cette question

¹³¹ François Dubet, Les pièges de l'égalité des chances, article du Monde, 1^{er} décembre 2009

4 – Éléments d'évaluation

L'évaluation des politiques soulève plusieurs difficultés : quels critères prendre en compte ? Comment isoler l'effet propre d'un dispositif lorsqu'il coexiste avec d'autres au sein d'un même établissement et au profit des mêmes jeunes ?

Pour certains dispositifs, une observation des sorties est mise en œuvre. Les dispositifs-relais font l'objet d'une enquête spécifique qui apporte des informations à la fois sur le nombre d'élèves accueillis et sur leur devenir à l'issue du dispositif. Ainsi, 70% des 7000 élèves accueillis en France durant l'année 2006-2007 sont retournés au collège. Un suivi dans le temps de ces élèves ne peut être assuré : une partie d'entre eux échappent au système d'observation de l'Éducation nationale¹³². Les élèves scolarisés en 3^{ème} de SEGPA et d'EREA font aussi l'objet d'une enquête spécifique destinée à préciser leur devenir. Les derniers résultats disponibles à l'échelle du pays portent sur l'année scolaire 2004-2005.

En ce qui concerne les politiques ciblées sur des territoires ou des établissements, l'évaluation des ZEP menée par l'Insee pour la période 1982 à 1990 fait ressortir des effets peu significatifs sur la réussite des élèves¹³³. Plus ancien, le rapport Moisan-Simon de 1997 dresse un bilan plus nuancé. Il souligne la très forte disparité de résultat d'un établissement à l'autre, qui s'expliquerait essentiellement par des

facteurs qualitatifs comme les compétences et l'organisation des équipes éducatives et les capacités de management des chefs d'établissement¹³⁴. À partir des enquêtes PIRLS¹³⁵ de 2001 et 2006, une relative stabilité des performances en lecture des élèves de CM1 a été mise en évidence dans les établissements classés en éducation prioritaire, alors que la baisse est sensible dans les autres établissements. L'état des lieux des RAR et RRS en 2006-2007 publié par le ministère de l'Éducation nationale constitue un socle permettant le suivi d'indicateurs relatifs à la réussite et au parcours scolaire des élèves, par comparaison avec les autres établissements¹³⁶.

Jusqu'à présent, c'est essentiellement dans les zones urbaines sensibles qu'est assuré le suivi annuel public d'indicateurs scolaires. Dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine d'août 2003, le ministère de l'Éducation nationale calcule plusieurs indicateurs sur les établissements situés en ZUS : résultats aux évaluations nationales, proportions d'élèves en retard, orientations et taux de réussite aux examens. Ces indicateurs sont établis pour les établissements en ZUS d'une part, et pour les établissements hors ZUS d'autre part, afin de faciliter les comparaisons. Le rapport 2009 montre une réduction des écarts de performance entre les ZUS et le reste du territoire en ce qui concerne les retards de 2

¹³² Jeanne Benhaim-Grosse, Le suivi et le devenir des élèves accueillis en classes et ateliers-relais, Année scolaire 2006-2007, Note évaluation n°09.04, mars 2009.

¹³³ R.Bénabou, F.Kramarz, C.Prost, Zones d'éducation prioritaires : quels moyens pour quels résultats ? Une évaluation sur la période 1982-1992, Économie et statistiques n°380, 2005.

¹³⁴ Catherine Moisan, Jacky Simon, Les déterminants de la réussite scolaire en ZEP, Centre Alain Savary, INRP, septembre 1997.

¹³⁵ En mai 2006, un échantillon représentatif composé de 215 137 élèves scolarisés dans 7 629 écoles de quarante-cinq pays ou provinces ont participé à l'enquête internationale PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) organisée par l'IEA (Association internationale pour l'évaluation des compétences scolaires) en vue d'évaluer les performances en lecture des élèves à la fin de leur quatrième année de scolarité obligatoire. Cette étude a déjà été menée en 2001 dans trente-cinq pays dont vingt-huit présents en 2006. En France, l'enquête 2006 porte sur un échantillon de 169 écoles primaires et élémentaires et regroupe 4 404 élèves. Cf. Marc Colmant, Séverine Dos Santos, Évaluation des programmes en lecture des élèves de CM1, Résultats de l'étude internationale PIRLS, Note d'information n°08.14, Ministère de l'éducation nationale, mars 2008.

¹³⁶ Alexia Stéfanou, Les réseaux « ambition réussite » : État des lieux en 2006-2007, Note d'information n°09.09, mai 2009.

ans ou plus en 6^{ème} et les résultats au brevet et au baccalauréat¹³⁷. Cependant ce type de tableau de bord présente une limite : il ne prend pas en compte les évolutions possibles dans la composition des publics scolaires entre les deux dates. Seul un suivi de cohorte permet de s'affranchir des évolutions liées à la mobilité des élèves.

En ce qui concerne les dispositifs de soutien scolaire, les évaluations réalisées ponctuellement montrent des résultats en terme d'apprentissage « peu apparents, ténus, variables selon les dispositifs, les évaluations, les élèves, voire les sites de soutien »¹³⁸. Cependant, des évolutions favorables sont perceptibles dans le comportement des élèves, leur rapport à l'école et au travail scolaire. Pour les programmes de réussite éducative, l'Acse a établi un bilan en 2008. Interrogés sur les bénéficiaires d'une vingtaine de PRE, les enseignants ont constaté à 77% une amélioration des résultats scolaires, 46% une amélioration de la motivation, et 31% une amélioration des relations entre parents et établissements d'enseignement¹³⁹.

Le récent rapport de la Cour des comptes consacré à « l'articulation entre les dispositifs de la politique de la ville et de l'éducation nationale dans les quartiers sensibles » souligne l'enchevêtrement des dispositifs scolaires et éducatifs, et le manque d'évaluation généralisée¹⁴⁰. Plusieurs points faibles sont identifiés. L'imprécision relative des publics visés, « les élèves en difficulté », rend impossible la quantification des besoins et des résultats des politiques publiques. Une partie des dispositifs reposent sur le volontariat des équipes éducatives ou des élèves eux-mêmes : les besoins ne sont alors pas tous couverts. Ainsi, seulement 27% des écoliers et 24% des collégiens dans les établissements classés en RAR ont bénéficié d'un accompagnement éducatif en 2008-2009. Des dispositifs peuvent apparaître localement redondants, voire en concurrence, comme les programmes de réussite éducative avec l'accompagnement éducatif. Enfin, le rapport évoque également le risque d'effet de substitution des dispositifs de discrimination positive à des moyens de droit commun qui seraient localement insuffisants en raison d'une répartition inéquitable.

¹³⁷ Observatoire national des zones urbaines sensibles, Rapport 2009, novembre 2009.

¹³⁸ André Glasman et Leslie Besson, Le travail des élèves pour l'école en dehors de l'école, Rapport établi à la demande du Haut Conseil de l'évaluation de l'école, décembre 2004.

¹³⁹ Bilan de la mise en œuvre du programme de la réussite éducative, Acse, juillet 2008.

¹⁴⁰ L'articulation entre les dispositifs de la politique de la ville et de l'éducation nationale dans les quartiers sensibles, Rapport de la Cour des comptes, septembre 2009.

L'insertion sur le marché du travail

En dépit des multiples dispositifs visant à prendre en charge les enfants en difficultés scolaires, 150 000 jeunes sortent chaque année sans qualification du système scolaire en France, soit près de 17% des jeunes quittant le système éducatif. Ce faible capital académique handicape leur insertion professionnelle. La détention d'un diplôme ne protège pas pour autant des aléas de l'insertion sur le marché du travail. Une profusion de dispositifs, qu'un récent rapport du CREDOC qualifie de « *mille feuilles* » de *la deuxième chance*¹⁴¹, s'adresse à tous les jeunes éloignés de l'emploi.

Le rapport souligne la grande complexité du paysage de l'insertion et l'absence de lisibilité pour les jeunes eux-mêmes, qui tient à la fois à la valse des dispositifs mais aussi à la multitude des approches parallèles. Si les contrats aidés et les dispositifs d'accompagnement relèvent des politiques générales de l'emploi et de la formation professionnelle, des actions sont aussi mises en place dans le cadre de la politique de la ville, dans celui de la lutte contre la pauvreté - RSA et API intégrant des dimensions « insertion professionnelle » - ou encore dans le cadre de la lutte contre les discriminations, sans parler des modalités de la réinsertion judiciaire.

La dynamique de décentralisation accentue la dispersion des actions. L'apprentissage et la formation professionnelle des jeunes et des adultes entrent dans les compétences des régions, le volet insertion des minima sociaux dans celles des départements, et des actions complémentaires sont mises en place par les communes ou groupements de communes par le biais des CCAS (centres communaux d'action sociale).

Aussi si cette abondance peut-être le signe d'une force d'innovation, « ces grandes orientations politiques, de par leur manque de continuité et leur dispersion (au sein des

administrations centrales comme des collectivités territoriales), ont abouti à un émiettement saisissant des actions et dispositifs en place... qui remet en cause l'efficacité globale de la prise en charge des jeunes éloignés de l'emploi de qualité, faute d'un véritable souci de cohérence. »

Dans ce paysage foisonnant, les jeunes issus de l'immigration sont implicitement ciblés dans les actions mises en place à travers les CUCS ou dans le plan « Espoir Banlieues » et plus explicitement dans le cadre de la lutte contre les discriminations.

Mais comme l'indique le Credoc, la prise en charge des jeunes est inutile si les employeurs ne jouent pas le jeu de leur insertion professionnelle durable. Il note « trois principaux freins à l'intégration des jeunes en difficulté : le *Rubicon* du diplôme... ; les préjugés habituels du commun des recruteurs (à l'égard des minorités visibles, des quartiers réputés difficiles, etc.) ; la peur spécifique des comportements des jeunes en rupture (image redoutable du jeune *inemployable*, incapable d'assumer les règles de fonctionnement de l'entreprise). Il n'en reste pas moins que certaines entreprises s'impliquent réellement en faveur de la diversité ou des jeunes des quartiers.

¹⁴¹ M. Angotti, I. Aldeghi, M. Brezault, C. Olm, Deuxième chance ? La prise en charge des jeunes éloignés de l'emploi de qualité. CREDOC, Cahier de recherche n°257, décembre 2008

1 – Éléments de cadrage sur les dispositifs d'insertion

Le rapport du CREDOC sus-mentionné offre une vision très détaillée de la prise en charge des jeunes éloignés de l'emploi, dont bénéficient aussi les jeunes issus de l'immigration. Nous en reprenons ici quelques éléments qui permettent d'en comprendre les principales lignes de force.

1.1. Les grandes orientations politiques

L'implication européenne en recul

Le rapport du Credoc rappelle que dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne, ou dans celui de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), chaque état membre doit établir différents rapports décrivant les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs communs. Parmi ceux-ci, l'insertion professionnelle durable des jeunes est fortement valorisée par les instances communautaires.

Sous l'impulsion européenne, la France a ainsi affiché à plusieurs reprises l'objectif de favoriser l'insertion de tous les jeunes sur le marché du travail, que ce soit dans le cadre de son 2^e PNR (Programme national de réforme, 2008-2010), dans ses Plans nationaux d'action pour l'inclusion sociale (PNAI), ou ses rapports sur les stratégies d'inclusion sociale qui permettent d'évaluer et de comparer les progrès réalisés. Dans son dernier rapport, relatif au PNAI 2008-2010¹⁴², la France expose deux objectifs prioritaires en matière d'emploi : « Favoriser l'accès et le retour à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées » et « l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, notamment ceux habitant les quartiers de la politique de la ville et ceux appartenant aux minorités visibles ».

Au-delà de ces déclarations d'intention, dont

les impacts sont difficiles à évaluer, le FSE (Fonds social européen) soutient des projets dans le champ de l'insertion professionnelle. En France, ce programme est cogéré par les Préfets de région et les présidents de Conseils régionaux. Pour la période 2007-2013, les crédits FSE disponibles pour les régions métropolitaines ont cependant chuté de 30% par rapport à la période précédente. Par ailleurs, le programme Equal, lancé en 2001, qui était destiné à financer des projets visant à « combattre les discriminations et réduire les inégalités pour une meilleure cohésion sociale » n'a pas été reconduit en 2009.

