

MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTEGRATION,
DE L'IDENTITÉ NATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE

Paris, le 07 JAN 2009

Le ministre de l'immigration, de l'intégration,
de l'identité nationale et du développement
solidaire

à

Madame et Messieurs les préfets de région

Mesdames et Messieurs les préfets
de département

CIRCULAIRE NOR IMI/C/09/00053/C

OBJET : Mise en place d'une nouvelle politique d'intégration des étrangers en situation régulière

P. J. : Organigramme et document de présentation de la DAIC,
Orientations du ministère en matière d'intégration (11 fiches thématiques),
Montant des crédits délégués en 2009,
Liste des associations financées par l'Acsé en 2008 par région,
Fiche de suivi de la gestion des crédits

L'une des priorités du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire est de favoriser l'intégration des immigrés présents sur le territoire national.

Des modifications importantes vont intervenir en 2009, visant à mieux délimiter le champ de la politique d'intégration destinée aux étrangers en situation régulière 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.

Ainsi est redéfini le périmètre d'intervention du ministère, recentré principalement sur les étrangers pendant les cinq premières années de leur présence en France. Ses outils d'intervention sont, en outre, modernisés. Dans ce cadre, un opérateur unique sera mis en place courant 2009 dans le champ de l'intégration : l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Enfin, l'approche territoriale des politiques d'intégration a vocation à être développée par l'élaboration de nouveaux programmes régionaux d'intégration pour les populations immigrées (PRIPI) et, au niveau départemental, par des plans départementaux d'intégration (PDI).

.../...

Dès le début de l'année 2009, des crédits du programme 104 "intégration et accès à la nationalité française" (action 12 : autres actions d'intégration des étrangers en situation régulière) vous seront délégués. A compter de 2010, ces crédits serviront de support pour financer les actions programmées dans le cadre des PRIPI et des PDI.

I) DE NOUVELLES STRUCTURES DEDIEES A L'INTEGRATION

1.1 La création d'une direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (DAIC)

Le décret du 26 décembre 2007 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire a créé, pour la première fois, une direction d'administration centrale ayant vocation à se consacrer exclusivement aux questions d'intégration et d'accès à la nationalité française des étrangers appelés à s'installer durablement en France : la direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté.

Cette direction met en place les actions permettant d'organiser le parcours individualisé d'intégration des étrangers primo-arrivants avec pour objectif de favoriser leur apprentissage de la langue française, leur accès à l'emploi, au logement, à l'éducation et à la santé et plus largement à l'ensemble des droits et des services publics. Ce parcours doit également illustrer l'équilibre entre les droits des personnes accueillies et leurs devoirs.

Elle pilote et anime les services territoriaux de l'Etat sur ces questions et assure la tutelle de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) et, jusqu'à la constitution définitive de l'OFII, celle de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE).

L'action de la direction est marquée par une dimension interministérielle forte qui s'exerce notamment à travers le Comité interministériel à l'intégration (CII), mais également à travers des accords cadre de partenariat avec d'autres ministères ou des branches professionnelles (cf. partie 2.2).

La direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté participe également à l'élaboration des règles en matière d'acquisition et de retrait de la nationalité française. Elle a la charge des naturalisations et de l'enregistrement des déclarations de nationalité à raison du mariage. L'accès à la nationalité française étant l'aboutissement d'une intégration réussie, 100 000 étrangers, en moyenne, deviennent ainsi français chaque année.

Au niveau européen, elle représente la France au sein des points de contact nationaux sur l'intégration, structure animée par la Commission européenne qui rassemble les groupes d'experts des Etats membres sur l'intégration.

La DAIC est structurée en deux sous-directions : la sous-direction de l'accueil, de l'intégration et de la prévention des discriminations et la sous-direction de l'accès à la nationalité française. La sous-direction en charge de l'intégration comprend trois bureaux :

- le bureau de l'accueil en France et de l'intégration linguistique,
- le bureau de l'intégration professionnelle,
- le bureau de l'intégration territoriale et du logement.

Un organigramme nominatif, avec les coordonnées téléphoniques de chacun est joint à cette circulaire.

.../...

1.2 La Création d'un opérateur unique : l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

Jusqu'à la fin de l'année 2008, le ministère en charge de l'intégration s'est appuyé, pour la mise en œuvre de sa politique d'intégration, sur deux établissements publics administratifs, l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE).

