

Améliorer l'intégration locale des migrants

Les Contrats territoriaux d'accueil et d'intégration des réfugiés



Améliorer l'intégration locale des migrants : Les Contrats territoriaux d'accueil et d'intégration des réfugiés

À PROPOS DE L'OCDE

L'OCDE est une organisation intergouvernementale pluridisciplinaire regroupant 38 pays membres qui fait participer à ses travaux un nombre croissant de pays non membres de toutes les régions du monde. La principale mission de l'OCDE aujourd'hui est d'aider les gouvernements à œuvrer ensemble à la réalisation d'une économie mondiale plus forte, plus propre et plus juste. À travers son réseau de 250 groupes de travail et comités spécialisés, l'OCDE est un forum où les gouvernements peuvent comparer leurs expériences de l'action publique, rechercher des solutions à des problèmes communs, identifier les bonnes pratiques et coordonner les politiques nationales et internationales. Pour plus d'informations : www.oecd.org

Ce document est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations qui y sont exprimées et les arguments qui y sont employés ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des gouvernements des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre ne préjugent en rien du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

© OCDE 2022

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : <https://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>

Avant-propos

Ce document présente des extraits de deux publications produites par l'OCDE en 2022 :

- [Allocation of competences in policy sectors key to migrant integration](#) (L'allocation des compétences dans les domaines de politiques clés à l'intégration des migrants), dont les principales conclusions sont proposées plus bas ;
- [Multi-level governance for migrant integration](#) (La gouvernance pluri-niveaux pour l'intégration des migrants), dans laquelle sont analysées six politiques mises en œuvre dans cinq pays de l'OCDE pour améliorer l'intégration des migrants grâce à une meilleure coordination des différents niveaux de gouvernement et des acteurs locaux. L'étude de cas portant sur les Contrats territoriaux d'accueil et d'intégration des réfugiés (CTAIR) signés en France entre l'État et des grandes villes est ici présentée.

Ces travaux ont été produits par le Centre pour l'entrepreneuriat, les PME, les régions et les villes (CFE) de l'OCDE dirigé par Lamia Kamal-Chaoui et sa Division Développement Régional et Gouvernance Pluri-niveaux (RDG) dirigée par Dorothée Allain Dupré. Claire Charbit, responsable de l'unité Attractivité Régionale et Intégration des Migrants, a coordonné et édité ces publications, avec le soutien d'Anna Piccinni et de Margaux Tharaux¹. Les deux publications ont été rédigées par Margaux Tharaux, avec le soutien de Viviane Spitzhofer, Lilou Berenguier et Marguerite Maramici.

Ce travail a été soutenu par le Département de la politique régionale et urbaine (DG REGIO) de la Commission européenne. Le Secrétariat tient à remercier la Délégation Interministérielle chargée de l'Accueil et de l'Intégration des Réfugiés (DiAir), et Alain Régnier, Délégué Interministériel chargé de l'Accueil et de l'Intégration des Réfugiés pour avoir soutenu l'étude de cas présentée ici, ainsi que les acteurs publics et associatifs de Brest, Clermont-Ferrand, Grenoble, Lyon, Nantes, Rennes, Strasbourg et Toulouse pour avoir répondu à un questionnaire de l'OCDE sur les CTAIR.

¹ Contacts : Claire Charbit (claire.charbit@oecd.org); Margaux Tharaux (margaux.tharaux@oecd.org)

Table des matières

Avant-propos	4
L'allocation des compétences dans des secteurs politiques clés	7
Résumé	7
Messages stratégiques clés visant à améliorer l'intégration des migrants	8
Les Contrats territoriaux d'accueil et d'intégration des réfugiés (CTAIR)	12
I. Contexte	12
II. Présentation de l'instrument politique	12
III. Méthodologie	14
IV. Les points forts en matière de coordination	16
V. Domaines d'amélioration suggérés	22
Références	29

L'allocation des compétences dans des secteurs politiques clés

Résumé

Bien que les défis et les perspectives d'intégration des migrants au sein des pays d'accueil présentent une forte dimension territoriale, la répartition des compétences entre les différents niveaux de gouvernement dans les secteurs stratégiques liés à l'intégration ne suscite que peu d'intérêt. Or, une intégration efficace exige de savoir qui fait quoi, outre qu'elle nécessite une bonne coordination entre les différents niveaux de gouvernement et entre acteurs locaux.

L'étude menée par l'OCDE fournit aux décideurs politiques locaux, régionaux, nationaux et supranationaux un outil leur permettant d'identifier le rôle de chacun dans l'intégration des migrants au sein des pays d'accueil. Pour 10 pays de l'OCDE - Allemagne, Autriche, Canada, Espagne, France, Irlande, Italie, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas et Suède - elle observe la répartition des compétences dans les principaux secteurs politiques liés à l'intégration et son évolution récente. Quatre secteurs politiques méritent une attention particulière en matière d'intégration des migrants : l'emploi, l'éducation, le logement, et la santé et l'assistance sociale.

Étant donné que les migrants accèdent principalement aux services publics par le biais de politiques universelles, cette étude examine leur structure de gouvernance, en plus de celle des politiques ciblant directement les migrants. Par définition, les politiques universelles ne ciblent pas des groupes de population particuliers et ont donc souvent du mal à atteindre les plus vulnérables. Dans ce contexte, les organisations non gouvernementales (ONG) fournissent généralement le « dernier kilomètre » entre les politiques universelles et les populations ciblées.

Après l'introduction et la méthodologie, la troisième section du document fournit aux décideurs publics des informations claires sur le rôle des acteurs de ces secteurs clés pour l'intégration des migrants. Différents modèles de répartition du pouvoir y sont présentés, ainsi que les quelques évaluations disponibles des effets des structures de gouvernance sur l'intégration des migrants. Les tableaux qui figurent en annexe (1.A, 1.B et 1.C) présentent une synthèse des informations sur la répartition des compétences analysées dans la section III, pour les dix pays et les quatre secteurs mentionnés ci-dessus, ainsi qu'une actualisation des droits des migrants concernant l'accès aux différents services publics. La dernière section de l'étude explore comment trois facteurs liés à la migration pourraient être à l'origine de mouvements de décentralisation et de centralisation dans les pays. Elle révèle que le déclin démographique et les flux migratoires, entraînent souvent une redistribution des compétences dans des secteurs politiques tels que le logement temporaire, mais qu'aucun facteur ne peut à lui seul expliquer ou prédire tous les transferts de compétences. Ce n'est pas surprenant car la portée des quatre secteurs politiques étudiés va bien au-delà des populations migrantes et des questions liées à l'intégration.

L'étude révèle que la répartition des pouvoirs entre les différents niveaux de gouvernement et le rôle complémentaire des acteurs non gouvernementaux dans la promotion de l'intégration des migrants varient considérablement d'un pays à l'autre et d'un secteur à l'autre. Alors qu'en France, en Italie et en Nouvelle-Zélande, les mécanismes d'attribution et de délivrance des permis de travail attribués aux migrants sont largement gérés par le gouvernement central, des pays comme l'Allemagne, l'Autriche, le Canada, l'Espagne et la Suède tiennent de plus en plus compte des besoins des territoires en décentralisant certaines compétences, notamment celles liées à l'évaluation de la pertinence des demandes de visa par

rapport aux besoins du marché du travail. De même, alors que dans tous les pays étudiés, l'enseignement primaire et secondaire est pris en charge par les acteurs publics, en Allemagne, en Autriche, aux Pays-Bas et en Suède, les organisations non gouvernementales jouent aussi un rôle majeur dans l'éducation et l'accueil des jeunes enfants. Dans l'ensemble, une conclusion importante est que les gouvernements infranationaux jouent souvent un rôle clé pour permettre aux personnes migrantes de participer au développement local, au profit de l'ensemble de la collectivité.