Le dédale des orientations nationales

Après la mise en place des Missions locales au début des années quatre-vingt, qui constitue une étape phare dans la prise en charge de l'insertion des jeunes, le Crédoc souligne l'instabilité de la politique gouvernementale en matière d'insertion (Cf. encadré) autour de deux grands axes - les *contrats aidés* pour faciliter l'embauche, et les *programmes d'accompagnement* pour les suivre – un dispositif chassant l'autre au gré des nouveaux gouvernements. Le Conseil économique, social et environnemental indique que « depuis 1973, les jeunes ont bénéficié de plus de 80 mesures différentes de la politique de l'emploi¹⁴³ », avec à la clé, une « absence de lisibilité pour les jeunes eux-mêmes ».

La complexité de l'enchevêtrement des dispositifs tient aussi, comme rappelé précédemment, à la diversité des approches parallèles, du pilotage du Service public pour l'emploi aux orientations de la politique de la ville, en passant par la lutte contre la pauvreté ou les discriminations. S'y ajoutent les effets de la décentralisation avec pour conséquence une multiplication des acteurs, les régions jouant un rôle clé en matière de

¹⁴² Rapport sur les stratégies nationales pour la protection sociale et l'inclusion sociale, France, 2008-2010. www.cnle.gouv.fr/Un-nouveau-rapport-pour-la-periode.html

¹⁴³ « Vingt-cinq ans de politiques d'insertion des jeunes : quel bilan ? » rapport du CESE, octobre 2008, cité par l'étude du CREDOC

Quelques étapes phares de la mise en œuvre des dispositifs d'insertion de l'État en faveur des jeunes

- 1981 : Lancement des Permanences d'Accueil et d'Orientation (PAIO) et des Missions Locales ;
- 1984 : Contrats de Qualification, Contrats Travaux d'Utilité Collective (TUC) et Stages d'Initiation à la Vie Professionnelle (SIVP) – aujourd'hui suspendus ;
- 1992 : Programme d'accompagnement « Préparations Actives à la Qualification et l'Emploi » (PAQUE) – aujourd'hui suspendu ;
- 1997 : Contrats « Emplois Jeunes » – aujourd'hui suspendus ;
- 1997 : Programme d'accompagnement « Trajets d'Accès à l'Emploi » (TRACE) – aujourd'hui suspendu ;
- 2002 : Contrats Jeunes en Entreprise (CJE) – aujourd'hui suspendus ;
- 2004 : Contrats de professionnalisation – en cours ;
- 2005 : Programme d'accompagnement « Contrat d'Insertion dans la Vie Sociale » (CIVIS) – en cours ;
- 2006 : Contrats d'alternance « Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État » (PACTE) – en cours ;
- 2008 : Programme d'accompagnement « Contrat d'Autonomie » – en cours.
- 2009 : CIVIS renforcé

Extrait du rapport du CREDOC, Cahier de recherche n°257, décembre 2008, p42

www.travail-solidarite.gouv.fr/informations-pratiques/fiches-pratiques/contrats-travail/spip.php?page=sous-dossiers&id_mot=279

formation professionnelle. Le Credoc isole ainsi cinq grandes catégories d'intervenants dans l'accompagnement des jeunes en difficultés vers l'emploi :

- les organismes participants au service public de l'emploi : services déconcentrés de l'Etat ; Pôle emploi ; Missions locales ; associations diverses ;
- les structures d'insertion par l'activité économique : entreprises d'insertion, ateliers et chantiers, associations intermédiaires ;
- les acteurs privés de l'insertion professionnelle : groupements d'employeurs ; entreprises de travail temporaires ;
- les structures territoriales : conseils régionaux, conseils généraux ; caisses d'allocations familiales ; chambres de commerce...
- les opérateurs de formation : AFPA ; écoles de la 2^e chance ; centres Défense 2^e chance.

Au final, du foisonnement des acteurs et des actions, le Credoc dégage cinq grandes modalités de prise en charge des jeunes dans une dynamique de 2^e chance, un jeune

pouvant naviguer longtemps de l'une à l'autre :

- l'accompagnement (suivi par un agent professionnel, parrainage par un bénévole, bourses),
- l'emploi de transition (contrat aidé, insertion par l'activité économique, travail temporaire),
- le contrat en alternance (professionnalisation, PACTE),
- la formation (formation professionnelle, écoles de la 2^e chance, centres Défense 2^e chance),
- les actions ponctuelles (résolution de difficultés pratiques, immersion en entreprise, opérations de placement).

1.2. Quelques dispositifs clés pour l'insertion des jeunes

La promotion professionnelle des jeunes issus de l'immigration passe avant tout par l'ensemble des politiques de droit commun en matière de formation professionnelle, d'insertion, d'emplois aidés, même si certaines actions sont ciblées sur les jeunes des quartiers ou sur la prévention des discriminations (voir ci-après). Dans le

foisonnement des dispositifs existants¹⁴⁴, il paraît nécessaire de préciser le rôle clé des Missions locales, l'activité des associations et de souligner l'implication des collectivités territoriales et l'effort de territorialisation des actions publiques.

Le rôle clé des Missions locales

Les Missions locales mises en place en 1982, sont chargées de l'accueil, l'information et l'accompagnement des jeunes de 16 à 25 ans en difficulté d'insertion sociale et professionnelle. Elles assument trois missions principales : apporter des réponses adaptées à l'ensemble des difficultés que rencontrent les jeunes avec une priorité donnée à l'emploi et la formation, mais aussi au logement, à la santé, aux activités sportives et de loisirs ; assurer un suivi individualisé des jeunes ; favoriser leur placement en entreprise.

Le CIVIS (Contrat d'insertion dans la vie sociale), créé en 2005, est le principal outil des missions locales. Il s'adresse aux jeunes sortis sans qualification ou n'ayant pas validé un premier cycle de l'enseignement supérieur et à ceux ayant connu une période de chômage d'au moins 12 mois au cours des 18 derniers mois. Il est conclu pour une durée maximale d'un an et renouvelable une fois. Chaque jeune est suivi par un référent qui l'aide, dans un premier temps à déterminer son projet professionnel, puis dans un second, à proposer des solutions concrètes pour s'insérer professionnellement. Ce peut être un emploi durable ou un emploi aidé, un contrat en alternance, une formation qualifiante, ou des actions ponctuelles comme une assistance renforcée dans la recherche d'emploi, la simulation de recrutement, la remise à niveau de savoir de base, la validation des acquis de l'expérience (VAE), le travail sur les savoir-être, la résolution d'un problème de logement, de santé ou de mobilité, etc. Selon un bilan de la DARES¹⁴⁵, 720 000 jeunes ont signé un CIVIS en 4 ans, d'avril 2005 à mars 2009. En mars 2009, 268 000

jeunes étaient accompagnés en CIVIS, dont 7 % d'étrangers et 19 % de jeunes habitant en ZUS. Depuis 4 ans, plus de 468 000 jeunes sont sortis du dispositif, 38 % en accédant à un emploi durable, 7 % en obtenant un contrat non durable (contrat aidé du secteur non marchand, CDD de moins de 6 mois, etc.) et 6 % en suivant une formation. La moitié reste donc en situation de recherche d'un emploi ou sort du marché du travail à l'issue de leur CIVIS. La Dares note que l'accès à l'emploi des jeunes en cours de CIVIS s'est détérioré en cours d'année 2008 avec la dégradation de la conjoncture économique.

Le parrainage fait aussi partie de la panoplie des missions locales. Elles sont mandatées comme structures de support de réseaux de parrainage depuis 1994. Mais d'après le Credoc, le parrainage organisé par les missions s'adresse à des jeunes déjà autonomes et touche peu les jeunes les plus désocialisés. En 2006, à peine 21 % des bénéficiaires étaient de niveau infra V (contre 53% des jeunes en CIVIS).

Le vivier des associations

Diverses associations, soutenues par l'État, les organismes parapublics, les collectivités locales et pour certaines, le secteur privé, interviennent dans le champ de l'insertion. Nous n'en citons que quelques-unes pour mémoire.

L'AFIJ, association pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes diplômés, cible les étudiants, et plus spécifiquement les jeunes en échec en premier cycle universitaire et les jeunes diplômés en emploi précaire ou en contrats spéciaux. Elle met en ligne des offres d'emploi, produit des conseils et des formations aux techniques de recherche d'emploi (CV, lettre de motivation, préparation à l'entretien d'embauche, contacts avec les professionnels), elle se charge d'accompagner individuellement certains publics en difficulté (jeunes handicapés ou

¹⁴⁴ Se reporter à l'étude du Credoc pour un panorama exhaustif

¹⁴⁵ Le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) : 720 000 jeunes bénéficiaires en quatre ans, DARES, Premières synthèses n°50.3, dec. 2009

habitant une ZUS, ou en échec en premier cycle universitaire, etc.), et offre un accompagnement spécifique aux jeunes diplômés souhaitant créer leur entreprise.

Plusieurs réseaux associatifs se sont spécialisés sur la création d'entreprise : France Initiative Réseau, France Active, les Boutiques de gestion, l'ADIE (voir ci-après), etc. Elles apportent leur expertise dans le montage des projets et un soutien financier.

Certaines associations, les associations intermédiaires, relèvent des structures de l'insertion par l'économique (ci-après). Elles emploient des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles et les mettent à disposition de particuliers, d'associations, de collectivités locales, voire d'entreprises, à titre onéreux mais sans but lucratif. Un cinquième des personnes concernées ont moins de 26 ans.

Les dispositifs d'insertion par l'activité économique

L'insertion par l'activité économique (IAE) est un dispositif ancré localement. Les structures spécialisées dans l'insertion - entreprises d'insertion, entreprises de travail temporaire d'insertion, associations intermédiaires ainsi que les ateliers et chantiers d'insertion par l'économique (ACI) - sont conventionnées par l'Etat, doivent avoir un agrément préalable des publics par l'ANPE et sont pilotées localement par un comité départemental de l'insertion par l'économique.

Selon les résultats d'activité des entreprises d'insertion en 2007, le niveau de formation des salariés employés dans ces structures est très faible. Près d'un salarié sur deux (45 %) a un niveau inférieur au CAP-BEP et 40 % ont ce niveau. Le public adulte, âgé de 26 ans à 49 ans, domine largement (68 %).

Les ACI accueillent les personnes les plus éloignées du marché du travail : manque de compétences et de qualification cumulé à des problèmes personnels : longues durées de chômage, faiblesse ou absence de qualification et souvent problèmes psychologiques, familiaux, ou de santé. Sur l'ensemble des personnes employées dans un ACI en France en 2005, 42 % avaient un

niveau de formation inférieur au CAP, BEP (Vbis et VI) et 46 % un niveau CAP-BEP, et 63 % avaient entre 26 et 49 ans, 23 % moins de 26 ans¹⁴⁶.

L'implication des collectivités territoriales

Les régions, les départements, les collectivités locales mais aussi les chambres de commerce et d'industrie interviennent aussi dans le champ de l'insertion.

Les départements ont en charge le volet insertion du RSA, qui touche toutefois relativement peu de jeunes, le RSA s'adressant aux moins de 25 ans sous condition qu'ils aient un enfant à charge. Ils gèrent aussi le Fonds d'aide aux jeunes (FAJ) qui est sollicité par les missions locales pour des actions de prise en charge à caractère social. Certains départements mettent en œuvre des actions spécifiques. Le Conseil général du Val-de-Marne a ainsi mis sur pied un service Jeunesse pour rendre plus lisibles les politiques et dispositifs en direction des jeunes. Il s'efforce aussi de mobiliser les entreprises locales pour faire circuler les offres d'emploi, notamment dans le réseau des missions locales.