Le conseil de modernisation des politiques publiques a, le 4 avril 2008, demandé la suppression des doublons entre ces deux agences par la création, sur la base de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations, d'un nouvel opérateur en matière d'immigration et d'intégration.

La création, courant 2009, sous réserve du vote par le Parlement des dispositions législatives relatives aux compétences de cet établissement public administratif qui sera dénommé par décret Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), se traduira par une redéfinition des missions de l'ANAEM, notamment en matière d'intégration.

Pour la partie de ses compétences relatives à l'accueil et à l'intégration des étrangers, l'OFII sera chargé, sur l'ensemble du territoire, de l'accueil des étrangers appelés à séjourner durablement en France et de leur engagement dans un parcours d'intégration dans la société française pour une durée n'excédant pas cinq ans.

Je vous invite dès maintenant à prendre l'attache des directions territoriales de l'ANAEM afin d'examiner les modalités de travail en commun, notamment en ce qui concerne les actions dans le domaine de l'apprentissage du français, afin d'éviter tout redondance entre les différents dispositifs (cf. infra).

II) LES NOUVELLES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE D'INTEGRATION

2.1 Le recentrage sur des publics cible

Le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire est désormais en charge des étrangers primo-arrivants en situation régulière, pendant les cinq premières années suivant leur arrivée en France. Ils sont, en grande majorité, signataires du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) géré par l'ANAEM.

Cette période de cinq ans correspond à la durée requise, soit pour bénéficier d'une carte de résident, une bonne intégration du demandeur dans la société étant l'une des conditions pour l'obtenir, soit pour présenter une demande d'accès à la nationalité française.

A l'issue de cette période de 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 et notamment ceux en charge de l'éducation nationale, de l'emploi, des affaires sociales, du logement et de la politique de la ville.

L'action du ministère ira toutefois au-delà de cette période de cinq ans pour des publics confrontés à des problèmes spécifiques, tels que les femmes immigrées, les étrangers dont la naturalisation a été reportée pour insuffisance de connaissance linguistique ou les migrants âgés.

.../...

2.2 Des priorités d'intervention redéfinies

- **Dans le cadre du parcours d'intégration des étrangers, l'action du ministère s'inscrit dans les quatre priorités suivantes :**

- l'apprentissage du français, qui comprend plusieurs dispositifs :
 - . ceux liés à la mise en œuvre du CAI,
 - . ceux liés à l'apprentissage du français pour les étrangers (hors CAI) présents depuis moins de 5 ans,
 - . ceux permettant de parfaire la connaissance du français afin d'accéder à la nationalité française,
 - . ceux permettant à l'étranger d'accéder à un emploi,
 - . ceux favorisant une meilleure intégration des femmes immigrées.
- la connaissance des valeurs de la République et le développement d'actions portant sur l'accès à la citoyenneté ;
- l'accès à l'emploi et le soutien à la création d'activités ainsi que la promotion de la diversité dans les entreprises ;
- l'accès à un logement de droit commun par des actions d'accompagnement.

L'action du ministère a aussi pour objectif l'amélioration des conditions de vie et de logement des migrants vivant en logements-foyers (foyers de travailleurs migrants et résidences sociales issues de leur traitement) par :

- l'accompagnement social des résidents, notamment des résidents âgés ;
 - la poursuite du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants, en lien étroit avec la Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI).
- **Le ministère est appelé par ailleurs à conduire des actions ou à y être associé, dans le cadre d'un partenariat étroit avec d'autres ministères ou des branches professionnelles.**

Des accords-cadres permettent de structurer cette action interministérielle. Ce travail interministériel s'oriente plus particulièrement autour des projets suivants :

- l'appui à la réussite scolaire et à l'exercice de la parentalité ;

L'opération «Ouvrir l'école aux parents» », développée à titre expérimental dans certains départements pour l'année scolaire 2008-2009, illustre l'importance et le caractère incontournable du partenariat avec le ministère de l'éducation nationale, tant au niveau des administrations centrales concernées d'une part, que des services déconcentrés de l'Etat (préfectures et rectorats) d'autre part.