Il est difficile d'évaluer les effets de la décentralisation sur l'intégration des personnes migrantes, car les résultats sont fortement influencés par les mesures universelles, et ce dans au moins quatre secteurs stratégiques. De plus, les programmes d'évaluation et la collecte de données sur la façon dont les étrangers bénéficient de ces politiques sont insuffisants. Malgré cela, l'étude montre que la décentralisation ne permet d'améliorer l'intégration des migrants que si elle est conçue de manière cohérente et s'accompagne d'une coordination des différents niveaux de gouvernement. Cette coordination doit inclure les acteurs gouvernementaux, mais aussi la société civile, les organisations bénévoles et les entreprises qui sont souvent au plus près du terrain pour agir sur l'intégration.

Ainsi, si ce travail offre un outil permettant de comprendre l'organisation de l'action publique dans les secteurs clés de l'intégration, il révèle aussi la complexité d'un processus d'intégration réussi. Quel que soit le niveau de décentralisation, les différents niveaux de gouvernement et les acteurs responsables des différents domaines stratégiques doivent se coordonner. Face à la nécessité d'intégrer les politiques pour intégrer les migrants, les pays mobilisent différents outils. C'est le sujet d'un deuxième travail, qui analyse six politiques mises en œuvre en Allemagne, en Autriche, au Canada, en France et en Italie pour illustrer les catégories suivantes de pratiques, qui visent à améliorer la coordination afin de soutenir directement ou indirectement l'intégration des migrants :

- **Renforcer la coordination** (financière, humaine et technique) **entre les différents niveaux de gouvernement et les acteurs privés** tels que les entreprises ou les ONG afin de favoriser l'intégration des migrants et accompagner ceux qui ont vocation à rester sur le territoire : le Programme pilote d'Immigration au Canada Atlantique (PPICA) et les Contrats territoriaux d'accueil et d'intégration des réfugiés (CTAIR) de la France ;
- **Résoudre les asymétries d'information et d'évaluation** : l'Observatoire de l'intégration et de la diversité de Vienne (Autriche) et le Réseau IQ (Allemagne) ;
- **Illustrer les externalités positives des politiques de développement territorial sur l'intégration et la cohésion sociale** : la Stratégie Italienne en faveur des Régions Intérieures (SNAI) et la Politique de la Ville française.

La méthodologie utilisée pour évaluer ces mécanismes de gouvernance à plusieurs niveaux offre aux gouvernements une solution pour évaluer et améliorer leurs instruments politiques.

Messages stratégiques clés visant à améliorer l'intégration des migrants

1. S'appuyer sur la capacité des collectivités territoriales à coordonner différents domaines politiques et à soutenir les organisations non gouvernementales locales.

La crise de la COVID-19, qui présente une forte dimension territoriale (Allain-Dupré et al., 2021^[1]) et des conséquences désastreuses pour les migrants, a mis de nouveau en évidence la nécessité d'inscrire dans les politiques et les programmes décidés par des instances régionales et nationales, que l'intégration des migrants a lieu à l'échelle locale, là où, de fait, ils vivent.

Pour répondre aux besoins d'intégration, tant du point de vue des migrants que des populations locales, des mesures doivent être prises dans plusieurs domaines des politiques publiques. Et l'intégration de ces

politiques ne pourra être favorisée que par la mise en place d'une approche décloisonnée. Elles doivent être considérées ensemble pour améliorer l'intégration des migrants. Les gouvernements infranationaux sont les mieux placés pour adapter les politiques aux besoins et caractéristiques de leurs territoires, ainsi que pour les compléter en se tournant vers les ONG. Comme le montrent cette étude et les tableaux fournis en annexe, même si le rôle joué par les gouvernements infranationaux varie selon les pays et les secteurs, il n'en reste pas moins central pour la mise en œuvre des politiques d'intégration.

La crise sanitaire a souligné une fois de plus combien les organisations de la société civile sont un maillon essentiel de la chaîne qui relie les mesures universelles aux populations immigrées. Les entreprises locales jouent également un rôle déterminant dans l'accès des migrants au marché du travail. L'importante contribution de ces deux acteurs renforce l'argument en faveur de la promotion du rôle des gouvernements infranationaux, car ils en sont plus proches que les niveaux supérieurs de gouvernement.

L'enquête sur l'intégration des migrants réalisée entre juin et septembre 2021 par l'OCDE en collaboration avec le Comité européen des régions (CdR) auprès des gouvernements infranationaux montre combien cette étude est d'actualité. Pour l'ensemble des secteurs politiques étudiés, près de la moitié des 73 gouvernements infranationaux européens interrogés ont indiqué qu'une nouvelle répartition des compétences entre les niveaux de gouvernement serait souhaitable, compte tenu des effets de la crise sanitaire sur les migrants. Fait intéressant, les trois secteurs pour lesquels le plus grand nombre de gouvernements infranationaux ont indiqué souhaiter un changement dans la répartition des compétences sont ceux pour lesquels la plupart d'entre eux fournissent des services spécifiques aux migrants, à savoir les secteurs de l'hébergement temporaire, de l'apprentissage de la langue et du logement social.

Dans l'ensemble, pour tous les secteurs politiques étudiés, au moins 75 % des gouvernements infranationaux qui souhaitent un changement dans la répartition des compétences demandent plus de décentralisation plutôt que davantage de centralisation, exception faite des secteurs de la santé et de l'enseignement primaire et secondaire, pour lesquels ils sont environ deux tiers à souhaiter davantage de décentralisation. La concentration géographique des immigrés dans certaines régions des pays de l'OCDE et le fait que les collectivités territoriales soient les mieux placées pour traiter ses conséquences est probablement l'une des principales raisons de cette forte demande de changement. Bien que l'intégration des primo-arrivants dans une zone à forte concentration de population immigrée soit, au départ, souvent associée à de meilleures perspectives d'emploi, sur le long terme, cette forte concentration a tendance à nuire à l'acquisition de la langue du pays d'accueil et, souvent, à la réussite scolaire des enfants d'immigrés (OCDE, 2021^[2]).

Les perceptions de l'immigration sont également territorialisées. C'est-à-dire que les habitants d'un pays n'auront pas la même perception selon l'endroit où ils vivent. Une analyse récente montre que les populations des zones rurales ont tendance à voir plus négativement la migration que celles des zones urbaines², bien qu'elles puissent bénéficier, parfois même davantage, de l'immigration que leurs homologues des villes (Charbit et Tharaux, 2021^[3]). De plus, la pandémie a entraîné une montée du sentiment anti-immigration dans certains endroits, avec une augmentation des cas de discrimination. En même temps, la pandémie et les confinements ont fait prendre conscience du rôle essentiel joué par la population immigrée dans certains territoires et secteurs (Kleine-Rueschkamp et Özgüzel, 2020^[4]). Cela pourrait susciter une perception plus positive de l'immigration sur le long terme. Quoi qu'il en soit, étant donné que la crise continue de frapper les territoires de manière inégale, son impact sur le chômage et l'opinion publique est susceptible de varier fortement d'un endroit à l'autre. C'est donc à l'échelle locale que les décideurs publics doivent mettre en œuvre des stratégies de communication permettant de mettre en lumière les contributions des populations immigrées aux communautés locales. Plus de deux tiers des

2 Dans l'enquête IPSOS/Anna Lindh, les lieux de vie sont définis selon des critères subjectifs. Les participants ont été invités à indiquer eux-mêmes laquelle des quatre catégories décrivait le mieux leur lieu de vie (zone rurale ou village, petite ville ou ville moyenne, banlieue d'une grande ville et grande ville). Cette classification est différente de la typologie de l'OCDE, à savoir les régions à prédominance urbaine, les régions intermédiaires et les régions à prédominance rurale, qui est fondée sur la densité de population.

gouvernements infranationaux interrogés par l'OCDE et le CdR ont en effet indiqué qu'ils envisageaient de telles stratégies.