Les régions sont en charge de la formation professionnelle et jouent donc un rôle clé dans l'insertion des jeunes en difficulté. Elles financent des actions de formation pour des jeunes orientés, le plus souvent, par le pôle emploi ou les missions locales. Elles coordonnent aussi la formation professionnelle sur leur territoire pour adapter l'appareil de formation aux besoins des populations et des employeurs et trouver des formules de co-financement. Au-delà de ces prérogatives, elles soutiennent les réseaux associatifs, co-financent les missions locales et les SIAE (structures de l'insertion par l'activité économique), et participent activement à la territorialisation de l'action publique (Plans locaux pour l'insertion et l'emploi, Maisons de l'emploi, Pactes territoriaux en Île-de-France). Certaines se sont activement impliquées aux côtés des collectivités locales dans le montage d'écoles de la 2^e chance (voir

¹⁴⁶ L'insertion par l'activité économique en 2007, DARES, Premières synthèses, n°017-2, avril 2009

encadré), créent et gèrent leurs propres dispositifs. Elles s'efforcent, par ailleurs, de développer des passerelles pour permettre aux jeunes éloignés de l'emploi de décrocher des contrats d'apprentissage.

La région Île-de-France a ainsi consacré plus de 90 millions d'euros à l'insertion professionnelle des jeunes en 2009 à travers :

- le soutien aux 82 missions locales franciliennes qui ont accueilli 160 000 jeunes,
- son programme « Avenir Jeunes » d'accompagnement personnalisé mis en place par les missions locales (20 000 bénéficiaires) présenté ci-après,
- le soutien aux écoles de la 2^e chance (1200 jeunes),
- les groupements de créateurs, démarche d'aide à la création d'entreprise (800 personnes accompagnées).

Un certain nombre de CCI agissent aussi en faveur de l'apprentissage aux côtés des conseils régionaux, en aidant notamment des jeunes des quartiers à trouver des entreprises d'accueil. Elles se mobilisent sur l'organisation de forums de rencontres entre jeunes et entreprises et sur la mise en place de réseaux de parrainage.

L'effort de territorialisation de l'action publique

Plusieurs initiatives – PLIE, Maisons de l'emploi, Pactes pour l'économie et l'emploi - visent à coordonner sur un même territoire les actions et les acteurs impliqués dans les domaines de l'économie, l'emploi et l'insertion.

Les PLIE, Plans locaux pour l'insertion et l'emploi, sont des plates-formes territoriales de coordination des acteurs intervenant dans le champ de l'insertion professionnelle. Ce sont des lieux de mise en cohérence des politiques de l'emploi, de l'insertion et de la formation sur le territoire local. Leur objectif est de favoriser l'accès ou le retour à l'emploi des personnes les plus en difficulté,

chômeurs de longue durée, allocataires du RMI, personnes handicapées, faiblement qualifiées ou toutes autres personnes en voie de marginalisation. Il y a 33 PLIE en Île-de-France, tous conçus en fonction des spécificités des territoires. Ils concourent aussi à la mise en oeuvre des Contrats Urbains de Cohésion Sociale dans le champ de l'emploi et du développement économique en intégrant dans leur Plan d'action la synergie entre les moyens de droit commun et ceux spécifiques à la Cohésion Sociale. Ils assurent l'ingénierie technique et financière des actions et des dispositifs locaux.

Créés à l'initiative des collectivités locales¹⁴⁷, ils sont financés par les collectivités locales, l'État et le FSE. 95 % d'entre eux sont portés par les EPCI. Il existe actuellement plus de 200 PLIE qui accueillent en moyenne 150 000 personnes dont environ 30 % ont moins de 26 ans. Ils organisent leur parcours d'insertion professionnelle par un accompagnement individualisé y compris durant les six premiers mois dans l'emploi durable. Cet accompagnement peut intégrer des actions de formation, de contrats aidés, des séjours en SIAE, des missions d'intérim et des CDD courts. La durée moyenne des parcours s'établissait dans une fourchette de 15 à 19 mois sur la période 2000-2006¹⁴⁸.

Plus récemment, l'État a lancé, par la loi de programmation sociale de 2005, les *Maisons de l'emploi* qui visent à regrouper les collectivités territoriales, les services de l'État et le Pôle emploi pour coordonner les actions dans le champ de l'emploi, la formation, l'insertion et le développement économique. D'autres organismes peuvent y être associés tels l'AFPA, les missions locales, les PLIE, etc. mais aussi des entreprises ou des associations et organismes d'appui à la création d'entreprise. Dans plusieurs régions, des conventions ont été signées entre le conseil régional et les services de l'État pour une gestion conjointe du dispositif des maisons de l'emploi.

Elles ont pour objectif d'optimiser le service rendu aux demandeurs d'emploi, aux salariés et aux entreprises à travers trois types d'action :

¹⁴⁷ Ils ont été expérimentés dès 1990 à Lille puis dans d'autres villes de la région du Nord-Pas- de- Calais.

¹⁴⁸ Alliance Ville emploi, Consolidation des PLIE de 2000 à 2006, décembre 2007

Les écoles de la 2^e chance

Le dispositif « École de la Deuxième Chance » est un projet conçu et proposé en 1995 par la Commission Européenne, sous l'impulsion d'Edith Cresson. Ouverte officiellement fin 1997, l'École de la Deuxième Chance de Marseille a été la première école de ce type instaurée en Europe. Début 2009, les Écoles de la Deuxième Chance forment 4.700 stagiaires sur 44 sites implantés dans 12 régions et 25 départements.

Douze écoles sont situées en Île-de-France (Paris 20^e, La Plaine-Saint-Denis, La Courneuve, Rosny-sous-Bois, Sevran, Argenteuil, Villebon-sur-Yvette, Montereau-Fault-Yonne, Trappes, Les Mureaux, Magnanville, Ris Orangis, 5 sont en projet (Paris 18^e, Melun, Clichy-la-Garenne, Orly, Sarcelles).

Bénéficiaires

En France, chaque année, près de 150 000 jeunes sortent du système traditionnel sans diplôme ni qualification. Les écoles de la 2^e chance s'adressent aux jeunes adultes de 18 à 25 ans (certains ont plus de 25 ans) sortis sans diplôme du système scolaire et confrontés à des difficultés sociales et humaines marquées. L'accueil des jeunes de 16 à 18 ans fait l'objet d'une expérimentation.

Le projet pédagogique

L'École de la Deuxième Chance offre une formation de 9 mois à 1 an. Il s'agit de parvenir à la maîtrise des savoirs de base : lire, écrire, compter, notions d'informatique, notions d'une langue étrangère. Les enseignants sont issus soit de l'Éducation Nationale, soit d'autres parcours professionnels. La méthode consiste en une approche individualisée qui outre les savoirs dispensés, s'adresse à la personne tout entière.

Ce dispositif mêle étroitement les entreprises à l'effort de formation, notamment professionnelle. Les jeunes sont amenés à faire deux ou trois stages dans des entreprises de la région pour découvrir le monde du travail, ses contraintes, ses possibilités. La formation est très personnalisée, c'est-à-dire que chaque jeune est suivi à l'intérieur de l'école par un « référent » avec qui il peut s'entretenir de ses problèmes tant pédagogiques que personnels. Dans l'entreprise, il est suivi par un tuteur. Il ne s'agit donc pas simplement de former un futur salarié mais d'aider le jeune à comprendre le monde dans lequel il se trouve, à se situer dans la société et à comprendre les mécanismes. A la fin de son parcours dans l'École de la Deuxième Chance, le jeune peut obtenir un certificat qui indique son niveau de compétences et lui sert de passeport pour entrer dans la vie active.

Pendant sa scolarité, il est rémunéré au titre de la formation professionnelle.

Les Écoles de la 2^e Chance ont accueilli en 2008 plus de 4 700 jeunes, d'une moyenne d'âge de 20,5 ans, de niveau infra V et/ou V non validé pour 93% d'entre eux. 62 % des jeunes stagiaires ont trouvé une solution positive à leur sortie, la moitié d'entre eux vers l'emploi et l'autre moitié vers une formation qualifiante.

Partenariat et financement

Après mutualisation de leurs expériences, les Écoles de la Deuxième Chance existantes en France ont publié une Charte des Principes et créé une association « Réseau E2C France », pour promouvoir le concept, rechercher une validation commune du parcours des jeunes, échanger sur les pratiques pédagogiques et apporter un soutien technique pour la création de nouvelles E2C en France.

Le Réseau des Écoles de la Deuxième Chance a signé une convention avec le Réseau des Grandes Ecoles et celui des Chambres de Commerce. Localement, de nombreuses entreprises de dimension nationale ou PME, soutiennent les Écoles de la Deuxième Chance.

Les écoles disposent de moyens spécifiquement dédiés, tant en locaux qu'en personnel. Le financement est assuré par les Régions, le FSE, la taxe d'apprentissage. L'État a décidé d'y participer.

www.fondatione2c.org

J. Gasperrin, « Les écoles de la deuxième chance et l'accès à l'emploi », rapport à l'Assemblée nationale n°1543, mars 2009

- anticiper l'ensemble des besoins du territoire en matière d'emploi et réaliser leur articulation avec les besoins de formation ;
 - informer, orienter et faciliter l'accès et le retour à l'emploi ;
 - aider les employeurs à gérer leurs ressources humaines et à se développer ou faciliter la création et la reprise d'entreprises.
- Une des propositions du Grenelle de l'insertion est d'élaborer un PLIE dans chaque maison de l'emploi.

dresser un état des lieux des accords d'entreprise et de leur mise en œuvre. Une deuxième étape sera la diffusion à grande échelle des bonnes pratiques, la systématisation des démarches par un accompagnement-formation des acteurs. L'entrée est avant tout territoriale. Mais les publics prioritaires sont les travailleurs handicapés, les « seniors » et les femmes.

Parallèlement, le Conseil régional de l'Île-de-France a lancé, en 2008, un autre dispositif, *le pacte pour l'emploi, la formation et le développement économique*. Il territorialise la mise en œuvre du schéma régional de développement économique (SRDE) et vise à mieux coordonner et mobiliser les aides et les dispositifs existants sur un territoire. Il est porté par une structure territoriale avec laquelle la Région contractualise pour une durée de trois ans. La stratégie est d'opérer à l'échelle de territoires de projets pertinents, plus vastes que la maison de l'emploi, qui puissent favoriser des dynamiques économiques et sociales tant locales que régionales, par le biais de contractualisations pluriannuelles coordonnant le savoir faire de tous les acteurs locaux traitant de formation, d'insertion ou d'emploi. Ces pactes, au nombre d'une dizaine actuellement, visent au développement de territoires fragiles, en mutation ou dont le dynamisme ne profite pas à la population locale. Le rôle de la région est de mettre en synergie sur ces territoires, le plus de partenaires possibles : entreprises, chambres consulaires, acteurs de la formation, de l'insertion et de l'emploi, y compris les maisons de l'emploi¹⁴⁹.

La Région Île-de-France a aussi signé en mars 2009, un Plan régional d'égalité dans l'accès à l'emploi et dans le travail, avec l'État et les partenaires sociaux. L'objet de cette charte est la résorption des inégalités territoriales par une intensification du dialogue entre les acteurs locaux (PLIE, Mission Locale, acteurs liés au Plan Espoir Banlieues...), les entreprises et partenaires sociaux. La première étape consiste à

¹⁴⁹ « Les pactes » : une impulsion régionale pour l'emploi et la formation, in Les Cahiers de l'IAU n°148, septembre 2008

2 – La place des populations issues de l’immigration dans les dispositifs d’insertion

La prise en compte de l’origine dans les dispositifs d’insertion relève plus souvent d’initiatives locales, notamment régionales, ou privées que de l’État régalien qui assoit son action sur le principe d’égalité. Les entorses à cette règle sont à chercher du côté de la politique de la ville et des actions en faveur des jeunes des quartiers, ou des initiatives visant à lutter contre les discriminations à l’embauche. Si le Programme régional d’intégration des populations immigrées (PRIPI) de 2005-2008 ciblait les populations issues de l’immigration quelle que soit l’ancienneté de leur installation en France, la nouvelle génération des plans régionaux et départementaux qui seront mis en place en 2010 vont se recentrer sur les nouveaux arrivants (cf. II.1). Toutefois les recommandations formulées par le Commissaire à la diversité et à l’égalité des chances en mai 2009, dont certaines ont trait à la lutte contre les discriminations, s’adressent à tous les jeunes vivant en France. Elles s’appuient beaucoup sur l’engagement des entreprises.

