

Résumé

La région Île-de-France concentre près d'un cinquième (18,1 %) de la population française. Sur les 12 millions d'habitants que compte la région, environ 2,2 millions vivent à Paris. C'est en Île-de-France que sont installés presque 40 % des étrangers présents en France métropolitaine. À Paris, 20 % environ des personnes sont nées à l'étranger, et plus d'un tiers d'entre elles ont acquis la nationalité française. Les immigrés, les demandeurs d'asile et les réfugiés sont arrivés par vagues successives et se regroupent généralement dans des quartiers distincts de la ville, souvent selon leur nationalité. Les plus grandes populations immigrées viennent de l'Algérie, de la Chine, du Portugal, du Maroc et de l'Italie. Près de 80 % de la population née à l'étranger en Île-de-France s'y est installée il y a plus de dix ans.

Depuis 2015, Paris a enregistré, comme de nombreux centres urbains en Europe, un afflux de migrants humanitaires. Sur presque 64 000 demandes d'asile déposées en 2016 en France, environ 24 000 ont été soumises dans la région Île-de-France, dont plus de 40 % à Paris (soit environ 10 000 demandes). Cet afflux de nouveaux arrivants a exercé des pressions sur les services publics et a exigé la prise de mesures d'urgence mais aussi d'initiatives au long cours pour favoriser leur intégration.

Les tendances récentes doivent être analysées sous l'angle de la politique d'intégration de la Ville de Paris. La France a toujours cherché à intégrer les immigrés en mettant en œuvre des politiques uniformes, c'est-à-dire en donnant accès à tous aux services universels. Depuis 2015, émerge cependant la prise de conscience, à tous les niveaux d'administration, que les immigrés et les réfugiés ont besoin d'un soutien supplémentaire et ciblé au-delà de l'égalité d'accès aux services universels pour s'intégrer dans la société et sur le marché du travail. La création en 2018 du Comité Interministériel à l'Intégration et de la fonction de Délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés atteste de cette réorientation de la politique d'intégration. L'intégration est à nouveau une priorité de l'administration française, la dimension territoriale étant perçue comme cruciale. L'enjeu consiste à combiner les moyens et les mesures qui seront à la disposition des préfets avec les actions que mènent les territoires et en particulier les villes.

Au niveau local, si le principe d'accès universel aux services est la règle, Paris a mis en place diverses actions pour faciliter l'accès des immigrés à ces services et les accompagner dans cette démarche. En outre, la ville prend des initiatives en vue d'atteindre l'objectif plus large de cohésion sociale, par exemple en essayant de favoriser l'inclusion des populations immigrées et en luttant contre l'isolement, notamment en multipliant les chances d'interaction avec les natifs.

Tandis que le gouvernement national est compétent en matière de politiques d'immigration et d'asile, la Ville de Paris est responsable de secteurs clés (par exemple les services d'aide et de protection sociales) qui sont particulièrement nécessaires à l'intégration. Elle est compétente à la fois en tant que département et en tant que commune. Dans ce cadre de gouvernance à plusieurs niveaux, elle agit en faveur des immigrés, en étroite collaboration avec de nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) basées à Paris et actives tout au long des différentes étapes du processus d'accueil et d'intégration.

La municipalité utilise différents leviers pour attirer et intégrer les immigrés qui choisissent de s'installer à Paris. Le présent rapport examine trois d'entre eux en particulier. Il décrit tout d'abord les services génériques, provenant de différentes directions municipales, qui ont un impact sur l'accès des immigrés aux services publics. Dans ce cadre il s'attache à comprendre quel système de coordination est mis en place pour garantir leur cohérence. La Ville de Paris supervise ces services dans le cadre d'un plan d'action en faveur de l'intégration et alloue un

budget spécifique qui a été multiplié par quatre depuis 2005. Concrètement, ce plan d'action ne finance pas un système parallèle propre aux immigrés. Il leur offre plutôt divers points d'accès à Paris pour, à terme, faire appliquer leurs droits sociaux, bénéficier d'une protection juridique et faciliter leurs démarches administratives.