2. Relever les défis de la coordination entre les différents niveaux de gouvernement et secteurs de politiques grâce à des instruments de gouvernance pluri-niveaux dédiés à l'intégration.

Au-delà du renforcement du pouvoir de l'échelle locale, une intégration réussie nécessite des initiatives coordonnées entre les secteurs stratégiques, notamment l'emploi, l'éducation, le logement et la protection sociale (y compris la santé), les niveaux de gouvernement et les acteurs non gouvernementaux. Pour ce faire, les parties prenantes doivent savoir qui fait quoi. C'est la question à laquelle cette étude tente de répondre.

Les politiques présentées dans le deuxième travail illustrent cette nécessité. Par exemple, les CTAIR, signés entre le ministère français de l'Intérieur (DiAir) et les villes ou les métropoles, visent à améliorer l'intégration des personnes réfugiées en réunissant les acteurs locaux de l'intégration pour élaborer un diagnostic de terrain commun et sélectionner les initiatives à financer. La première étape, cruciale, consiste donc à déterminer quels sont les acteurs de l'intégration les plus pertinents dans chaque territoire concerné. De même, le programme de financement allemand du Réseau IQ d'intégration par la qualification a pour objectif de permettre aux immigrés ayant obtenu leur diplôme à l'étranger d'accéder à un emploi adapté à leur formation grâce à une coordination renforcée entre les différents acteurs et niveaux de gouvernement.

3. Améliorer la collecte de données sur les résultats des immigrés, ainsi que l'évaluation des politiques et des programmes.

La collecte de données à la fois claires et cohérentes sur les résultats de l'intégration des populations immigrées et des personnes nées sur le territoire issues de l'immigration peut favoriser la prise de décisions politiques éclairées, tout en mesurant et en comparant les progrès accomplis. Le fait que le pays de naissance soit un facteur prédictif majeur d'inégalités durables, y compris d'une génération à l'autre pour les enfants d'immigrés nés sur le territoire (OCDE, 2021^[2]) montre l'importance de disposer de données distinguant les groupes d'immigrés, non seulement pour les comparer avec les personnes nées sur le territoire, mais aussi entre eux (Van Doren, 2021^[5]) et entre les générations. Les résultats de l'enquête réalisée conjointement par l'OCDE et le CdR confirment l'absence de données sur les deuxième et troisième générations d'immigrés. Plus de 90 % des gouvernements infranationaux ont indiqué qu'ils ne collectaient pas de données sur la répartition géographique et les résultats de l'intégration de ces groupes.

Les niveaux nationaux et infranationaux de gouvernement devraient mettre en place des systèmes permettant de collecter régulièrement des données fiables afin de s'assurer que les vulnérabilités propres aux immigrés ne restent pas sans réponse et que les effets positifs de la diversité sur le développement local sont mis en avant. La ville d'Amsterdam, par exemple, effectue tous les six mois une analyse coûts-avantages de l'approche amstellodamoise envers les personnes réfugiées. Elle compare l'ensemble des coûts associés aux activités mises en œuvre en faveur des personnes réfugiées à l'ensemble des avantages qu'elles offrent, tels que la réduction des dépenses liées au chômage, l'augmentation des recettes fiscales, l'augmentation de la réussite scolaire et l'amélioration de la qualité de vie (OCDE, 2018^[6]). Les résultats de ces analyses alimentent les campagnes de communication locales, qui sont au cœur de l'intégration des migrants.

L'intégration des migrants impliquant de nombreux acteurs et différents niveaux de gouvernement, les efforts de coordination doivent être renforcés aussi bien au niveau de la mise en œuvre des politiques que de l'évaluation des différentes initiatives. Si les dispositions institutionnelles en vigueur à l'échelle nationale déterminent si les évaluations sont effectuées et comment elles le sont, elles déterminent aussi la diffusion des résultats auprès des décideurs publics et de l'opinion publique. Les gouvernements doivent mettre en place des systèmes politiques et administratifs adéquats pour que l'évaluation joue pleinement son rôle

dans la gouvernance publique. Toutes les sources de données sur les résultats des immigrés doivent être exploitées, y compris celles collectées par les organismes statistiques nationaux et celles issues des organismes de services d'établissement et d'autres acteurs pertinents les plus proches des démarches d'établissement et d'intégration, comme cela a été fait au Canada à la suite de l'établissement de réfugiés syriens en 2015 et 2016.

Il existe de bonnes pratiques de collecte de données quantitatives et qualitatives qui aident les décideurs à modifier et à améliorer les activités d'intégration grâce à l'évaluation. Par exemple, le PPICA, présenté dans le deuxième document, produit un ensemble de preuves qualitatives et quantitatives grâce à l'analyse de documents, de résultats en matière d'emploi, de visites de terrain, d'enquêtes auprès des participants au PPICA, y compris les employeurs, et de données fiscales provenant d'une base de données sur l'immigration dans laquelle figurent les salaires des immigrés. Ce type d'évaluation répond à un double objectif : conseiller les décideurs politiques sur les améliorations potentielles des programmes d'intégration et informer la société civile des effets positifs de l'intégration des migrants sur leur territoire.

L'expérimentation et l'innovation en matière de politique d'intégration et de dispositifs de gouvernance offrent un immense potentiel aux pays de l'OCDE, comme les six instruments politiques mentionnés précédemment et présentés dans le document annexe. Les gouvernements devraient envisager d'investir dans des programmes qui renforcent le dialogue entre les différents niveaux de gouvernement et avec les acteurs non gouvernementaux. De plus, tirer des enseignements des expériences d'autres pays ou d'autres régions pourrait contribuer à l'amélioration des résultats des politiques d'intégration territoriale.

Avant de mettre au point des initiatives coordonnées, les gouvernements des pays membres et non membres de l'OCDE qui ne sont pas visés par cette étude sont invités à adopter la méthodologie proposée par l'étude pour élaborer des cartographies institutionnelles qui leur permettront de déterminer les défis de la gouvernance à plusieurs niveaux. Dans un deuxième temps, ils pourront mettre en œuvre des mécanismes favorisant la coordination verticale, entre les niveaux de gouvernement, et horizontale, entre les secteurs, qui tiennent compte des spécificités de gouvernance dans le cadre de leurs politiques d'intégration.

Sur la base d'une liste récapitulative de l'OCDE pour encadrer l'action publique en faveur de l'intégration des personnes immigrées et réfugiées à l'échelle locale (OCDE, 2018^[7]), le deuxième document présente six instruments de gouvernance à plusieurs niveaux qui favorisent la coordination dans cinq pays. Il aidera tous les niveaux de gouvernement et les bailleurs de fonds à savoir quelles sont les bonnes pratiques à adopter et les pièges à éviter, et les guidera sur la manière d'améliorer les dispositifs existants.