L’implication de la Région Île-de-France en matière d’insertion

De par ses compétences en matière de formation professionnelle, la Région Île-de-France a développé de nombreuses actions en faveur des jeunes éloignés de l’emploi comme son programme « Avenir jeunes », son soutien aux écoles de la 2^e chance, des programmes passerelles pour permettre aux jeunes éloignés de l’emploi de décrocher des contrats d’apprentissage même après une longue période de rupture ou encore des soutiens à des dispositifs de parrainage.

L’offre de services « Avenir Jeunes » du Conseil régional regroupe des dispositifs d’insertion dont environ 80% des bénéficiaires sont des jeunes non diplômés. Ce dispositif propose, pour un budget de 56 millions d’euros annuels (36 millions en fonctionnement et 20 millions en rémunération des stagiaires), environ 20 000 places chaque année. La durée des actions

est en moyenne de 400 heures, pendant 3 ou 4 mois. C’est une boîte à outils pour les Missions locales, qui orientent les jeunes selon différentes voies en relation avec leurs besoins :

- les parcours Espaces Dynamiques d’Insertion pour resocialiser les jeunes les plus en difficulté,
- les parcours de mobilisation professionnelle, visant à aider les jeunes à élaborer un projet professionnel,
- les formations linguistiques et d’accès aux savoirs de base.

Deux des dispositifs contribuent directement à l’insertion des populations immigrées qui ont des difficultés en français : les pôles de diagnostic et d’évaluation linguistique, et les formations linguistiques et accès aux formations de base qui proposent des cours de langue pour les non francophones et des formations adaptées aux jeunes analphabètes (cf. encadré).

Différentes modalités de lutte contre les discriminations à l’emploi

En matière de lutte contre les discriminations, le Conseil régional finance depuis 2008, sur appel à projet, des associations menant des actions pour une meilleure insertion des populations discriminées : femmes, jeunes, étrangers, handicapés. Plusieurs des actions financées visent un public issu de l’immigration. Elles prennent différentes formes :

- doter l’entreprise d’outils de procédure permettant de contrer les demandes discriminatoires des clients partenaires, notamment liée au sexe ou à l’origine ;
- favoriser l’employabilité dans les PME/PMI/TPE des personnes discriminées (dont les personnes issues de l’immigration) ;
- former les femmes immigrées ou issues de l’immigration pour un meilleur accès aux emplois de service à la personne. Premier niveau de professionnalisation pour des femmes maîtrisant déjà le français oral ;
- viser l’insertion socioprofessionnelle d’une population immigrée éloignée de l’emploi en

passant par l'acquisition de compétences, la mise en relation ainsi que l'élaboration de leur projet économique.

D'autres collectivités, des associations ou des entreprises sont aussi impliquées dans la lutte contre les discriminations à l'emploi des jeunes liées à l'origine. Leurs actions prennent généralement la forme d'un

parrainage (ci-après) ou l'organisation de forums de rencontre entre jeunes et entreprises. C'est le cas de la Ville de Paris avec notamment la mise en place du forum « Paris de la diversité et du 1^{er} emploi » dont la dernière édition date du 18 juin 2009. Ce forum francilien de recrutement accueille près de 200 employeurs proposant des emplois, tout en promouvant la diversité,

Le programme « Avenir Jeunes » du Conseil régional d'Île-de-France : Dispositions spécifiques en faveur des populations immigrées

Au sein du programme « Avenir Jeunes », plusieurs mesures concernent les jeunes qui ont une maîtrise insuffisante du français.

Les Pôles de diagnostic et d'évaluation linguistique

Ils s'adressent aux jeunes dont la maîtrise du français oral et écrit est insuffisante :

- les non francophones migrants à condition qu'ils possèdent le niveau A.1.1 du Cadre Européen Commun de Référence pour les Langues ;
- les jeunes ayant besoin de remise à niveau en français : jeunes analphabètes à condition qu'ils possèdent le niveau A.1.1 à l'écrit du Cadre Européen Commun de Référence pour les Langues ;
- les jeunes en situation d'illettrisme ;
- les élèves dans le cadre du dispositif « Réussite pour tous »¹ ;
- certains jeunes salariés de 16 à 25 ans.

Il s'agit de repérer et évaluer les compétences linguistiques et les compétences de base des jeunes suivis par les Missions Locales. Puis de déterminer le contenu et l'organisation du parcours de formation, les objectifs à atteindre pour permettre au stagiaire de s'insérer professionnellement grâce à une meilleure maîtrise de la langue française. La durée de la prestation est de 8 heures maximum et 4 heures en moyenne. 6 954 jeunes franciliens en ont bénéficié en 2009 (*Source : gip carif dispositifs régionaux d'insertion et de formation en faveur des jeunes de 16 à 25 ans, édition 2009*)

Les formations linguistiques et accès aux formations de base

Le public éligible doit être âgé de moins de 26 ans et sorti du système scolaire sans qualification.

Ces dispositifs ouvrent droit à une rémunération financée par la Région et versée par le CNASEA, sous certaines conditions.

Les jeunes sont préalablement passés par les pôles de diagnostic et d'évaluation linguistique. Ils doivent être inscrits dans une action d'insertion (EDI, parcours de mobilisation vers le projet professionnel, parcours d'orientation professionnelle) ou de formation (apprentissage, programme d'accès à la qualification).

L'objectif est d'acquérir des compétences langagières ainsi qu'un degré d'autonomie suffisant pour permettre l'insertion professionnelle du stagiaire. Les actions sont adaptées aux publics et à leurs problématiques langagières :

- pour le public non francophone atteindre le niveau B1 du Cadre Commun Européen de Compétence ;
- pour le public en situation d'illettrisme et/ou les personnes analphabètes atteindre le degré 3 des compétences de base, tel que le définit l'Agence Nationale de Lutte Contre l'Illettrisme.

La durée de la formation est de 600 heures maximum, 450 heures en moyenne. 3515 jeunes en ont bénéficié en 2009. (*Source : op-citée*).

l'égalité des chances et la lutte contre les discriminations. Tous les profils sont ciblés, de tout niveau de qualification et d'expérience. Un site Internet met en ligne des aides destinées aux jeunes pour rédiger des lettres de motivation, des CV et donne des conseils pour l'entretien d'embauche. Cette manifestation est organisée par la Mairie de Paris en partenariat avec l'association « Carrefours pour l'emploi », la Région Île-de-France, la Cité des métiers et le Pôle emploi.

Certains des dispositifs qui privilégient une entrée territoriale - pactes pour l'emploi, ateliers et chantiers d'insertion, PLIE - font aussi mention d'actions à destination des populations immigrées via l'apprentissage des langues, la pré-qualification ou la lutte contre les discriminations (voir notamment le PLD du 19^e arrondissement ou les actions menées par la CA de Saint-Quentin-en-Yvelines au chapitre IV, A, 2).

Le diagnostic préalable du Pacte pour l'emploi de Plaine commune, par exemple, fait état de la présence d'une « population souffrant de discrimination et peu mobile » et se propose d'engager « un programme d'actions de lutte contre les discriminations à l'emploi » et d'élaborer « un plan stratégique sur l'apprentissage de la langue française ».

Le parrainage

Les actions de parrainage consistent à faciliter l'accès ou le maintien dans l'emploi des personnes rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle ou dans l'emploi, en les faisant accompagner par des personnes, bénévoles, retraitées ou en activité. Ces actions peuvent être mises en place par des acteurs privés ou publics : une mission locale, une association, une entreprise, une collectivité locale. Des financements peuvent être apportés par l'État, les collectivités territoriales. Ce dispositif est piloté par les services déconcentrés de l'emploi et fonctionne sur financements publics et privés¹⁵⁰.

Ce mode d'action a été jugé pertinent pour l'intégration des populations immigrées, et en 2003, au niveau national, *le comité interministériel à l'intégration* a fait du parrainage pour l'emploi un dispositif phare pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes et des adultes. Le champ des personnes potentiellement concernées est large, cependant le parrainage vise aussi à lutter contre toute forme de discrimination à l'embauche en raison de l'origine ethnique ou du lieu de résidence (comme les quartiers dits sensibles). Le parrainage intervient quand le projet professionnel de la personne a été préalablement identifié et se concentre sur l'accès à l'entreprise ou le maintien dans l'emploi.

Le parrainage fait partie des dispositifs d'insertion et de formation en faveur des jeunes de 16 à 25 ans mis en place par le Conseil régional Île-de-France en appui au travail des missions locales (cf encadré).

Les projets financés dans le cadre de la lutte contre les discriminations ou dans le cadre des actions territorialisées, peuvent également appuyer des actions de parrainage. Ainsi l'association (AFIP) centre de ressource et de recrutement pour les jeunes diplômés issus de minorités visibles, recourt au parrainage pour aider les jeunes à mieux s'insérer sur le marché du travail. Les parrains sont des professionnels en activité qui assurent un suivi personnalisé, psychologique et pédagogique.

Les entreprises peuvent être étroitement associées aux opérations de parrainage (exemple du Club Face à Saint-Quentin-en-Yvelines). Des entreprises ont signé des accords d'entreprises qui permettent aux salariés de consacrer des heures au bénévolat pour des actions de parrainage (exemple Dexia). Elles peuvent aussi s'investir directement en entrant dans un réseau mis en place par une structure (ex cap parrainage Seine-Essonne, 16 entreprises signataires en avril 2009).

Des accords cadre visent spécifiquement les populations d'origine étrangère. C'est le cas

¹⁵⁰ www.cnml.gouv.fr/documentation/IMG/pdf/guide_parrainage.pdf

de l'accord signé en mars 2008 entre les entreprises du BTP, l'État, l'Acsé et le CNML (Conseil national pour l'égalité des chances) pour « favoriser, par une mobilisation commune des actions de parrainage et l'insertion professionnelle des jeunes, femmes et hommes, issus de l'immigration, en particulier ceux issus des quartiers populaires ». On peut aussi citer les actions des agences d'intérim Védior – Bis dans le cadre du PRIPI de 2006-2008.

Un dernier type de parrainage issu du monde de l'entreprise, vise l'accompagnement à la création d'entreprise (cf. encadré sur le Business Angels des Cités).

Les actions en faveur de la diversité des entreprises

Outre les activités de parrainage, les entreprises et les partenaires sociaux se mobilisent de plus en plus pour la lutte contre les discriminations dans les recrutements et la gestion des carrières, au travers de signatures de chartes de la diversité. Leur impact est difficile à mesurer. Dans les accords collectifs des grandes entreprises, le volet « diversité des origines » est généralement traité à travers une ouverture aux jeunes des quartiers.

Le parrainage des jeunes de 16 à 25 ans en situation de discrimination

Le parrainage est un dispositif d'insertion et de formation en faveur des jeunes de 16 à 25 ans en Île-de-France utilisé par les missions locales sur financement du Conseil régional d'Île-de-France.

Public :

Les jeunes franciliens de 16 à 25 ans qui rencontrent des difficultés d'insertion professionnelle en raison de « freins » occasionnés par des défauts de qualification ou pour des raisons de discrimination sociale, raciale ou géographique.

Objectifs :

Le dispositif parrainage permet aux Missions Locales de mettre en place un accompagnement pour faciliter l'accès à l'emploi et le maintien dans l'emploi.

Modalités :

Deux types de parrainage sont distingués : le parrainage vers l'emploi ou dans l'emploi.

Le parrainage vers l'emploi se traduit par un suivi personnalisé assuré obligatoirement par le même parrain ou marraine sur toute la durée du parrainage. Son contenu dépend des besoins du parrainé et de la demande formulée par le conseiller prescripteur de l'action. Il peut s'agir d'action de préparation à un entretien d'embauche, d'aide à la recherche de stage de formation ou d'emploi, mais également de toute action permettant au jeune de lever les freins régis par les risques de discrimination dont il peut faire l'objet. Il est toujours orienté vers l'emploi et ne se superpose pas aux interventions du professionnel qui reste omniprésent dans ce processus. La durée moyenne du parrainage est de 6 mois avec au minimum 3 entretiens.