- le soutien apporté à des étudiants étrangers «méritants» s'engageant dans des études supérieures, à travers l'attribution d'allocations financières ;
- les actions visant à promouvoir la diversité dont, pour ce qui concerne l'emploi, l'attribution d'un label diversité aux entreprises et employeurs publics et privés ;
- toutes mesures destinées à promouvoir l'intégration des femmes immigrées.

.../...

III) UNE NOUVELLE ARCHITECTURE FINANCIERE AU SERVICE DE CETTE POLITIQUE

3.1 Les priorités d'intervention ainsi définies sont financées par le programme 104 dont le périmètre est profondément remanié

Jusqu'à la fin de l'année 2008, le financement des actions d'intégration au niveau local a été géré par l'ACSE dans le cadre du programme 104 « intégration et accès à la nationalité française ».

A compter de 2009 et dans un souci de clarification, le Parlement a entériné deux modifications importantes inscrites dans la loi de finances pour 2009 :

- une nouvelle répartition des actions entre le programme 104 et le programme 147, proposée par le Gouvernement ;
- la gestion directe par la DAIC des crédits relatifs à l'intégration inscrits au programme 104 : pour ce qui concerne les actions engagées au niveau territorial, la DAIC délègue désormais les crédits directement aux préfets de région par le biais de BOP régionaux.

Conformément aux priorités définies, le programme 104 action 12 a vocation à financer les actions destinées à des publics spécifiques, telles que définies au point II, dans les domaines suivants :

- apprentissage du français,
- actions en faveur de l'accès à l'emploi,
- actions en faveur de l'accès au logement,
- actions portant sur l'accès à la citoyenneté et le partage des valeurs de la République en faveur des publics primo-arrivants.

Pour votre complète information, le programme 147 finance désormais les actions suivantes, pour tous les publics (français ou étrangers) :

- actions d'accompagnement scolaire et éducatif ;
- actions en faveur de l'accès aux droits et aux services publics ;
- actions en faveur de la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité ;
- actions culturelles ;
- santé et accès aux soins ;
- actions citoyennes pour les publics autres que ceux qualifiés de primo-arrivants.

Ce programme relève de la compétence du ministre du logement et de la ville.

Ces décisions sont accompagnées d'un transfert de crédits du programme 104 au bénéfice du programme 147, d'un montant de 40 millions d'euros.

Les enveloppes déléguées en 2009 sont donc réduites par rapport aux crédits mobilisés en 2008 au titre du programme 104. Dès lors, les crédits qui vous sont délégués au titre du programme 104 ne peuvent en aucun cas financer des actions qui relèveraient du programme 147.

.../...

3.2 Des financements désormais délégués aux préfets de région

3.2.1 Un programme déconcentré

Des crédits du programme 104 - Action12 - (Autres actions d'intégration des étrangers en situation régulière) - vont vous être délégués au début de l'année 2009 dans le cadre de BOP régionaux.

Les enveloppes régionales ont été calculées sur la base des crédits consommés en 2008 par les directions régionales de l'ACSE, dans le nouveau champ d'intervention du ministère. Le choix a été fait, en dépit d'un contexte budgétaire extrêmement tendu, de n'appliquer aucune mesure de régulation à ces enveloppes afin de vous permettre de disposer en 2009 de moyens d'intervention équivalents à ceux qui ont été mobilisés par les directions régionales de l'Acsé en 2008.

Vous trouverez en annexe 3 :

- * un tableau indiquant le montant total des enveloppes régionales qui tiennent compte des actions déployées en faveur des résidents des logements-foyers : accompagnement des résidents ; cofinancement de maîtrises d'œuvre urbaines et sociales –MOUS– pour la mise en œuvre du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants,

- * une liste des structures financées en 2008, pour chacune des régions.

Pour ce qui concerne les actions de formation linguistique hors marchés publics (ateliers de savoirs sociolinguistiques essentiellement), une attention toute particulière devra être portée à l'utilisation des crédits attribués.

Vous devrez mobiliser ces crédits sur la base des orientations définies précédemment, en veillant à ce que les actions qui ont désormais vocation à être imputées sur le programme 147 le soient bien à compter de 2009. Des fiches thématiques, jointes en annexe 2, indiquent les orientations et les priorités du ministère et ce qui est attendu du niveau territorial, pour chacune de ces actions. Je précise qu'il est bien entendu possible de cofinancer des structures intervenantes à partir de crédits relevant des programmes 104 et 147 dès lors que les actions conduites par ces structures relèvent bien des deux programmes.