Les Contrats territoriaux d'accueil et d'intégration des réfugiés (CTAIR)

I. Contexte

En France, l'intégration des personnes réfugiées est principalement fondée sur l'accès aux services de droit commun et aux mécanismes de protection sociale. Lorsque la demande d'asile d'une personne est acceptée, elle devient bénéficiaire du régime de droit commun au même titre que tout autre citoyen français. Pourtant, il est désormais admis qu'une intégration réussie nécessite de compléter l'accès aux services universels par des actions ciblées répondant aux besoins spécifiques des migrants. Dans les années à venir, on peut s'attendre à ce que l'approche universaliste perde du terrain au profit de politiques plus ciblées afin de favoriser l'intégration des réfugiés au sein de la société française (Fine, 2019^[8]).

Disparités territoriales dans la répartition géographique des réfugiés

En 2019, 308 583 personnes (hors mineurs accompagnants) ont été prises en charge par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), parmi lesquelles 246 022 en tant que bénéficiaires du statut de réfugié ou apatride et 62 561 bénéficiaires de la protection subsidiaire (Baouche Thevenon et al., 2019^[9]).

L'estimation du nombre de personnes placées sous la protection de l'Ofpra selon le département de résidence montre une répartition hétérogène sur le territoire métropolitain. Ce chiffre varie de 115 personnes dans le département du Maine-et-Loire à 31 753 en Seine-Saint-Denis, suivi de Paris qui compte 23 972 personnes, le Val-de-Marne 14 491 et le Val-d'Oise 13 780. Ces quatre départements, qui accueillent le plus grand nombre de personnes placées sous la protection de l'Ofpra, sont limitrophes, ce qui révèle à quel point les réfugiés et les personnes sous protection subsidiaire se concentrent dans les mêmes zones géographiques, principalement en zones urbaines. Par ailleurs, il est important de noter que le département de la Seine-Saint-Denis affiche le taux de pauvreté global le plus élevé de France métropolitaine (Insee et al., 2018^[10]). C'est aussi l'un des départements les plus peuplés et celui qui accueille le plus grand nombre d'immigrés. Pendant la crise du COVID-19, la Seine-Saint-Denis a enregistré la plus forte surmortalité chez les moins de 65 ans.

II. Présentation de l'instrument politique

En 2018, le gouvernement français a engagé une réforme de sa politique d'accueil et d'intégration des réfugiés reposant sur différents leviers. Il a notamment créé, au sein du ministère de l'Intérieur, un poste de délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés. La Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (DiAir) a pour mission de définir la politique d'accueil et d'intégration des réfugiés, tout en mettant en œuvre une coordination globale entre les acteurs à tous les niveaux : administration centrale ou déconcentrée, collectivités territoriales, associations et société civile. La DiAir s'est également vu confier, conjointement avec la Direction générale des étrangers en France (DGEF) et la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), le pilotage de la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des personnes

réfugiées (2018-2021). Cette stratégie s'articule autour de sept priorités. D'une part, deux priorités transversales :

1. Renforcer le pilotage de la politique d'intégration des réfugiés ;
2. Engager chaque réfugié dans un parcours d'intégration renforcé.

Et, d'autre part, cinq priorités thématiques :

3. Améliorer la maîtrise de la langue française et l'accès à la formation et l'emploi des réfugiés ;
4. Garantir l'accès au logement des réfugiés ;
5. Améliorer l'accès aux soins des demandeurs d'asile et des réfugiés ;
6. Améliorer l'accès aux droits ;
7. Favoriser les liens entre les réfugiés et la France.

Afin de mettre en œuvre les politiques liées à l'accueil et à l'intégration des réfugiés, le Premier ministre a confié au délégué la mission de travailler en étroite relation avec les acteurs suivants : la Direction générale des étrangers en France (DGEF – ministère de l'Intérieur) ; plusieurs départements ministériels (ministères de l'Europe et des Affaires étrangères ; de la Cohésion des territoires ; des Solidarités et de la Santé, du Travail et de l'Éducation) ; l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) ; l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal).

Outre la coordination horizontale, la DiAir renforce la coordination verticale avec les niveaux inférieurs de gouvernement. Notamment depuis 2019, à l'échelle locale, avec le développement des Contrats territoriaux d'accueil et d'intégration des réfugiés (CTAIR), signés entre la DiAir et les villes ou les métropoles.

L'objectif de ces contrats territoriaux, formulés sur la base des objectifs de la Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des personnes réfugiées, est de favoriser leur inclusion en coordonnant l'action des acteurs concernés et en impliquant les territoires où elles résident et travaillent. Grâce à un soutien financier de 300 000 euros alloués en 2019 à chacune des nouvelles collectivités territoriales signataires, ces contrats ont permis aux villes et aux métropoles d'étendre les actions déjà engagées sur leur territoire, notamment celles menées par des tiers, et d'en développer de nouvelles. En 2020 et 2021, l'enveloppe par territoire métropolitain se situait entre 150 000 et 300 000 euros (en 2021, l'enveloppe totale était de 4 millions d'euros pour 18 territoires contre 3 millions d'euros pour les 11 premiers territoires en 2019).

Il peut s'agir, par exemple, d'aider les employeurs à mieux appréhender le cadre administratif lors de l'embauche d'une personne réfugiée, de proposer des dispositifs de soutien scolaire aux enfants, des programmes de formation aux différences culturelles pour les professionnels de santé, etc. En 2020, la DiAir a signé ou renouvelé 11 CTAIR avec les villes ou les métropoles de Bordeaux, Brest, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Lyon, Nancy, Nantes, Rennes, Strasbourg et Toulouse. En 2021, Besançon, Le Havre, Marseille, Montpellier, Poitiers, Rouen et Tours ont également signé des contrats similaires et se sont engagées à développer des projets pour les primo-arrivants, y compris les personnes réfugiées.

Dans l'ensemble, ces contrats devraient bénéficier de 4 millions d'euros jusqu'en 2022 avec une revalorisation des dotations prévue. Afin de ne pas peser sur les dépenses locales, qui déterminent les dotations de fonctionnement (dotation de péréquation) que l'État alloue aux collectivités territoriales, le financement des CTAIR est orienté vers les services déconcentrés de l'État, à l'échelle régionale (préfecture) et une ligne budgétaire de dépenses est ouverte pour la ville ou la métropole signataire du contrat.

La première étape de chaque CTAIR consiste à déterminer les actions à mener en fonction des résultats d'un diagnostic de terrain commun entre les services de l'État et les collectivités territoriales. Plusieurs acteurs participent à l'élaboration du diagnostic. La nature de ces actions varie d'une ville à l'autre, mais

toutes se rapportent à au moins une des sept priorités définies dans le cadre de la Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des personnes réfugiées (voir ci-dessus). Elles complètent les politiques publiques universelles déjà en vigueur à l'échelle nationale et locale, et dont les personnes réfugiées peuvent bénéficier. Les villes peuvent lancer des appels à projets pour soutenir les opérateurs chargés de mettre en œuvre les actions de ce contrat. Dans la plupart des villes, ce sont des associations qui les mettent en œuvre.

III. Méthodologie

Introduction

Parmi les contrats négociés entre plusieurs niveaux de gouvernement, l'OCDE a choisi d'évaluer les Contrats territoriaux d'accueil et d'intégration des réfugiés (CTAIR), qui s'inscrivent dans une volonté de territorialisation des politiques d'intégration.

La méthodologie mise en place par l'OCDE pour effectuer cette évaluation repose sur l'analyse de plusieurs difficultés de coordination que les CTAIR cherchent à surmonter (voir Encadré). Ce cadre commun à travers lequel tous les instruments politiques sont évalués, a permis à l'OCDE de déterminer les aspects à améliorer et la manière dont les autres gouvernements pourraient mettre en œuvre des instruments adaptés à leur contexte spécifique.