Le parrainage dans l'emploi vise à assurer une médiation avec l'entreprise d'accueil et le parrainé. Le but est de favoriser le maintien dans l'emploi nouvellement obtenu en facilitant la communication ou en intervenant sur des aspects extraprofessionnels. Ce type de parrainage est assuré de l'extérieur de l'entreprise, et se distingue du « tutorat » exercé au sein de l'entreprise par un membre du personnel qui aide la personne à se doter de savoirs professionnels. Il peut être utilisé dans le cadre de l'accompagnement à la création d'activité. La durée moyenne du parrainage est de 3 mois avec au minimum 3 entretiens

Le parrainage d'entrepreneur des cités *Le Business Angels des Cités*

B.A.C. Business angels des cités est une société de capital risque dédiée au développement économique des banlieues, créée par Aziz Senni un entrepreneur de Mantes-la-Jolie en Île-de-France.

Public : entreprises de tous secteurs d'activité ayant un fort potentiel de développement, créées ou dirigées par des personnes ayant durablement vécu dans une ville possédant une zone urbaine sensible ou implantées ou souhaitant s'implanter dans une ville possédant une zone urbaine sensible. La sélection se fait sur dossier.

Modalités : il s'agit de soutenir professionnellement la personne dans l'élaboration de son projet d'entreprise. L'entrepreneur est accompagné par un expert (grand patron, financier, ...), qui lui apporte son expérience, ses compétences et son réseau. Il bénéficie aussi d'un apport financier compris entre 30 000 euros et 300 000 euros provenant de soutiens financiers.

BAC finance directement l'entreprise en création ou en développement par une prise de participation minoritaire. Après 3 à 7 années d'accompagnement, BAC revend ses participations en priorité à l'entrepreneur.

La *Charte pour la diversité*, lancée fin 2004, est un texte d'engagement proposé à la signature de toute entreprise, quelle que soit sa taille, qui condamne les discriminations dans le domaine de l'emploi et décide d'œuvrer en faveur de la diversité.

La charte exprime la volonté d'agir des entreprises pour mieux refléter, dans leurs effectifs, la diversité de la population française. Articulée autour de six articles, elle guide l'entreprise dans la mise en place de nouvelles pratiques, en y associant l'ensemble de ses collaborateurs et partenaires. Elle les incite à mettre en oeuvre une politique de gestion des ressources humaines centrée sur la reconnaissance et la valorisation des compétences individuelles. Les engagements sont toutefois peu coercitifs et sont rarement évalués. La Charte est soutenue par les principales organisations patronales, de nombreux réseaux d'entreprises et l'Acse¹⁵¹. En juillet 2009, 558 entreprises sont signataires en Île-de-France, dont 160 ont plus de 500 salariés.

Le *label diversité Afnor* certifie les entreprises qui respectent des objectifs de diversité. Il faut pour l'obtenir, passer devant une commission regroupant l'association nationale des ressources humaines (ANDRH), l'État, les représentants des employeurs et les cinq centrales syndicales. Fin mars 2009 sept grandes entreprises ont obtenu le label. Parmi celles-ci, le groupe Psa Peugeot Citroën qui a instauré un CV anonyme, formé des recruteurs à la lutte contre les discriminations, sensibilisé ses salariés et évalué ses actions : en 2009 sur 260 cadres recrutés 13 % appartenaient à une « minorité visible ».

Des réseaux existent entre entreprises, entreprises et partenaires publics (maisons de l'emploi), associations pour promouvoir la diversité dans l'emploi. Par exemple, l'association IMS-entreprendre propose une cellule Emploi, dont la mission est d'apporter un soutien très opérationnel aux entreprises désireuses de favoriser l'accès à l'emploi des habitants des quartiers sensibles et des

¹⁵¹ Sont partenaires de la Charte de la diversité : l'Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des chances, l'Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie, l'Assemblée Permanente des Chambres de Métiers, le Centre des Jeunes Dirigeants d'entreprises, la Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises, la Fondation Agir Contre l'Exclusion, IMS-Entreprendre pour la Cité, Le Mouvement des Entreprises de France, l'Union Professionnelle Artisanale www.charte-diversite.com

minorités visibles. Il existe sept réseaux locaux en Île-de-France. Cette association est soutenue par l'Acse (Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des chances) et par de grandes entreprises.

Le programme d'actions et recommandations pour la diversité et l'égalité des chances

En mai 2009, le Commissaire à la diversité et à l'égalité des chances a formulé 76 propositions dans les domaines de la formation, de l'emploi et de la politique de la ville¹⁵².

En matière d'emploi, l'accent est mis sur l'alternance (apprentissage et contrat de professionnalisation) prioritairement à destination des jeunes qui sortent sans diplôme du système éducatif, sans référence explicite à l'origine :

- instaurer un quota de 5% de salariés en alternance dans l'effectif des entreprises de plus de 50 personnes d'ici fin 2011, avec un CDI à la clé ;
- porter les procédures de validation des acquis de l'expérience (VAE) à 100 000 bénéficiaires par an ;
- systématiser le recours à la clause d'insertion dans les marchés publics à travers les CUCS, généraliser les clauses sociales aux opérateurs de l'État et inciter à l'obtention du label diversité dans le cadre de la commande publique ;

Certaines propositions visent à inciter les entreprises à s'engager davantage dans la lutte contre les discriminations et à ouvrir plus largement la fonction publique aux jeunes issus de l'immigration :

- légitimer les enquêtes anonymes à la source, où l'identité du répondant n'est pas recueillie et créer un observatoire de la diversité et de l'égalité des chances ;
- inciter les entreprises adhérentes à la charte de la diversité à créer une fondation inter-entreprises pour promouvoir les bonnes pratiques ;
- faire évoluer les méthodes de recrutement et expérimenter l'utilisation

du CV anonyme rendu obligatoire dans les entreprises de plus de 50 salariés en 2006 (Loi sur l'égalité des chances) mais, qui faute de décret d'application n'est pas appliquée ;

- inscrire les actions en faveur de la diversité dans le bilan social des entreprises et au cœur du dialogue social.
- ouvrir plus largement la fonction publique aux jeunes issus de l'immigration ;
- organiser l'engagement des fonctions publiques et des collectivités territoriales dans la démarche de labellisation diversité.

¹⁵² <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000202/index.shtml>

3 – Les dispositifs ciblés sur les quartiers de la politique de la ville

De nombreuses initiatives visent les jeunes des quartiers : des actions de parrainage, la mise en place du contrat d'autonomie, les clauses d'insertion des marchés publics, les aides à la création d'entreprise, etc. Ces actions sont portées par de multiples acteurs dont l'Etat via la politique de la ville avec les mesures du Plan Espoir Banlieues de 2008, le dispositif ZFU, le programme d'actions et recommandations pour la diversité et l'égalité des chances de 2009, ou encore le Programme de rénovation urbaine.

Les mesures en faveur de l'insertion des jeunes du Plan Espoir Banlieues

Le Plan triennal Espoir Banlieues de 2008 en direction des quartiers de la politique de la ville comporte un volet « emploi » dont plusieurs mesures visent à faciliter l'insertion des jeunes de ces quartiers :

- un partenariat avec 38 chefs d'entreprises est noué pour recruter 22 000 employés stagiaires ou jeunes en formation, issus des quartiers prioritaires ;
- la mise en place du contrat d'autonomie, réservé aux jeunes des ZUS. Il consiste en un suivi de 6 mois avant et 6 mois après embauche, en privilégiant les contrats en alternance. Ce contrat, qui fait appel à des opérateurs privés via un appel d'offre, concurrence le CIVIS porté par les Missions locales, dans la mesure où il donne droit à une bourse de 300 euros par mois pendant 6 mois, à comparer aux 900 euros annuels non garantis du CIVIS. 12 400 contrats d'autonomie ont été signés entre la mise en place de ce dispositif, à l'automne 2008, et la fin août 2009. Le bilan est aujourd'hui mitigé. Seuls 7% des contrats signés à ce jour ont débouché sur un emploi, une formation ou une création d'entreprise ;
- un dispositif d'accompagnement des créateurs d'entreprises visant à créer,

dans les années à venir, 20 000 entreprises en zones sensibles ;

- une plus grande ouverture de la fonction publique aux jeunes des quartiers, via les écoles de formation aux filières administratives (ENA et IRA notamment), l'attribution de davantage de bourses de préparation aux concours de la fonction publique (doublement prévu dès 2009) et l'ouverture de classes préparatoires aux concours d'entrée des écoles du ministère de la Justice ;
- la multiplication des écoles de la 2^e chance sur 100 quartiers prioritaires, en créant 12 000 places supplémentaires d'ici 2010, et le repositionnement des Centres Défense 2^e chance en privilégiant un recrutement en ZUS.

La clause d'insertion de la politique de rénovation urbaine

Dans le cadre du programme de rénovation urbaine (PRU), une charte nationale d'insertion est applicable aux porteurs de projets et aux maîtres d'ouvrage contractant avec l'Anru. L'objectif est de faire de ces projets un levier pour développer les possibilités d'accès à l'emploi des résidents de ces quartiers.

Le porteur de projet, dans le cadre d'une convention pluri-annuelle de rénovation urbaine, s'engage à établir dans les 6 mois, avec le préfet et les partenaires locaux, un plan local d'application de la charte nationale d'insertion (PLACI) qui comprend :

- un diagnostic de l'emploi sur le ou les quartiers concernés ;
- un engagement sur un objectif d'insertion au minimum égal à 5 % du nombre d'heures travaillées réservées aux habitants des ZUS dans le cadre des travaux d'investissement du projet financés par l'Anru ;
- un engagement sur un objectif d'insertion au minimum égal à 10 % des embauches directes ou indirectes

réservées aux habitants des ZUS dans le cadre de gestion urbaine de proximité (notamment dans des structures type régie de quartier ou entreprise d'insertion) et de gestion des équipements faisant l'objet d'aides de l'Anru ;

- une structure opérationnelle inter-partenaire qui définit les règles, l'assistance, le suivi et la coordination ;
- un dispositif de pilotage et de suivi des objectifs d'insertion.

L'ensemble des structures locales de l'insertion (Pôle emploi, PLIE, Mission locale, Maisons de l'emploi,...) et des entreprises (fédérations locales de la FFB,...) sont étroitement associées au projet. Un système de suivi des bénéficiaires est mis en place qui permet de repérer et mobiliser les personnes, de mettre en œuvre un parcours d'insertion personnalisé (plan de formation et d'insertion) et d'en assurer un suivi avec des référents de parcours.

La Chambre syndicale des travaux publics de Seine-et-Marne a lancé une expérience originale : les plates-formes pour l'emploi. Elle s'est appuyée sur les clauses d'insertion des marchés publics pour répondre aux difficultés de recrutement du secteur et proposer un dispositif qui assure un emploi pérenne, assujéti à une formation pour les jeunes non qualifiés des quartiers¹⁵³.

Le dispositif ZFU

Par l'instauration de zones franches urbaines (ZFU)¹⁵⁴ fin 1996, le Pacte de relance pour la ville vise la revitalisation économique des territoires identifiés comme en grande difficulté socio-économique ou urbaine, et des retombées positives en terme d'emplois pour les habitants. Pour encourager leur venue ou leur maintien dans des quartiers dépréciés classés en ZFU, des avantages financiers sont accordés aux entreprises : exonération fiscale des taxes directes locales (dont la taxe professionnelle), exonération de l'impôt sur les bénéfices et des charges sociales, etc.... En contrepartie

les entreprises doivent embaucher un quota de leurs salariés parmi les habitants des quartiers en difficulté (20% des nouveaux emplois dans les ZFU de 1997 à 2001 et 1/3 parmi les résidents des ZUS de la Région à partir de 2003). Les différents bilans attestent d'effets positifs sur la création d'emplois pour des habitants des ZUS.

Les actions de la Région en faveur de la création d'entreprise dans les quartiers

À compter de 2007, le Conseil Régional d'Île-de-France s'est mobilisé pour le développement économique des quartiers en difficulté en développant plusieurs actions en faveur de la création d'entreprise : information, sensibilisation à ce métier, passage de l'idée au projet, etc.