Il vous appartiendra dans ce cadre nouveau et en étroite partenariat avec les associations ou autres organismes, de procéder à une analyse fine des actions proposées au regard des nouveaux critères énoncés et de faire part, début 2009, dans les meilleurs délais, de vos arbitrages, afin d'éviter des ruptures de financement. Cette démarche d'analyse est à mener y compris pour les actions déployées en faveur des résidents des logements-foyers (accompagnement social des résidents, MOUS). Vous veillerez cependant au maintien de cette thématique spécifique d'action.

Il est indispensable que, dès maintenant, vous puissiez informer les associations et autres organismes des nouvelles modalités d'utilisation de crédits du programme 104 afin qu'elles puissent en tant que de besoin, adapter leur action.

Il vous appartiendra, dès le début de l'année 2009, d'attribuer les subventions correspondantes par arrêté préfectoral, dès lors que les actions proposées par les associations et les autres organismes susceptibles d'être financés entreront bien dans le champ des prévisions du programme 104.

.../...

3.2.2 Une nouvelle architecture financière

Concernant l'**architecture budgétaire de ces financements**, vous utiliserez le BOP régional et les UO départementales afin que les crédits qui vous sont notifiés puissent être répartis entre actions régionales et départementales sous l'autorité du préfet de région.

Je rappelle que les crédits d'intégration relatifs à la **prise en charge des réfugiés** (notamment les centres provisoires d'hébergement - CPH -) **et aux ADLI** ont déjà été prénotifiés aux DRASS. Les BOP spécifiques à ce titre, transmis sous votre autorité, sont en cours d'approbation avant délégation aux DDASS qui restent cette année encore en charge de ces missions.

Comme pour les autres BOP et avant délégation aux UO départementales, le BOP 104 - politique d'intégration - fera l'objet d'un examen en CAR.

J'attire votre attention sur les points suivants :

- pour ce premier exercice, vous solliciterez les directions régionales de l'ACSE pour disposer de toutes les informations sur les organismes concernés par les actions dont vous reprendrez le financement ;
- je vous demande, pour ce premier exercice, de ne pas établir de conventions pluriannuelles d'objectifs avec les organismes avec lesquels vous contractualiserez ;
- comme indiqué précédemment, l'activité de certains organismes peut relever de financements éligibles d'une part au programme 104 d'autre part et au programme 147. Il vous faudra veiller à ce que, selon leur nature, les actions financées soient clairement identifiées par programme ;
- votre réactivité dans l'attribution des subventions dès le début de l'année sera un élément déterminant du succès de la politique territoriale d'intégration afin que les associations et organismes bénéficiaires **ne se trouvent pas en rupture de financement en début d'exercice. Vous veillerez donc à engager et déléguer les crédits dans les meilleurs délais.**
- dans la mesure où il n'y a pas de système d'information dédié à ces dépenses, vous ferez remonter trimestriellement l'état de vos engagements régionaux et de vos dépenses selon le tableau joint en annexe 4 qui correspond aux principaux postes de dépenses précisés dans les fiches en annexe, ainsi que, pour janvier 2010, un rapport d'exécution de vos actions au titre de l'année 2009 dans la perspective de l'élaboration du rapport annuel de performance (RAP) 2009. Je précise qu'un outil de remontée de ces informations est en cours d'élaboration et pourrait être disponible dès le second semestre 2009.

Enfin, **ces modalités de financement sont spécifiques à l'année 2009** qui est une année de transition dans l'organisation territoriale de l'Etat.

IV) LA DECLINAISON TERRITORIALE DE LA POLITIQUE D'INTEGRATION DES ETRANGERS : DES PROGRAMMES REGIONAUX ET DEPARTEMENTAUX D'INTEGRATION (PRIPI ET PDI)

La plupart des PRIPI sont arrivés à échéance à la fin de l'année en 2008. A la demande de la DAIC, une évaluation nationale a été réalisée par le CREDOC dont le rapport vous a été transmis.

En 2009, vous aurez à préparer une nouvelle génération de programmes régionaux d'intégration qui pourront être déclinés au niveau départemental dans le cadre de plans départementaux d'intégration (PDI) qui prendront le relais des plans départementaux d'accueil (PDA). Ces plans porteront sur la période 2010/2013.