Encadré 1. Les difficultés de la gouvernance à plusieurs niveaux

Une séparation complète des responsabilités politiques et des résultats entre les différents niveaux de gouvernement est impossible, car pour accomplir des tâches, surmonter des obstacles ou atteindre des objectifs, une coordination entre les acteurs gouvernementaux est nécessaire. La gouvernance pluri-niveaux caractérise ces relations interdépendantes entre les différents acteurs. Elle est à la fois **verticale** (entre différents niveaux de gouvernement), **horizontale** (au sein d'un même niveau de gouvernement) et **en réseau**, car les rapports hiérarchiques et de coordination pour un objectif politique donné peuvent se superposer, impliquant de multiples acteurs et parties prenantes du secteur public comme privé ainsi que des représentants de la société civile.

Afin de concevoir une approche locale de l'intégration avec davantage d'autonomie, il faut tout d'abord définir des objectifs d'intégration conformes aux stratégies nationales et adaptés aux réalités locales, et concevoir des mécanismes d'évaluation des performances et des retombées. **Les défis que pose la gouvernance pluri-niveaux sont identifiés par l'OCDE comme des difficultés de coordination** (information, capacité, budget, administration, politique, objectif, responsabilité et participation) ayant une incidence sur les relations de gouvernance et sur la prestation de services publics efficace.

- Les **difficultés en matière d'information** se caractérisent par des asymétries d'information entre les différentes parties prenantes impliquées dans un domaine politique donné, qu'elles soient volontaires ou non. Elles révèlent que les informations ne sont pas toujours partagées de manière efficace et suffisante.
- Les **difficultés en matière de capacités** sont dues à un manque de ressources humaines, de connaissances (fondées sur les compétences) ou d'infrastructures disponibles dans l'exercice d'une activité donnée, quel que soit le niveau de gouvernement.
- Les **difficultés budgétaires** désignent la différence entre les recettes infranationales et les dépenses nécessaires pour que les autorités infranationales puissent assumer leurs

responsabilités. Elles supposent une dépendance directe envers les niveaux supérieurs de gouvernement en matière de financement et de capacité budgétaire.

- Les **difficultés en matière de participation** apparaissent lorsque les acteurs publics ne communiquent pas ni n'utilisent les compétences des acteurs non gouvernementaux.
- Les **difficultés en matière d'objectifs** définissent comment des rationalités différentes peuvent entraver la réalisation d'objectifs convergents entre les différentes parties prenantes.
- Les **difficultés politiques** indiquent une fragmentation sectorielle de tâches liées à l'intégration des étrangers au niveau central, entre les ministères, et au niveau local, entre les services et les organismes municipaux, car cette intégration nécessite aussi d'intégrer les politiques concernant les étrangers.
- Les **difficultés en matière de responsabilité** font référence à la difficulté de garantir la transparence et l'intégrité des pratiques au sein des différents groupes d'intérêt.
- Les **difficultés administratives** apparaissent lorsque les frontières administratives ne correspondent pas aux régions fonctionnelles au niveau infranational.

Surmonter ces difficultés est l'un des principaux défis de la gouvernance pluri-niveaux, car la qualité des services publics en dépend. Ayant déjà analysé, dans le cadre de plusieurs études de cas, les différents mécanismes utilisés par les pays pour pallier ces difficultés, l'OCDE a élaboré une liste récapitulative pour guider l'action publique en faveur de l'intégration des personnes immigrées et réfugiées à l'échelle locale (OCDE, 2018^[7]).

Cette évaluation a également permis de mettre en évidence les contributions des acteurs locaux publics et privés des villes ou métropoles de Brest, Clermont-Ferrand, Grenoble, Lyon, Nantes, Rennes, Strasbourg et Toulouse, grâce à un questionnaire de l'OCDE conçu pour évaluer l'instrument politique. L'OCDE s'est associée à la DiAir pour mener à bien cette évaluation.

L'utilisation des contrats

Les contrats entre les différents niveaux de gouvernement sont l'un des principaux outils de coordination verticale. Ils permettent aux décideurs politiques de territorialiser l'élaboration des politiques tout en mettant en œuvre des approches coordonnées entre les différents niveaux de gouvernement. Les contrats réorganisent les droits et les devoirs des parties, sans pour autant modifier la loi. Les parties doivent se mettre d'accord sur plusieurs points : l'allocation des droits de décision entre les parties ; la répartition des contributions, dont le financement, les ressources humaines, les actifs (obligations réciproques) et les mécanismes qui garantissent la mise en œuvre de l'engagement de chaque partie et résolvent les différends (exécution) (Charbit et Romano, 2017^[11]). Dans un scénario idéal, l'engagement des parties dans le cadre d'un contrat s'effectue en plusieurs étapes (Charbit et Romano, 2017^[11]) :

- La **consultation** permet d'engager un dialogue entre le niveau central et le niveau infranational, tous deux contribuant à des objectifs politiques communs. La phase de consultation vise à établir les priorités et les actions, en évaluant les besoins de développement régional ainsi que les répercussions possibles sur les différentes catégories de parties prenantes. Plusieurs acteurs peuvent être impliqués dans la consultation, notamment le secteur privé, le secteur non marchand et la société civile.
- La phase de négociation/signature conduit à un **accord formel** entre le gouvernement central et les niveaux infranationaux. À ce stade, chaque acteur doit savoir ce que l'on attend de lui et comment ses responsabilités s'imbriquent avec les actions des autres acteurs.
- La **phase de mise en œuvre** implique un certain nombre d'acteurs opérationnels, tels que les entités locales, départementales ou toute autre entité infranationale, ainsi que les entreprises, les associations, les acteurs privés et les organisations à but non lucratif.

- **L'exécution et l'évaluation** sont deux composantes importantes des contrats. Les mécanismes d'exécution visent à résoudre les conflits éventuels et à garantir que chaque partie respecte ses engagements. Quant à l'évaluation, elle a pour but d'évaluer les effets produits afin de tirer les enseignements des réussites et des échecs

Les contrats n'incitent pas seulement les parties à adopter des comportements conformes, ce sont également des outils de dialogue et d'apprentissage. Dans le domaine de l'intégration des migrants, les contrats peuvent servir à garantir que les décisions politiques prises au niveau national et les priorités locales concordent et contribuent de manière synergique aux objectifs de développement nationaux (OCDE, 2010^[12]). Ils constituent parfois la seule option du gouvernement central pour coordonner les actions avec les régions et les villes, car l'adoption d'autres instruments de gouvernance pluri-niveaux nécessiterait des changements institutionnels importants, qui prendraient du temps et pourraient conduire à des résultats imprévisibles, voire indésirables.

Les contrats représentent donc un outil puissant capable de surmonter, avec un seul instrument, toutes les difficultés qui émergent de la gouvernance pluri-niveaux identifiées par l'OCDE. Plusieurs gouvernements les utilisent déjà pour gérer les interdépendances et résoudre les faiblesses institutionnelles.

IV. Les points forts en matière de coordination

Comment les CTAIR permettent-ils de surmonter les difficultés de la gouvernance pluri-niveaux ?

Les CTAIR aident à affronter différentes difficultés en matière d'information

Premièrement, les CTAIR **permettent une meilleure circulation de l'information entre les acteurs locaux, notamment les associations et le secteur privé**. Au début de chaque contrat, les différents acteurs locaux participent à un diagnostic de terrain partagé afin de définir les besoins et d'identifier les actions déjà en place. Selon les collectivités locales, ce diagnostic prend différentes formes mais, généralement, les acteurs locaux publics et privés impliqués dans l'intégration des personnes réfugiées y participent et contribuent ensuite à la rédaction du cahier des charges des appels à projets qui en découlent (l'Encadré détaille l'approche de Clermont-Ferrand). Le diagnostic peut s'appuyer sur des études externes. Ainsi à Nantes, un diagnostic réalisé par Médecins du Monde sur les problèmes de santé des populations vivant dans des habitats précaires a été utilisé.