La Région, avec la participation de la CDC, a confié la réalisation d'un site internet à l'ACPE (Agence pour la création d'entreprise) dont l'objectif est d'aider les créateurs d'entreprise dans la réalisation de leur projet. Des conseils y sont prodigués, des outils mis à disposition (plan d'affaires, documents types, etc.), les dispositifs existants sont exposés (www.creersaboite.fr). Ce site fait état des mesures spécifiques mises en place par la Région dans les quartiers et récapitule tous les autres dispositifs d'aide et les exonérations applicables dans les quartiers.

L'action régionale pour soutenir la création d'entreprise dans les quartiers se décline en quatre axes : la sensibilisation à l'entrepreneuriat, la diffusion de l'information, l'aide à l'émergence des projets et l'aide à l'installation et la consolidation de l'activité.

La sensibilisation au métier d'entrepreneur est mise en œuvre par le financement de postes « d'agent de sensibilisation à l'entrepreneuriat » qui apporte aux habitants et aux jeunes en priorité, une information détaillée sur ce métier. La Région finance ces postes pendant 6 ans par le mécanisme des emplois-tremplins, mais il faut une volonté locale pour les créer et les sécuriser

¹⁵³ voir interview de A. Magnier « Plate-forme pour l'emploi : les entreprises se mobilisent » in Les Cahiers de l'IAU n°148, sept 2008

¹⁵⁴ L'éligibilité des quartiers en ZFU s'appuie sur des critères socio-économiques : densité urbaine avec des quartiers de plus de 10 000 habitants, taux de chômage, dont celui des jeunes, niveau de qualification professionnelle, niveau de ressources financières des communes candidates.

via une association, un GIP, une entreprise d'insertion, etc. Quatre agents de sensibilisation sont en activité, tous immigrés. Un des objectifs est de permettre à chacune des 26 ZFU d'Île-de-France de bénéficier d'au moins un agent de sensibilisation.

La diffusion de l'information se fait via le site Internet www.creersaboite.fr et la création et la labellisation de points d'accueil « création d'entreprise » (PACE), qui visent à renforcer l'accessibilité à l'information sur les démarches et les dispositifs existants.

L'aide à l'émergence ou l'expression du projet concentre son action en amont de la création d'entreprise. Elle se fait via la mise en place de [Convention d'affaires CréaRIF Quartiers](#) et par l'intermédiaire de [l'École Régionale de Projets](#) qui consiste à soutenir les structures d'accompagnement des créateurs d'entreprise.

Les conventions d'affaires sont des manifestations permettant la mise en relation des porteurs de projets avec les partenaires techniques et financiers adéquats. Les porteurs de projet bénéficient d'une expertise gratuite de leurs projets. Trois conventions ont été organisées jusqu'à présent (2003, 2006, 2008). Elles sont financées par le Conseil régional, la CDC, l'Acse et la DRTEFP. Sur les 230 candidatures déposées fin 2008, quatre sur dix émanaient de jeunes de moins de 30 ans, 135 dossiers ont été expertisés et 54 porteurs de projet ont été invités à la manifestation.

L'école régionale de projets soutient deux types de structure selon la complexité du projet :

- des structures permettant de passer de l'idée au projet¹⁵⁵. Les structures candidates doivent respecter un cahier des charges. Les objectifs de sortie de la formation sont : 1/3 de création d'entreprise, 1/3 d'insertion professionnelle réelle en CDD longue durée ou CDI, 1/3 de réorientation des porteurs de projet vers les structures publiques de l'emploi. Les publics issus des ZUS, ne disposant d'aucun revenu peuvent bénéficier d'une bourse d'insertion d'un montant de 400 euros

par mois pendant 6 mois.

- des structures pour l'accompagnement des projets à fort potentiel économique et social. Des organismes de formation de haut niveau comme le CNAM, HEC, ADVANCIA, l'École Centrale sont sollicités (projet en cours d'élaboration). En contrepartie, le Conseil régional finance la formation. Un contrat CAPE tripartite entre le CRIF, l'école et l'individu porteur de projet est convenu. Le contrat de travail est sous la forme d'un emploi tremplin CRIF.

Enfin, *l'aide à l'installation* et à la consolidation de l'activité prend différentes formes : cautionnement de baux, soutien à la dynamisation commerciale et artisanale des quartiers, aide à la construction et la réhabilitation d'immobilier d'entreprises, appui à la requalification de parcs d'activités. La Région Île-de-France est aussi partenaire financier de Finance Cité, qui finance des projets de création d'entreprises dans les quartiers.

Les aides associatives à l'entrepreneuriat

7 millions d'emplois publics sont fermés aux étrangers en France, c'est aussi le cas de nombreuses professions libérales (médecins, dentistes, architectes...). La création d'entreprise est ainsi apparue comme une voie d'insertion possible pour les immigrés et les jeunes des quartiers. Un jeune sur deux et plus d'une personne sur quatre issus des quartiers souhaitent créer leur entreprise. La prise de risque liée à la création d'activité économique est ainsi plus ancrée parmi les populations habitant les territoires en politique de la ville, qu'il s'agisse d'un choix « culturel » ou d'une absence d'alternative sur le marché du travail.

Plusieurs acteurs sont impliqués dans l'appui à la création d'entreprise dans les quartiers :

- l'État, via le *Plan Espoir Banlieues* ou l'aide financière dérogatoire pour la création d'entreprise dans *les Zones Franches Urbaines* (ZFU) ;
- le Conseil régional d'Île-de-France à travers

¹⁵⁵ Il s'appuie sur 5 structures : Adie-créaJeunes, Elice, l'université Paris 12 (groupement des créateurs de Sénart et groupement des créateurs de Seine et Loing), l'université Paris-est Marne-la-vallée.

notamment ses *conventions d'affaires CREARIF Quartiers* ;

- des associations comme l'ADIE, spécialisée dans le micro-crédit depuis 20 ans, qui a lancé en 2007 le programme « CréaJeunes » pour aider les jeunes des quartiers à créer leur entreprise (voir encadré). À côté d'associations généralistes vouées à l'entrepreneuriat (la nouvelle PME, Citizen Capital et Equity Lab), certaines sont ciblées sur l'aide aux quartiers comme l'Agence pour la diversité (ADIVE), Business Bondy Blog ou FIFEL ZUS. L'ADIVE est une association à but non lucratif qui a pour objet la mise en relation des grandes entreprises avec les entrepreneurs issus de la diversité et/ou localisés dans les zones urbaines sensibles. La Fédération Île-de-France des Entrepreneurs et Libéraux de Zones Urbaines Sensibles (FifelZus) regroupe des entreprises installées en Zone Franche Urbaine (ZFU) et des Grandes Entreprises, plaidant pour la lutte contre les discriminations et voulant donner plus de chances aux jeunes, notamment ceux qui vivent dans les Zones Urbaines Sensibles (ZUS). Elle offre différents services comme : des outils de communication mutualisés, une web TV, une bourse de l'emploi interactive, des solutions d'hébergement innovantes, une bourse d'échanges de services et d'opportunités, etc.

Le tissu associatif francilien dont un des objectifs est la visibilité et la promotion des minorités est très actif. Ce réseau associatif développe les échanges et procure différents soutiens pouvant aller d'une aide d'informations à la mise en relation d'investisseurs financiers et/ou techniques. Le Conseil régional est soit impliqué par une participation dans l'animation et la communication des missions de ce tissu associatif, soit par l'intermédiaire d'aides financières pour leur fonctionnement .

Les entreprises, entre discours et engagement véritable

Plusieurs initiatives attestent de l'engagement de certaines entreprises en

faveur des jeunes des quartiers ; la plupart ont partie liée avec la « Charte de la diversité » lancée en 2004.

Il y a, d'abord, dans le cadre du Plan Espoir Banlieues, l'engagement de 63 grandes entreprises et d'une dizaine de fédérations professionnelles (la plupart dans des métiers en tension) de recruter 70 000 jeunes des cités en CDI ou CDD, 9 000 en contrat en alternance et 36 000 en stage sur la période 2008-2010. Elles ont signé, pour trois ans, « un engagement national pour l'emploi des jeunes des quartiers, destiné à promouvoir le recrutement des jeunes de moins de 26 ans domiciliés en ZUS ou en zone couverte par un CUCS ».

Autres initiatives : aller sur le terrain pour inciter les entreprises à recruter dans les cités et organiser des forums d'emploi pour rapprocher les jeunes et les entreprises. Les « Quartiers libres pour l'emploi »¹⁵⁶, tour de France organisé en 2008-2009, sous les auspices de Claude Bébéar, initiateur de la Charte de la diversité, et Fadela Amara, ou encore les rencontres « Jobs et Cité » organisées par l'entreprise Nes et Cité (cf. encadré) en sont deux exemples emblématiques.

La démarche des entreprises dans les quartiers est étroitement liée à la promotion de la charte de la diversité. IMS-Entreprendre pour la Cité¹⁵⁷ fédère un réseau de plus de 200 entreprises en les accompagnant dans leurs démarches d'Engagement Sociétal. L'association aide les entreprises à développer des initiatives créatrices de valeur pour les territoires où elles sont implantées et génératrices d'une plus grande équité sociale : insertion des publics potentiellement discriminés (notamment dans les quartiers sensibles), promotion de la non-discrimination et gestion de la diversité, partenariats de solidarité, accès des produits et services aux populations en difficulté et soutien au développement socio-économique local.

Le Centre des Jeunes Dirigeants (CJD), qui regroupe des dirigeants de PME, s'est aussi

¹⁵⁶ <http://www.charte-diversite.com/charte-diversite-article.php?id=5>

¹⁵⁷ IMS (Institut du Mécénat et de la Solidarité), héberge, depuis 2005, le Secrétariat général de la Charte de la diversité.

engagé en 2004 dans la lutte contre la discrimination en entreprise et en faveur de la reconnaissance de la diversité humaine en entreprise. Il œuvre pour le développement du parrainage dans les quartiers et des partenariats entre PME et Ecoles de la 2^e chance¹⁵⁸.

des jeunes de quartiers sensibles ayant un diplôme de niveau Bac +4 minimum, pour les parrainer et les présenter à des entreprises qui recrutent. Il s'inscrit donc dans une approche élitiste avec sélection de profils ciblés.

Le Medef a lancé l'opération « Nos quartiers ont des talents » qui consiste à sélectionner

CréaJeunes Appui à la création d'entreprise en faveur des jeunes des quartiers (Adie)

L'Adie :

Depuis 20 ans, l'Adie - Association pour le droit à l'initiative économique - aide à la création d'entreprise par le micro-crédit. Ses missions :

- financer les micro-entrepreneurs qui n'ont pas accès au crédit bancaire et plus particulièrement les chômeurs et les allocataires du RMI
- accompagner les micro-entrepreneurs avant, pendant et après la création de leur entreprise pour en assurer leur pérennité,
- contribuer à l'amélioration de l'environnement institutionnel du micro-crédit et de la création d'entreprise.

Depuis sa création en 1988, 55 500 entreprises ont été financées et 66 500 emplois créés. Les jeunes de moins de 25 ans représentent 10% des créateurs aidés par l'ADIE, contre 6% parmi l'ensemble des créateurs. Un quart de ses clients sont immigrés. La part des clients sachant à peine lire, écrire et compter est de 24% en 2008. 20% des clients résident dans les quartiers de la politique de la ville. Le dynamisme de la création des très petites entreprises y est supérieur à la moyenne nationale. Leur taux de pérennité au bout de 3 ans y est le même qu'ailleurs.

Fin 2007, l'ADIE lance un programme pilote sur 6 quartiers défavorisés de grandes agglomérations (Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Paris, Toulouse) en vue d'aider les jeunes à créer leur propre entreprise. Selon un sondage de 2008, 69% des jeunes de 18-24 ans souhaitent créer leur entreprise contre une moyenne de 29% pour l'ensemble des Français. Il faut pour cela trouver, au-delà du financement, un accompagnement, des conseils et un réseau sur lequel s'appuyer dans le démarrage et le développement de leur activité.