Ensuite, le rapport examine la Politique de la ville, politique nationale qui vise à réduire les inégalités intra-urbaines en améliorant la qualité des services publics fournis dans les quartiers les plus défavorisés. La Ville de Paris cogère et cofinance cette politique avec le gouvernement national. Cette stratégie a un effet important sur l'intégration des immigrés étant donné que ces derniers sont surreprésentés dans ces quartiers.

Enfin, le rapport étudie le nouveau plan d'action de la ville appelé « Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés ». Paris a répondu à l'afflux de migrants humanitaires enregistré en 2015 avec ce plan visant l'amélioration de l'accueil et de l'intégration des demandeurs d'asile et des réfugiés. Il relève de la responsabilité de l'adjointe à la Maire chargée des solidarités, de la lutte contre l'exclusion, de l'accueil des réfugiés et de la protection de l'enfance.

Principaux résultats

Des difficultés subsistent

Ségrégation et inclusion

Les disparités socioéconomiques et la ségrégation spatiale sont prononcées à Paris et représentent un obstacle majeur à l'intégration. En Île-de France, le taux de chômage des personnes nées à l'étranger représente près du double de celui des personnes nées en France. La métropole du Grand Paris (environ 7 millions d'habitants) affiche les plus fortes inégalités de revenu de toutes les métropoles françaises. Au sein de cette aire métropolitaine, c'est dans la ville de Paris que ces inégalités sont les plus prononcées. Les quartiers situés au nord-est de la ville concentrent une forte proportion de chômeurs et de logements sociaux, tandis que les arrondissements au centre et à l'ouest et la plupart de ceux situés au sud de la ville sont plus cossus. Les résidents immigrés sont fortement concentrés dans les quartiers en difficulté sur le plan socioéconomique. Dans les quartiers les plus défavorisés sur le plan économique (c'est-à-dire ceux qui sont visés par la Politique de la ville), 30 % des résidents sont nés à l'étranger, soit 10 points de pourcentage de plus que la moyenne de la ville.

La Ville de Paris a pris plusieurs initiatives pour lutter contre la ségrégation et favoriser l'inclusion. Pour atténuer le sentiment de séparation et dissiper les préjugés sur les quartiers, la Ville a par exemple lancé une campagne de communication. Les quartiers les plus démunis ont été requalifiés de zones prioritaires (« must-go zones ») en réponse aux zones « à éviter » (« no-go zones ») évoquées par une chaîne de télévision américaine. La Ville prend également des initiatives pour favoriser les interactions quotidiennes entre les communautés en créant des espaces publics attrayants pour tous, en particulier dans ces quartiers. Néanmoins, pour que le processus d'inclusion s'inscrive davantage dans la durée, une planification intelligente de l'espace et du logement s'impose pour créer des solutions attractives et accessibles favorisant le vivre ensemble. La Ville de Paris, ainsi que la Ville de Göteborg, figurent parmi les plus innovantes de l'échantillon de cette étude en termes de conception de solutions de logement qui prennent en considération le bien-être de toutes les populations et qui favorisent la cohésion urbaine.

Capacité limitée des hébergements d'urgence et accès restreint à un logement décent

Les immigrés représentent deux tiers de la population sans abri à Paris. Le niveau record des arrivées depuis 2015 a fait augmenter le nombre d'immigrés vivant dans des campements improvisés dans la ville et en particulier dans les arrondissements situés au nord-est. Au mois de mars 2018, on estimait à environ 1 900 le nombre d'immigrés vivant dans de telles conditions à Paris. Certains étaient des demandeurs d'asile ne pouvant accéder au système d'asile français en raison de leur enregistrement dans un autre pays de l'UE selon le règlement de Dublin et d'autres ne pouvaient être pris en charge par le système d'accueil national en raison de sa capacité d'hébergement limitée.