Encadré 2. Bonne pratique : réaliser un diagnostic initial inclusif

Clermont-Ferrand

À Clermont-Ferrand, le diagnostic initial a été réalisé au cours de groupes de travail qui ont réuni les acteurs institutionnels et non gouvernementaux ainsi que des réfugiés autour des thèmes qui composent les axes prioritaires du contrat, à savoir le logement, les jeunes de moins de 25 ans, la santé, l'insertion professionnelle et l'apprentissage du français, l'éducation et la citoyenneté. Trois sessions ont été organisées par thème avec les objectifs finaux suivants :

- Lister et cartographier les instruments existants ;
- Identifier les lacunes, les besoins et les domaines d'amélioration ;

- Réfléchir à des solutions communes et nouvelles.

Au total, 15 séances de travail ont été organisées réunissant plus de 70 participants, chacun apportant son expertise sur certains facteurs d'intégration. Un véritable travail en réseau a ainsi été engagé, permettant à tous les participants de comprendre en détail qui fait quoi sur le territoire en matière d'intégration. La participation de deux personnes réfugiées à l'élaboration du diagnostic territorial et au comité de sélection des actions à financer a notamment permis de prendre en compte les réalités du terrain et de diffuser des informations sur les actions déjà en place. Au-delà des acteurs locaux, la DiAir et les représentants locaux de l'État ont également assisté à ces réunions en tant qu'organes de gouvernance, mais aussi en tant que participants aux groupes de discussion. Par ailleurs, la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) de la ville a réalisé des entretiens avec des personnes réfugiées membres de la cohorte ciblée par les actions du CTAIR ce qui permet d'alimenter sa réflexion.

Deuxièmement, **les CTAIR fournissent des plateformes de partage d'expériences et d'apprentissage par les pairs aux métropoles et villes signataires**. Toutes les villes interrogées s'accordent à dire que les contrats ont permis de mieux partager les informations entre les différentes autorités locales signataires d'un CTAIR. La métropole de Lyon a par exemple noué des liens avec la ville de Dijon pour créer une cohérence entre leurs plans d'action. La Direction du développement social et urbain de la ville de Clermont-Ferrand a réalisé un benchmark avec d'autres collectivités ayant signé des CTAIR (Dijon, Grenoble, Nantes, Lyon et Strasbourg) et un travail en réseau a commencé entre les responsables de projet des villes de Dijon, Grenoble et Lyon.

En permettant une meilleure circulation de l'information, les CTAIR répondent simultanément à plusieurs difficultés en matière de capacités

Grâce à de meilleures informations et à un budget plus solide, il est plus facile de subvenir aux manques de moyens, quel que soit le niveau de gouvernement.

Premièrement, les ressources financières supplémentaires allouées par l'État ont **permis aux collectivités territoriales d'accroître leurs capacités en matière de ressources humaines**. De nombreuses villes et métropoles ont embauché des personnes dédiées à l'intégration des personnes réfugiées et la mise en œuvre des contrats. Les municipalités ont utilisé ces capacités à des fins diverses. La ville de Grenoble a constitué une équipe de deux personnes pour gérer la mise en œuvre des contrats. La ville de Brest a engagé un prospecteur immobilier pour rechercher de nouvelles solutions de logement sur le territoire métropolitain. Quant à l'équipe locale de la ville de Lyon, elle a recruté une infirmière en psychiatrie pour apporter une réponse à la problématique de la santé mentale.

Deuxièmement, certains contrats ont été consacrés à la formation de volontaires et de fonctionnaires, comblant ainsi des lacunes en matière de capacités techniques et de réactivité (voir Encadré). À Clermont-Ferrand, les personnes donnant des cours de français aux populations étrangères ont ainsi pu acquérir une meilleure connaissance des techniques d'enseignement et des ateliers sont proposés aux agents municipaux, ainsi qu'un glossaire permettant aux différents acteurs de mieux se comprendre (Clermont-Ferrand, DDCS 63 et DiAir, 2020^[13]). La métropole de Lyon a élaboré une formation pour les travailleurs sociaux des centres métropolitains, en concertation avec la préfecture du Rhône et Forum réfugiés-Cosi, l'association chargée de mettre en œuvre les actions.

Encadré 3. Bonne pratique : former les professionnels pour mieux accompagner les publics

Nantes

Il s'agit de l'une des quatre ambitions que la Métropole de Nantes poursuit dans le cadre de son CTAIR. Pour ce faire, la ville a mis au point, en partenariat avec l'Université de Nantes, un module de

sensibilisation à la question migratoire pour ses agents municipaux en interface avec le public. L'objectif est de garantir la qualité de l'accueil, quels que soient la situation et le parcours des usagers. Le module explore les grands enjeux de la migration, les parcours des personnes étrangères, la déconstruction des stéréotypes, les pratiques d'accueil et l'approche interculturelle. Il s'adresse aussi aux professionnels en charge de l'ingénierie de projet afin d'intégrer dès le début les enjeux liés au fait migratoire. Le module a été expérimenté en 2020 auprès de 40 agents et devrait être généralisé au cours des prochaines années dans le cadre du CTAIR.

Source : <https://metropole.nantes.fr/files/pdf/Egalite/VDN%20Migration%20Integration%20Diversites%202019%20BD.pdf>.

Troisièmement, la plupart des acteurs interrogés estiment que **les CTAIR ont développé leurs capacités de négociation et de dialogue, y compris avec les associations et les entreprises**. Au-delà des actions qu'ils financent, les contrats servent également à renforcer les capacités sur le long terme en impulsant ou en soutenant une dynamique locale en faveur de l'intégration des personnes immigrées et réfugiées. Grâce aux contrats, les villes et les métropoles acquièrent des connaissances et des compétences sur la manière d'intégrer les personnes réfugiées et gagnent ainsi en légitimité. Dans de nombreuses villes, la signature d'un contrat s'est ainsi transformée en un engagement plus large envers les populations réfugiées. Outre les actions financées par le CTAIR, Lyon a ainsi débloqué des crédits pour l'intégration des étrangers sur son propre budget afin de soutenir l'impulsion donnée par le contrat. Depuis qu'elles ont signé un CTAIR, la plupart des villes et des métropoles ont renforcé leur engagement global en faveur de l'intégration. Plusieurs ont ainsi rejoint l'Association nationale des villes et territoires accueillants (ANVITA), tandis qu'à Brest, le nouveau prospecteur immobilier a enclenché une dynamique qui devrait se poursuivre. Les collectivités territoriales généralisent certaines actions initialement financées par les contrats. À Nantes, le programme de sensibilisation des agents municipaux sera ainsi inclus dans le prochain plan de formation de la collectivité.

Quatrièmement, la mise en œuvre de ces contrats **a favorisé l'adoption d'autres outils de gouvernance**. Les comités, les réunions et les ateliers ne font pas que faciliter la mise en œuvre du CTAIR, ils ont également amélioré le dialogue entre les parties prenantes et leur ont offert la possibilité de partager des informations en lien avec d'autres problématiques que celle des projets CTAIR eux-mêmes.