Le projet CréaJeunes vise à accompagner 2000 jeunes de 18 à 30 ans de ces quartiers, dont la moitié deviendront entrepreneurs d'ici fin 2009.

Le programme CréaJeunes est composé de trois éléments :

- un accompagnement amont de 2 à 6 mois pour aider les jeunes à préparer leur projet, essentiellement mis en place par des bénévoles, avec l'appui de partenaires externes ;
- un accompagnement post-crédit d'une durée moyenne de 18 mois ;
- la possibilité d'obtenir un financement ;
 - une prime de 1000 € maximum en complément d'un prêt Adie ou bancaire s'il n'y a aucun dispositif de prime à la création d'entreprise pour les jeunes au niveau local ;
 - un micro-crédit, un prêt d'honneur ou une avance remboursable de l'État.

¹⁵⁸ <http://www.cjd.net/>

La formation est gratuite et s'appuie sur 4 composants majeurs :

- une formation collective « technique » pour aider les jeunes à définir leur projet, à trouver des clients, à élaborer un budget, à choisir un statut juridique et fiscal, ...
 - une formation collective « développement personnel » qui travaille sur les motivations, les représentations et les images de l'entreprise, à l'organisation du travail. Une compagnie de théâtre met en scène des situations vécues pour y apporter des réponses « jouées » et examiner collectivement leurs conséquences via un jeu de rôle (simulation d'entretien avec la banque, convaincre des clients..) ;
 - des séances d'accompagnement individuel par un tuteur qui aide à identifier les aspects du projet sur lesquels il est nécessaire de travailler de façon plus approfondie ;
 - des temps de « mise en réseau » : immersions en entreprise et ateliers d'échanges permettent aux porteurs de projet de découvrir la réalité du monde de l'entreprise, d'en comprendre le fonctionnement et de rencontrer des entrepreneurs ;
- À l'issue du parcours, les jeunes doivent produire un business plan.

Les partenaires et le financement

Le dispositif s'appuie sur un partenariat public-privé :

- des entreprises et des fondations,
- des partenaires publics nationaux : la Caisse des Dépôts et Consignation, l'ACSÉ (Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances), l'ANPE (Agence nationale pour l'emploi), le Conseil des missions locales,
- des partenaires publics locaux - en Ile-de-France : conseil régional Ile-de-France, DDTEFP du 93, mairie de Saint-Denis, SAP de Plaine-Commune,...
- le FSE, fonds social européen,
- les banques et les acteurs de la société civile.

Les partenaires participent à la prise en charge financière des jeunes porteurs de projet, font connaître CréaJeunes, mettent à disposition des locaux, accueillent les jeunes lors d'immersions, etc.

Bilan d'activité

Fin décembre 2008, environ 360 jeunes étaient accompagnés. Les jeunes sont sélectionnés à partir de l'aide des partenaires prescripteurs du programme : l'ANPE, les missions locales, des associations.... Ils entrent tout au long de l'année par promotion de dix.

Parmi les 360 jeunes reçus :

- la moitié a moins de 25 ans,
- 44% sont des femmes (la moyenne nationale des femmes créant une entreprise individuelle est de 30%),
- les trois-quarts sont chômeurs.

Les principaux secteurs d'activité choisis sont le commerce (32%), les services (31%) et la restauration (11%).

Sur les 150 sortis de la formation depuis plus de 6 mois, 50 ont créé leur entreprise et 40 ont obtenu un prêt de l'Adie. 42% sont en train de monter leur entreprise, 15% ont abandonné et le contact est perdu pour 10%.

Des efforts sont menés pour améliorer la communication sur le projet : un site internet en 2009 (www.creajeunes.org), un centre d'appels avec une conseillère-accueil, des flyers, affiches, cartes postales, tee-shirts... Le graphisme a été élaboré par un créateur bénéficiaire du programme.

Jobs et Cité

Rapprocher les entreprises et les jeunes de banlieue

Le cabinet Nes et Cité, créé en 2001, développe son expertise des territoires classés en ZUS et propose des actions concrètes pour permettre la mise en relation directe du monde économique, à travers un réseau d'entreprises en besoin de recrutements et engagées au quotidien dans la lutte contre la discrimination à l'embauche, et des candidats à l'emploi issus de la diversité. En 2005, il met en œuvre le dispositif « Jobs et Cité ».

La démarche de Jobs et Cité se déroule en 3 phases :

- 1) préparation : maillage territorial, analyse des postes, identification et mobilisation d'un réseau d'acteurs publics et privés etc.
- 2) événement : entretiens individuels avec les RH des entreprises, pré-accueil et orientation individualisés par une équipe de médiateurs etc.
- 3) suivi : bilan quantitatif et qualitatif des opérations, création d'une base de données pour favoriser le suivi des candidats etc.

Le concept de Jobs et Cité prend actuellement 5 formes:

Jobs et Cité Nomad : un camion télescopique de 25 tonnes permettant un espace d'accueil de 80 m² et la présence d'une quinzaine d'entreprises, se déplace de quartiers en quartiers pour rapprocher les entreprises et leurs recruteurs au plus près des territoires.

Jobs et Cité Urban : l'aménagement, aux couleurs de l'opération, de structures existantes, situées en ZUS permet une souplesse et une capacité d'adaptation en fonction des besoins de la collectivité partenaire, de la thématique choisie ou du souhait des entreprises.

Jobs et Cité Stadium : la rencontre est organisée dans un lieu attrayant et inhabituel, les loges entreprises des stades de football, un lieu neutre pour garantir une diversité de profils de candidats. (ex : Stade de France en 2008).

Jobs et Cité RH : Identification et émergence de profils issus des ZUS, mise en adéquation directe avec les postes des entreprises qui recrutent, formation aux codes et culture de l'entreprise et accompagnement sous forme de tutorat piloté pour garantir l'intégration dans l'entreprise.

Jobs et Cité Parrainage : fin 2009, Nes et Cité a parrainé un petit groupe de candidats sélectionnés avec mise en situation pour évaluer leur engagement et leur compréhension des règles, et un travail en atelier de préparation à l'entretien d'embauche. À la fin de ce parcours, ils ont été présentés à des entreprises partenaires.

www.nesetcite.com

Résumé conclusif

Les jeunes issus de l'immigration rencontrent plus de difficultés pour s'insérer sur le marché du travail et sont sur-représentés dans les quartiers pauvres. Ils bénéficient, comme les autres, de l'ensemble des dispositifs de formation et d'insertion mis en place par l'État et les collectivités locales. Mais conformément au principe d'égalité de la République, l'État ne mène pas de politiques explicites envers les populations immigrées sauf en matière d'accueil. C'est pour l'essentiel à travers des dispositifs qui s'appuient sur le territoire – zonages de l'éducation prioritaire de l'Education nationale, quartiers de la politique de la ville – que l'État œuvre implicitement au bénéfice des jeunes issus de l'immigration. S'y ajoutent, dans les années 2000, l'instauration d'une politique de lutte contre les discriminations et pour l'égalité des chances sous l'impulsion européenne, avec notamment la création de la Halde en 2004, puis d'une politique en faveur de la diversité.

Ces évolutions se sont accompagnées par des changements législatifs et une réorganisation du paysage institutionnel. Le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire est désormais en charge des primo-arrivants en situation régulière, pendant les cinq premières années suivant leur arrivée en France et s'occupe donc de l'accueil, via l'OFII. La loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances relie la politique de lutte contre les discriminations à la politique de la ville et crée l'ACSE, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, chargée de mener des actions contre les discriminations dans les quartiers.

Quant à la promotion de la diversité, elle va se faire sous l'égide de Yazid Sabeg, commissaire à l'égalité des chances, qui prône la nécessité d'affirmer le caractère pluraliste et pluriethnique de la société française.

La politique en faveur de la diversité est pour l'essentiel fondée sur le volontariat et la bonne volonté des entreprises. Quant à la lutte contre les discriminations, qui vise à prévenir et réprimer toutes les pratiques

discriminantes en s'appuyant sur le Droit, elle est inscrite obligatoirement dans les CUCS depuis 2007. Elle reste de fait cantonnée aux quartiers de la politique de la ville, sa mise en oeuvre reposant, ailleurs, sur la mobilisation effective des collectivités territoriales et des entreprises.

L'Etat n'est donc pas le seul acteur de la lutte contre les discriminations ou en faveur de la diversité. Les collectivités locales, et notamment le conseil régional en matière de formation et d'aide à la création d'entreprise, les entreprises, les associations, ou encore les grandes écoles sont aussi à l'origine de diverses initiatives en faveur des jeunes issus de l'immigration.

***** En matière d'accueil, L'État a, dès les années 70, mis en place un enseignement spécialisé à destination des élèves ne maîtrisant pas la langue française et mis en œuvre des programmes sociaux envers les migrants et leur famille visant leur hébergement, leur insertion sociale et professionnelle via le FAS. Les premiers plans départementaux et régionaux d'accueil ont été instaurés au début des années 90. Dans les années 2000, un florilège de lois va d'une part durcir les conditions d'immigration familiale au nom d'une immigration choisie et sélective en faveur des travailleurs et d'autre part, refondre intégralement la politique d'accueil, avec notamment l'instauration du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) pour les primo-arrivants. Sur le terrain, la mise en place de l'accueil s'appuie sur un service généralisé de plates-formes d'accueil gérées par l'OFII.

En matière d'accès à l'emploi, l'État a conclu des accords cadres avec des organisations représentant des métiers sous tension, ainsi que l'agence nationale des services à la personne et le service public de l'emploi, pour articuler le bilan de compétences prévu dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration et la mise à l'emploi des personnes concernées (embauche directe, formation préparatoire).

Côté éducation, l'État recentre son action sur les élèves nouvellement arrivés en proposant un enseignement spécialisé transitoire où l'accent est mis sur l'apprentissage de la langue avec l'aide des CASNAV.

La prise en charge des primo-arrivants au cours des 5 premières années d'installation ressort des plans départementaux de l'intégration (PDI), et régionaux (PRIPI), documents opérationnels de cohérence et d'articulation des actions dédiées à l'accueil au niveau local. Une nouvelle mouture de ces plans recentrés sur les primo-arrivants doit paraître en 2010. Le précédent PRIPI de l'Île-de-France visait aussi la promotion sociale et professionnelle des populations immigrées et la lutte contre les discriminations. Les rapports d'évaluation des différents plans, régionaux et départementaux, ont souligné une insuffisante articulation entre PDI et PRIPI, une coopération trop faible avec les collectivités locales, des difficultés de pilotage que l'instabilité des réglementations et des orientations nationales n'a fait qu'accentuer, l'insuffisance des moyens et l'absence de suivi des actions mises en oeuvre.

***** Le rattachement de la lutte contre les discriminations à la politique de la ville est une façon d'avaliser que le territoire reste la seule dérogation au principe d'égalité de traitement. Les jeunes issus de l'immigration sont implicitement visés par les politiques de l'État ciblées sur les jeunes des quartiers à travers la loi pour l'égalité des chances ou le Plan Espoir Banlieues.

La déclinaison territoriale de la lutte contre les discriminations va se faire, dans un premier temps, via les *Plans de lutte contre les discriminations* (2001), dont la mise en place nécessite un engagement local fort. Plusieurs contrats de ville vont aussi faire état d'actions contre les discriminations. Afin de diffuser ces pratiques à l'ensemble des quartiers, le Ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement, inscrit la lutte contre les discriminations dans les axes transversaux et obligatoires des Contrats urbains de cohésion sociale 2007/2010. Cette diffusion va s'accompagner d'un foisonnement d'initiatives et mobiliser un

nombre croissant de partenaires : associations, entreprises, services publics, centres de ressources de la politique de la ville, partenaires sociaux... Les collectivités locales vont diversement s'impliquer, le Conseil régional d'Île-de-France s'engageant activement via notamment le lancement d'appels à projet.

La plupart des actions déclinées dans le champ de l'insertion et de l'emploi vise la sensibilisation des acteurs aux pratiques discriminatives, notamment ceux du service pour l'emploi, et l'accompagnement des personnes en recherche d'emploi (parrainage, soutien à la création d'entreprise, plate-forme contre l'illettrisme..).