.../...

Cette nouvelle programmation devra prendre en compte, d'une part la nouvelle définition du périmètre et des publics visés par les politiques d'accueil et d'intégration (cf. supra), d'autre part les déficits de méthode et de pilotage repérés par l'évaluation réalisée par le CREDOC.

A compter de 2010, les crédits du programme 104 qui vous seront délégués par ce ministère devront être utilisés dans le cadre des priorités territoriales qui auront été définies dans ces documents de programmation.

Une circulaire destinée à vous guider dans l'élaboration de cette programmation, à vous apporter un appui méthodologique et à définir le dispositif de remontée d'informations vous sera adressée avant la fin du mois de février 2009.

D'ores et déjà vous pouvez vous appuyer sur les orientations suivantes :

4.1 Le rôle du niveau régional

En application des circulaires du Premier Ministre du 19 mars sur l'organisation régionale de l'Etat, du 7 juillet 2008 sur l'organisation départementale, et enfin du 31 décembre 2008 relative à l'organisation départementale de l'Etat, le niveau régional aura un rôle de pilotage et d'animation à travers :

- la coordination par le Préfet de région des plans départementaux d'intégration avec les orientations définies dans les PRIPI d'une part et les politiques nationales d'autre part ;
- l'allocation des ressources aux préfets de départements et la régulation des moyens après examen en CAR ;
- les synthèses et restitutions à produire pour le niveau national ;
- la communication sur les bonnes pratiques et leur valorisation ;
- la formation régionale et/ou interrégionale des acteurs départementaux.

J'insiste tout particulièrement sur trois missions à exercer au niveau régional :

- l'appui méthodologique, notamment pour l'élaboration du diagnostic grâce à ses moyens statistiques et d'études (services déconcentrés, directions régionales de l'INSEE) ;
- le recollement des données permettant de renseigner les indicateurs tant quantitatifs que financiers, en lien avec le niveau national ;
- la mise en place et le suivi d'indicateurs de performance.

4.2 Le rôle du niveau départemental

Les plans départementaux d'intégration devront être élaborés dans tous les départements où sera créé un service de l'immigration et de l'intégration. Ils seront élaborés à partir d'un diagnostic sur les besoins et les ressources de chaque territoire.

Pour les autres départements, il appartient au préfet de déterminer l'opportunité de la mise en place d'un tel plan, en étroite liaison avec le préfet de région.

.../...

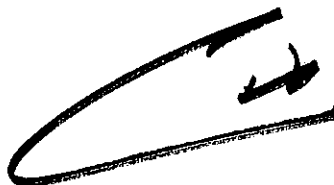
Ces plans départementaux d'intégration (PDI) auront vocation à se substituer aux plans départementaux d'accueil (PDA). Le PDI sera un document cadre qui servira de référence pour les actions à mener de concert avec notamment les directions territoriales de l'ANAEM, puis du futur office français de l'immigration et de l'intégration, et les autres services déconcentrés de l'Etat dans le cadre notamment de la circulaire du Premier ministre du 31 décembre 2008.

Vous associerez, dans leur champ de compétence et en tant que de besoin, les collectivités territoriales aux travaux d'élaboration du PDI.

Les PRIPI et les PDI sont des exercices de programmation pilotés sous votre autorité et associant les principaux services déconcentrés susceptibles d'apporter leur appui s'agissant d'une politique qui appelle une mobilisation interministérielle au niveau local comme au niveau national.

Ces documents visent à synthétiser et présenter de façon lisible et claire l'action de l'Etat en matière d'intégration des étrangers en situation régulière. Vous veillerez en particulier à y associer étroitement les directions en charge de l'emploi et de la formation professionnelle, les rectorats, les services en charge de la santé publique et de l'offre de soins, les directions régionales de l'action culturelle et les chargées de mission des droits des femmes.

Mes services sont à votre disposition pour vous fournir toute information complémentaire. Le directeur de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté organisera par ailleurs, dans le courant de l'année 2009, des réunions interrégionales qui auront pour objectif de présenter ce nouveau dispositif, de faire un point sur la gestion 2009 et de préparer l'élaboration des PRIPI et des PDI pour 2010.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping loop followed by a smaller, more complex mark that resembles a stylized 'H' or a series of connected strokes.

Brice HORTEFEUX