Les CTAIR pallient les insuffisances budgétaires en allouant des ressources supplémentaires à un objectif local spécifique

Premièrement, les CTAIR permettent de surmonter des difficultés d'alignements fiscaux en amenant l'État central et les collectivités territoriales à sélectionner ensemble des actions à financer. À Strasbourg, des actions déjà engagées dans le but d'améliorer l'accès à la langue française et d'impliquer la population ont ainsi été renforcées, et Rennes a étendu des actions déjà en place aux populations réfugiées. De plus, les évaluations que plusieurs villes réalisent ou réaliseront sur l'outil contractuel lui-même et sur ses résultats les aideront à négocier avec l'État central ou d'autres bailleurs de fonds pour obtenir des ressources supplémentaires si les résultats révèlent des progrès certes, mais aussi des besoins encore non couverts.

Deuxièmement, les CTAIR permettent aux acteurs locaux de s'appuyer sur les budgets reçus de la DiAir pour demander des fonds supplémentaires à d'autres sources de financement. Ainsi, en parallèle, les collectivités territoriales peuvent accroître leur autonomie financière en obtenant des cofinancements complémentaires par le biais d'appels à projets nationaux ou européens tels que l'appel à projets pour l'insertion des réfugiés par l'emploi proposé par la Banque des territoires ou ceux du Fonds « Asile, migration et intégration » de la Commission européenne. Le CTAIR de Grenoble a ainsi permis à la ville d'augmenter ses ressources financières de manière bien plus importante que le montant garanti par le contrat.

Les CTAIR permettent d'établir des liens solides entre les parties prenantes et ainsi de dépasser des difficultés de participation

Premièrement, les CTAIR ont permis de faire évoluer la façon dont les projets étaient réalisés en tirant mieux parti de la complémentarité des acteurs locaux. À Clermont-Ferrand, lors de l'appel à contribution, les acteurs ont été encouragés à soumettre des projets communs. Ils ont ainsi soutenu des coalitions d'acteurs pour convenir d'objectifs communs. Les contrats permettent notamment aux collectivités territoriales et à l'État central de mieux dialoguer et coopérer avec les organisations à but non lucratif. Elles participent à l'évaluation de référence et à la sélection des actions qu'elles sont chargées de mettre en œuvre.

Deuxièmement, en plus des associations non gouvernementales déjà très impliquées et spécialisées dans ces domaines, les CTAIR permettent aux villes d'identifier de nouveaux partenaires, notamment dans le secteur privé, qui reste cependant très en retrait. Les contrats ont été conçus pour inclure un panel hétérogène d'acteurs pouvant apporter leur expertise et leurs compétences en faveur de l'intégration. À Clermont-Ferrand par exemple, de nouveaux acteurs tels que le Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise (SMTC) ont participé aux groupes de travail, et des projets sont en cours avec le groupe Michelin, dont le siège historique est situé dans la ville.

La participation de différents acteurs offre un avantage important : elle limite les doublons et améliore l'efficacité des actions en faveur des personnes réfugiées menées par les secteurs public et privé. En partageant leur diagnostic initial, certaines associations ont réalisé qu'elles menaient des actions similaires. Elles ont ainsi pu se regrouper et réaliser des économies d'échelle. À Grenoble, le CTAIR a remplacé un ensemble de politiques conçues par plusieurs acteurs responsables de domaines différents et qui font parfois double emploi.

L'implication de plusieurs acteurs dans le cadre d'un CTAIR facilite l'alignement cohérent des objectifs des différentes parties prenantes

Tous les acteurs locaux interrogés estiment que les contrats ont permis de mettre en cohérence les objectifs des parties prenantes à l'échelle locale. La mise en œuvre d'actions conjointes (diagnostic, élaboration des propositions et sélection des projets) a permis aux acteurs d'échanger leurs points de vue et de parvenir à des accords communs sur les objectifs à poursuivre. Même si, une fois la mise en route des projets effectuée, les priorités des acteurs peuvent évoluer différemment en fonction des contraintes qui leur sont propres ou d'autres facteurs, ils partagent le même cadre général.

La plupart des acteurs locaux interrogés estiment que les contrats ont permis d'aligner les objectifs de l'État avec ceux des collectivités locales, bien que parfois au prix de certains renoncements de la part des acteurs de terrain. Par exemple, même si ces derniers présentent l'hébergement comme la clé de voûte de l'intégration, les services déconcentrés de l'État central peuvent considérer que cet axe ne constitue pas une priorité de financement. Les répondants qui estiment que les CTAIR ne permettent pas aux deux niveaux de gouvernement de se mettre d'accord s'accordent néanmoins à dire qu'ils **aident à comprendre les priorités de l'État central**.

Par ailleurs, les contrats ont favorisé la collaboration entre les villes et les métropoles, dont elles font partie. À Nantes, un diagnostic-action a été en partie mené en partenariat avec la ville et la métropole dans le but d'évaluer les besoins de professionnalisation des intermédiaires de l'emploi pour accompagner les personnes migrantes et réfugiées.

Les CTAIR permettent de surmonter certaines difficultés en matière de politiques en créant des passerelles entre les dispositifs universels et les dispositifs dédiés

Premièrement, ces contrats permettent une meilleure transition vers les services universels en favorisant la connaissance mutuelle des acteurs spécialisés dans l'accueil et l'intégration et les prestataires de

services publics universels (santé, emploi, formation, etc.), et en leur offrant de nouvelles possibilités de collaboration. À Dijon et Grenoble, les CTAIR ont permis la réalisation d'élaborer des diagnostics de besoins individuels des réfugiés, qui sont ensuite mis en relation avec les différents acteurs mobilisés pour y répondre : culture, sport, mobilité, santé, alimentation, logement, emploi, etc.

Deuxièmement, les CTAIR s'attaquent aux ruptures dans la prestation de services, surmontant ainsi des difficultés de continuité entre les différents systèmes qui s'adressent aux personnes réfugiées. À Toulouse et à Lyon, les contrats ont servi à financer des actions permettant aux jeunes réfugiés de toujours bénéficier de solutions de logement, comblant ainsi le vide entre, d'une part, le dispositif national d'accueil (DNA) et, d'autre part, le logement pérenne (parc social ou privé). À Lyon, des colocations ont ainsi été mises en place pour les jeunes de moins de 25 ans, permettant de créer un sas entre le DNA et le logement pérenne. Compte tenu du manque de ressources disponibles pour ce public et de la pénurie de petits logements dans la métropole, ce projet leur offre un temps de répit pour trouver un emploi ou accéder au dispositif de garantie jeunes réfugiés en mettant à leur disposition des logements en colocation pour une durée maximale de 12 mois.

Les CTAIR constituent un mécanisme formel pour renforcer la responsabilité et la transparence

Les contrats précisent le rôle de chaque partie (qui fait quoi) et clarifient ainsi la répartition des tâches entre les différents niveaux de gouvernement, ainsi que la manière dont chaque partie prenante locale contribue à l'intégration des personnes réfugiées. Les efforts déployés par les villes et les métropoles telles que Grenoble pour les rendre accessibles au public permettent aux citoyens et citoyennes d'identifier plus facilement la mission de chaque partie, ce qui renforce la responsabilisation. Le fait que la population ait ce droit de regard pourrait encourager les différentes parties à mettre en œuvre les moyens nécessaires pour atteindre leurs objectifs, y compris à collaborer avec les autres niveaux de gouvernement.

De nombreuses villes interrogées s'accordent à dire que les contrats ont permis d'apporter une plus grande transparence dans la plupart des pratiques locales relatives à l'accueil et à l'intégration des personnes réfugiées, même si certaines difficultés subsistent, notamment dans les relations avec les services des étrangers des préfectures, parfois responsables de blocages administratifs.