***** Les jeunes issus de l'immigration bénéficient aussi de plusieurs dispositifs éducatifs à destination des territoires ou des établissements « prioritaires ».

La politique de discrimination positive en faveur des ZEP de l'Éducation nationale a été mise en place au début des années 80 au moment où prenaient forme les premières actions de la politique de la ville. La carte de l'éducation prioritaire a été revue en 2006 avec la définition de plusieurs actions selon l'ampleur des difficultés rencontrées : RAR (réseaux ambition réussite), RRS (réseaux de réussite scolaire de 1^{er} et 2^e niveau). La définition des collèges les plus en difficultés (RAR) repose sur un ensemble d'indicateurs dont la part des enfants non francophones. Au delà des moyens déjà alloués aux ZEP, des moyens complémentaires en matière de personnels éducatifs et d'accompagnement ont été attribués à ces établissements. En 2008-2009, l'Île-de-France comptait 47 collèges publics, 3 collèges privés et 5 lycées publics en RAR.

Des actions sont aussi menées dans le cadre de la politique de la ville via le programme de réussite éducative et le plan Espoir Banlieues. S'y ajoutent les initiatives de grandes écoles en faveur de ces quartiers pour diversifier les élites.

Le programme de réussite éducative, lancé en 2005 dans le cadre de la loi de programmation pour la Cohésion sociale, a pour objectif d'accompagner les jeunes de

moins de 16 ans présentant des signes de fragilité, prioritairement ceux vivant en ZUS ou ceux scolarisés dans les établissements de l'éducation prioritaire. Il y a donc enchevêtrement des ciblage « établissement » et « territoire » en difficultés. Le programme propose une intervention éducative, culturelle, sociale et sanitaire aux enfants et à leur famille. L'Acse soutient aussi les internats de réussite éducative dédiés aux jeunes connaissant des difficultés familiales et environnementales qui compromettent leurs chances de réussite. En 2007-2008, 109 équipes de réussite éducative soutenaient 20 000 jeunes franciliens des quartiers.

Plusieurs mesures du *plan Espoir Banlieues* de 2008 visent aussi à renforcer l'accompagnement éducatif dans les quartiers, lutter contre le décrochage scolaire ou les effets de la carte scolaire (expérimentation de *busing* en CM1 et CM2), développer les internats et les pôles d'excellence, multiplier les dispositifs de la 2^e chance et ouvrir davantage les classes préparatoires aux grandes écoles aux élèves les plus méritants des quartiers. Cette dynamique concerne 80 collèges et lycées en Île-de-France. L'éducation nationale a proposé différentes actions complémentaires dans ces établissements comme la création des « cordées de la réussite » en coopération avec les établissements de l'enseignement supérieur.

Plusieurs lycées et grandes écoles ont engagé des actions de tutorat pour aider les jeunes des quartiers à la préparation des concours comme l'Essec ou l'ENS. Sciences-Po propose une filière d'accès parallèle. Ces initiatives restent très localisées et n'ont pas été généralisées à l'ensemble des quartiers.

Les dernières orientations (2009) du commissaire à la diversité et à l'égalité des chances visent aussi à diversifier le recrutement des élites avec notamment la proposition de porter à 30 % le nombre d'élèves qui entrent en CPGE dans chaque lycée.

Les résultats des tentatives d'évaluation des différents dispositifs restent assez mitigés. Un rapport de la Cour des comptes (2009)

souligne l'enchevêtrement des dispositifs dans les quartiers de la politique de la ville avec un risque, non seulement de redondance, voire de concurrence, mais surtout de substitution des dispositifs de discrimination positive à des moyens de droit commun inégalement répartis.

***** En matière d'insertion et d'emploi, un rapport du Credoc de 2008 souligne la grande complexité du paysage de l'insertion qu'il qualifie de « mille feuilles de la deuxième chance » et l'absence de lisibilité pour les jeunes eux-mêmes. Ce foisonnement d'initiatives tient à la fois à la diversité des approches parallèles – pilotage du Service public pour l'emploi, politique de la ville, lutte contre les discriminations, lutte contre la pauvreté, etc. – et aux effets de la décentralisation. Cet émiettement remet en cause l'efficacité globale de la prise en charge des jeunes éloignés de l'emploi. Dans ce contexte, les jeunes issus de l'immigration sont implicitement ciblés par les dispositifs de la politique de la ville, et plus explicitement, par les actions visant la lutte contre les discriminations et l'égalité des chances qu'elles soient impulsées au niveau national ou localement par différents acteurs (collectivités territoriales, associations, entreprises, etc.).

De par leur compétence, les Conseils régionaux jouent un rôle clé en matière d'insertion et de formation professionnelle. La région Île-de-France a développé de nombreuses actions en faveur des jeunes éloignés de l'emploi. Son programme « Avenir jeunes » propose des tests d'évaluation linguistique et des formations linguistiques et d'accès à des savoirs de base. Elle soutient les écoles de la 2^e chance initiées par E. Cresson dans le cadre européen en 1995 et de nombreux dispositifs de parrainage.

***** Les efforts en faveur de la diversité sur le marché du travail prennent différentes formes et visent toutes à lutter contre les discriminations. De nombreuses collectivités, comme vu précédemment, sont impliquées - le Conseil régional, qui soutient des associations via des appels à projet ou encore la ville de Paris, différentes CA, etc. –

mais aussi les entreprises et diverses associations.

Leurs actions prennent généralement la forme de parrainage, de mise à disposition d'aides pour les entretiens ou la rédaction de CV, ou encore l'organisation de forums entre jeunes et entreprises, comme le forum de la ville de Paris « Paris de la diversité et du 1^{er} emploi ». Jugeant le parrainage pertinent pour l'intégration des populations immigrées, le comité interministériel à l'intégration a fait du parrainage pour l'emploi un dispositif phare pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes et des adultes en 2003. Des accords cadre avec les entreprises visent spécifiquement les populations d'origine étrangère.

Les entreprises s'impliquent aussi de plus en plus en faveur de la diversité. Outre les actions de parrainage et l'accompagnement à la création d'entreprise, certaines se sont engagées à signer la Charte de la diversité, lancée fin 2004 (558 sont signataires en Île-de-France). Elles visent à lutter contre toute pratique de discrimination au recrutement ou dans la gestion des carrières. Mais les engagements sont peu coercitifs et sont rarement évalués. Un label diversité *Afnor* certifie, toutefois, les entreprises qui respectent les objectifs de la diversité.

Des réseaux impliquant les entreprises, comme l'association IMS-entreprendre, se développent aussi pour favoriser l'accès à l'emploi des habitants des quartiers sensibles et des minorités visibles.

Certaines des récentes propositions du Commissaire à la diversité et à l'égalité des chances (2009) visent à inciter les entreprises à s'engager davantage dans la lutte contre les discriminations et à ouvrir plus largement la fonction publique aux jeunes issus de l'immigration. Mais toutes ces initiatives reposent sur le volontariat et le bon vouloir des acteurs et soulèvent la question de leur évaluation et de leur durabilité dans le temps.

***** Les actions en faveur de l'emploi des jeunes des quartiers émanent d'acteurs nombreux et en premier l'État à travers la politique de la ville : mesures du Plan Espoir Banlieues, clause d'insertion dans le cadre du programme de rénovation urbaine, dispositif ZFU.

Le Plan Espoir Banlieues a permis de nouer un partenariat avec 38 chefs d'entreprises en vue de recruter 22 000 employés stagiaires ou jeunes en formation issus des quartiers. Il est à l'origine du contrat d'autonomie réservé aux jeunes des ZUS mais qui vient en concurrence du CIVIS porté par les Missions locales. Son bilan est mitigé. Il a permis la mise en place d'un dispositif d'accompagnement des créateurs d'entreprise, ouvre plus largement les écoles de formation de la fonction publique et multiplie des écoles de la 2^e chance.

L'État mise par ailleurs sur le levier de la rénovation urbaine pour développer l'emploi dans les quartiers via la clause d'insertion. Enfin dans le cadre des ZFU, l'État, en contrepartie d'avantages fiscaux, oblige les entreprises à embaucher un quota de salariés parmi les habitants des quartiers en difficulté.

Les collectivités locales, les associations et les entreprises œuvrent aussi pour les jeunes résidents des quartiers, à travers des actions en faveur de la création d'entreprise, du parrainage ou l'organisation de forums d'emploi pour rapprocher les jeunes et les entreprises.

Compte tenu du nombre important d'emplois fermés aux étrangers en France (7 millions d'emplois publics et de nombreuses professions libérales), la création d'entreprise est apparue comme une voie d'insertion possible pour les immigrés et les jeunes des quartiers. À côté de l'État et du Conseil régional, avec ses conventions d'affaires CREARIF Quartiers, les associations sont beaucoup impliquées telle l'ADIE spécialisée dans le micro-crédit, qui a lancé en 2007 le programme « CréaJeunes » à destination des jeunes des quartiers.

La démarche des entreprises dans les quartiers est aussi étroitement liée à la promotion de la charte de la diversité. IMS-Entreprendre pour la Cité fédère ainsi un réseau de plus de 200 entreprises en les accompagnant dans leurs démarches d'Engagement Sociétal.

La frontière entre lutte contre les discriminations et promotion de la diversité reste ténue. Si la politique de lutte contre les discriminations a eu le mérite de sensibiliser les acteurs et de sanctionner en cas de

pratiques discriminantes avérées, l'effectivité de sa mise en œuvre dépend pour beaucoup de la bonne volonté des employeurs publics et privés. Les dernières propositions du Commissaire à l'égalité des chances ne font qu'inciter davantage les entreprises à

s'impliquer. Mais la loi instaurant un CV anonyme pour les entreprises de plus de 50 salariés n'a toujours pas été suivie d'un décret d'application.

Remerciements

Nous tenons à remercier les personnes qui ont été contactées pour réaliser cette étude, soit par voie téléphonique, soit au cours d'entretiens :

Politique de la ville

- Corinne Charter, CA Saint-Quentin en Yvelines, responsable de la politique de la ville ;
- Guy Caillat-Grenier, Mission ville régionale à la Préfecture ;
- Sylvie Bouvier, ACSÉ , chargée de mission ;
- Evelyne Bouzzine, Centre de ressources politique de la ville de l'Essonne, directrice ;
- Jean-Claude Mas, Pôle de ressources politique de la ville du Val d'Oise, directeur.

Éducation :

- Bernard Calderon, coordonnateur académique du CASNAV de Créteil ;
- Nadine Croguennec, coordinatrice académique du CASNAV de Paris ;
- Jeanne Clisson, animatrice académique, et Monique Rossini-Mailhe, chargée de mission académique du CASNAV de Versailles ;
- Sylvie Quentin, coordinatrice académique de la MGIEN de Créteil, Chantal Olivieri, MGI 93, - Christian Daniel, MGI 94, Virginie Cousin, MGI 77 ;
- Michelle Henry, coordonnatrice académique MGIEN de l'académie de Versailles ;
- Lilia Akkari, adjointe au coordonnateur académique MGIEN de l'académie de Paris ;
- Jacques Bonnisseau, chargé de mission Réussite pour tous à l'Unité Lycées, CRIF ;
- Annick Leboucher, délégation régionale de l'Acse ;

Insertion, emploi

- Fatika Mlati, France Terre d'Asile ;
- Jocelyne Adriant-Mebtoul, Mairie de Paris, Mission Intégration, Lutte contre les discriminations et Droits de l'Homme (DPVI) ;
- Françoise Belet, Chargée de mission auprès du Directeur Général Adjoint, Unité Développement, Région Île-de-France ;
- Isabelle MEYER-DUSART, Fondation Face ;
- Audrey Raabe et Safia Tami, responsable site Créajeunes Saint-Denis/Adie. ;
- Annie Mendez et Agnès Guerin-Battesti, Chargées de mission, Unité Société, Région Île-de-France ;
- Jamila JAAIDANE -CRIF Île-de-France ;
- Hedi Kouati, Magali BOUNAIX, chargés de mission DRTEFP ;