Les mesures déjà prises et les moyens pour les améliorer

Une approche nationale globale et multiniveaux s'impose pour favoriser l'intégration des immigrés et des réfugiés

La stratégie d'intégration des immigrés au niveau national vise à faciliter l'accès de toutes les populations aux services universels plutôt qu'à mettre en place des mesures spéciales ciblées sur la population immigrée. Une exception notable à cette démarche uniforme est le Contrat d'intégration républicaine (CIR) qui existe depuis 2007. Principalement axé sur l'offre de cours de langue, ce contrat est mis en œuvre au cours des cinq premières années de résidence. En règle générale, le CIR n'est pas exécuté en coordination avec les autorités infranationales qui mettent souvent en place des initiatives locales pour combler les lacunes de la formation linguistique proposée aux immigrés.

Les autorités françaises sont néanmoins en train de faire évoluer le système d'intégration, selon deux processus principaux. Tout d'abord, un rapport parlementaire de 2018 intitulé « Pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France » recommande de définir une stratégie nationale d'intégration. Le rapport met en avant la fragmentation actuelle des acteurs de l'intégration et préconise une coordination verticale et horizontale renforcée. De plus la politique d'intégration proposée par ce rapport prévoit de renforcer le CIR en augmentant le volume des cours d'apprentissage de la langue française tout en simplifiant l'accès des immigrés à l'emploi, à l'éducation, à la santé, au logement et aux services sociaux. Par ailleurs, la fonction de Délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés a été créée au sein du ministère de l'Intérieur avec pour mission de mettre en œuvre la Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des réfugiés (2018-2020). Cette stratégie envisage la mise en place d'un comité intersectoriel au niveau national mais aussi de comités directeurs locaux associant les préfets et les autorités locales.

Mécanismes de financement et de coordination avec les organisations non gouvernementales

Plusieurs organisations non gouvernementales (ONG) basées à Paris fournissent un appui dans des domaines liés à l'intégration et un grand nombre de nouvelles ONG sont apparues depuis 2015 pour faire face à l'afflux de réfugiés. Depuis cette même année, Paris met à l'essai de nouvelles modalités de coordination avec les ONG pour la gestion de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés. Ainsi, l'avancement du plan d'action intitulé « Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés » est depuis 2015 collectivement mis à jour et supervisé par le biais d'une plateforme qui rassemble, deux fois par an, la municipalité et les parties prenantes dans ce domaine. De plus, les deux (initialement) centres humanitaires de premier accueil pour les demandeurs d'asile (CPA) mis sur pied en 2016 ont été gérés par un mécanisme de coordination multipartite réunissant les ONG et les autorités nationales et locales.

Il semble néanmoins que les mécanismes de coordination entre les ONG, mais aussi entre les ONG et la municipalité, pourraient être renforcés pour améliorer les mesures d'intégration à long terme. Par exemple, des plateformes de coordination par secteur pour les cours de langue pourraient renforcer la coopération entre les ONG et améliorer l'efficacité des formations dispensées aux immigrés. La ville de Barcelone a mis en place une telle plateforme. En termes de financement, les aides accordées aux projets en faveur de l'intégration des immigrés sont généralement de petites sommes allouées à court terme à des ONG locales, souvent sur une base annuelle. Avec des financements à plus long terme en faveur de l'intégration et des mesures visant à rationaliser les appels à projets émanant des différents niveaux d'administration et services municipaux, les ONG seraient plus à même d'anticiper leur action et de renforcer leur efficacité.

Coordination et mise en œuvre d'une stratégie locale pour l'intégration des immigrés

La municipalité affecte des ressources spéciales à l'intégration des immigrés et prend des initiatives dans ce domaine, ce qui place Paris parmi les villes européennes analysées dans cette étude possédant les outils les plus structurés pour agir en faveur de l'intégration. Toutefois, on pourrait faire plus en termes de cohérence des politiques afin d'éviter la fragmentation horizontale du processus de prise de décisions et de la fourniture des services. Malgré le nombre important de directions et de politiques municipales (par exemple la Politique de la ville, le Pacte parisien contre la grande exclusion et le Plan parisien de l'insertion par l'emploi) qui ont un impact direct sur l'intégration, il n'existe pas de groupe de travail chargé d'harmoniser les objectifs et d'évaluer les résultats obtenus collectivement par la Ville à long terme dans ce domaine.

Il est possible de mieux capitaliser sur les efforts de la Ville si l'on fonde le processus de décision sur des éléments factuels. Par exemple, la Ville pourrait partager entre ses Directions les expériences de ses différentes unités de services sociaux en contact avec les usagers et les informations recueillies en termes de budget pour l'intégration. Cela permettrait d'identifier collectivement les priorités. Elle pourrait ensuite formuler des stratégies et des politiques communes autour d'une « feuille de route » garantissant à terme aux immigrés l'égalité d'accès aux services. Cette approche pourrait être intégrée dans des portefeuilles stratégiques pertinents et orienter les services opérationnels vers les normes à atteindre, notamment l'amélioration des liens entre les administrations et du transfert d'informations. L'étude de cas de la Ville de Göteborg présente des dispositifs de processus décisionnel fondé sur des données factuelles qui pourraient servir d'exemples.

Bonnes pratiques qui pourraient être reproduites ailleurs

Favoriser la proximité et les liens entre les résidents récemment arrivés et les résidents natifs

Le processus d'intégration concerne à la fois les immigrés et les natifs. Depuis 2015, la municipalité et des organisations de la société civile mettent en œuvre des projets pilotes novateurs pour combler le fossé entre les communautés installées depuis longtemps et les nouveaux arrivants et favoriser le vivre ensemble.

D'abord, la Ville met en œuvre un dispositif visant à faire correspondre l'offre et la demande de travail bénévole par le biais de la plateforme en ligne « Je m'engage » lancée en 2015. Ensuite, elle investit dans les espaces publics qui sont à même d'encourager les interactions. La municipalité a par exemple soutenu la création d'espaces dans lesquels les différentes communautés peuvent se rencontrer et partager leurs intérêts et où les nouveaux talents peuvent émerger, souvent en revitalisant certains lieux dans des quartiers défavorisés. Le centre culturel « 104 » créé au début des années 2000 dans un quartier caractérisé par une

forte présence immigrée compte parmi les deux exemples les plus remarquables de cette revitalisation. L'autre exemple est celui du projet intitulé « Les grands voisins », lequel a redynamisé un ancien centre hospitalier au cœur de Paris pour l'utiliser afin d'héberger des réfugiés, mais aussi d'accueillir des start-ups, des ateliers d'artistes, des restaurants et des bars, attirant autant les Parisiens que les immigrés grâce à une utilisation novatrice de l'espace.

Garantir progressivement l'accès des immigrés et des réfugiés aux services

Une priorité de la stratégie de Paris en faveur de l'intégration des immigrés est l'élimination des obstacles à l'acquisition de la nationalité et l'accès aux droits sociaux et à une protection juridique. Pour ce faire, la Ville offre une assistance juridique ciblée et s'assure que les services universels, en particulier les services sociaux, sont adaptés aux besoins des immigrés. L'objectif est de garantir dans le temps l'autonomie des immigrés dans l'accès aux services universels. Par exemple, la Ville a investi dans plusieurs mécanismes pour faciliter l'accès aux permis de séjour, par exemple par le biais de services gratuits de consultation juridique, de traduction de documents administratifs, etc. En outre, la Ville a mis en place des points d'accès pour orienter les résidents vulnérables vers les services universels, tels que les Points d'information et de médiation multi-services (PIMMS) qui veillent à ce que les populations les plus vulnérables vivant dans des quartiers défavorisés aient accès à leurs droits, ou le Conseil municipal mobile qui se rend dans trois lieux par semaine dans des quartiers défavorisés.

Renforcer les capacités dans la fonction publique

La municipalité œuvre à l'élimination des obstacles administratifs et linguistiques que rencontrent les immigrés pour accéder aux services publics. Pour ce faire, des formations sont proposées aux agents municipaux dans plusieurs services de la municipalité sur l'accueil des usagers d'origine étrangère. Depuis 2004, plus de 1 000 fonctionnaires municipaux ont été formés pour promouvoir l'égalité et lutter contre la discrimination. Depuis 2016, la Ville a également investi dans la formation de professionnels municipaux de la santé dans le but de répondre aux besoins sanitaires et sociaux spécifiques des immigrés.