Par ailleurs, la plupart des villes interrogées s'accordent à dire que les contrats ont permis d'apporter une plus grande transparence dans les budgets relatifs à l'accueil et à l'intégration des personnes réfugiées.

Un CTAIR corrige des difficultés administratives, car il permet de répondre aux besoins d'inclusion des personnes réfugiées de manière appropriée

Les contrats permettent d'éviter de créer de nouvelles entités ou de modifier celles qui existent déjà, deux opérations qui prennent du temps et dont les résultats sont imprévisibles. Contrairement aux contrats entre acteurs privés et à la différence d'un mécanisme de marché concurrentiel, les contrats entre niveaux de gouvernement soutiennent une coopération nécessaire, car ils doivent traiter les uns avec les autres pour atteindre les objectifs politiques (OCDE, 2007^[14]).

Les CTAIR corrigent les déficits administratifs en donnant aux municipalités qui font partie d'une métropole la possibilité de répondre aux besoins des personnes réfugiées vivant sur leur territoire par des actions dans des domaines politiques qui, autrement, ne relèvent pas de leur responsabilité. En France, les métropoles exercent des compétences renforcées, en lieu et place des communes qui les composent, dans des domaines tels que le développement économique, social et culturel, l'aménagement du territoire, la politique locale du logement, la politique de la ville, la gestion des services d'intérêt collectif, etc. (Vie publique, 2021^[15]). La solution à cette insuffisance n'est pas forcément la même partout selon l'échelon du gouvernement local signataire.

Les résultats des CTAIR

Il est encore trop tôt pour observer les effets des CTAIR sur l'intégration des personnes réfugiées et leur bien-être global. Toutefois, certains indicateurs permettent déjà de constater leurs succès.

Les CTAIR permettent de cibler des sous-ensembles de réfugiés qui auraient difficilement eu accès aux dispositifs dédiés ou universels autrement

Les CTAIR ont permis d'apporter un soutien spécifique aux actions destinées aux publics prioritaires, notamment :

- Aux femmes ;
- Aux jeunes de moins de 25 ans ;
- Aux personnes souffrant de traumatismes graves liés à l'exil ou au parcours migratoire.

La plupart des CTAIR prévoient en effet des actions ciblant des sous-ensembles de réfugiés particulièrement vulnérables et dont les besoins spécifiques restent souvent insatisfaits. Rennes métropole envisage, par exemple, de mettre en place des programmes de formation professionnelle axés sur des emplois majoritairement occupés par des femmes en 2021, tels que les activités de service à la personne (à l'image des systèmes mis en place dans le secteur de la construction par exemple, et qui s'adressent exclusivement aux hommes).

Les CTAIR permettent aux collectivités territoriales d'innover et de tester l'efficacité de nouvelles actions.

Les CTAIR permettent d'apporter des réponses multiples et de laisser la possibilité d'adapter les politiques aux caractéristiques territoriales (Charbit et Romano, 2017^[11]). En ce sens, ils donnent aux gouvernements centraux et infranationaux une marge de manœuvre pour expérimenter des approches innovantes et spécifiques au contexte dans certains domaines, ce qui permet de développer des connaissances pour améliorer l'élaboration des politiques.

Les CTAIR offrent plus de flexibilité que de nombreuses autres sources de financement dont disposent les collectivités territoriales, et ont permis aux villes et aux métropoles de financer des actions innovantes adaptées à leurs réalités locales (voir Encadré pour en savoir plus sur les actions innovantes dans le secteur du logement). La DiAir pourrait reproduire ces bonnes pratiques innovantes à d'autres villes et métropoles.

Encadré 4. Zoom sur trois actions innovantes dédiées à l'accès au logement des personnes réfugiées dans le cadre des CTAIR

Le projet de l'association Tero Loko, Grenoble

Lancé dans la région de Grenoble en 2019, ce projet vise à créer un lieu d'accueil et d'insertion à destination des personnes réfugiées et des habitants du territoire. En les accompagnant dans un territoire rural, le projet aborde conjointement la question du logement, de l'emploi et de l'insertion. Le programme a pour but d'améliorer la maîtrise du français ainsi que l'accès à la formation et à l'emploi des participants, tout en leur offrant l'accès à un logement en travaillant sur un chantier de construction.

Les activités de Tero Loko se sont poursuivies pendant toute la durée du confinement, et ont permis de recruter plusieurs boulangers et maraîchers à partir de mai 2020.

Le projet « Un toit, un accompagnement », Lyon

Déployé au sein du Grand Lyon, ce projet propose un dispositif de colocation solidaire pour des jeunes de moins de 25 ans en emploi ou en fin de formation. Forum réfugiés-Cosi, l'association chargée de la mise en œuvre du CTAIR à Lyon, identifie les bénéficiaires et les oriente vers l'association Ailoj qui est en charge de la captation des logements.

Le dispositif renforcé de garantie logement, Rennes

Afin de soutenir les jeunes réfugiés de moins de 25 ans qui rencontrent des difficultés financières, les collectivités territoriales de Rennes Métropole, en collaboration avec les gestionnaires des résidences pour jeunes de la région, ont mis en place une garantie logement pour les bénéficiaires de la protection internationale. Une garantie supplémentaire de 1 500 euros, portée par le centre communal d'action sociale (CCAS), est proposée pour couvrir les défauts de paiement et les éventuelles dégradations au bien loué. Ce coup de pouce expérimental permet de lever le facteur « ressources » trop souvent bloquant pour les jeunes réfugiés qui cherchent à se loger de façon pérenne.

Source : <https://accueil-integration-refugies.fr/2021/01/21/les-actions-de-la-diair-pour-favoriser-l'accès-au-logement-des-refugies/>

Les CTAIR renforcent la résilience face à la crise sanitaire

Malgré la crise, les CTAIR de l'année 2020 ont été préparés et les préfetures ont reçu les crédits. Il est trop tôt pour dire dans quelle mesure les actions entreprises grâce au CTAIR ont pu permettre de continuer à répondre aux besoins des personnes réfugiées. Néanmoins, dans presque toutes les villes et métropoles interrogées, certains acteurs estiment que les CTAIR ont permis de favoriser l'accès des réfugiés aux services de santé et à un logement ainsi que de maintenir un lien social avec les bénéficiaires. Ainsi, le CTAIR signé par la ville de Clermont-Ferrand finance une action pour l'accès aux soins de santé menée par une association de dépistage qui a poursuivi son activité pendant la crise. À Brest, les associations ont maintenu un lien social avec les locataires ayant bénéficié d'un logement du parc de la ville grâce à des appels téléphoniques. À Nantes, les appels téléphoniques ont également permis de rester en contact avec les personnes réfugiées ayant bénéficié d'une place d'hébergement.

Ceci est d'autant plus important que la crise de la COVID-19, en touchant de manière disproportionnée les populations réfugiées et migrantes ainsi que les lieux où elles tendent à se concentrer (milieux urbains), appelle plus que jamais des politiques adaptées aux réalités locales (Charbit et Tharaux, 2020^[16]). Les études menées dans plusieurs pays de l'OCDE montrent que les immigrés sont exposés à un risque d'infection au moins deux fois plus élevé que les personnes nées dans le pays, notamment en raison du travail qu'ils exercent, de leurs conditions de logement et de la pauvreté. Elles montrent également que les immigrés rencontrent des difficultés considérables sur le marché du travail, et qu'ils sont affectés de manière disproportionnée.

V. Domaines d'amélioration suggérés

La méthodologie fondée sur les difficultés qui émergent de la gouvernance pluri-niveaux a permis à l'OCDE d'identifier certains aspects des instruments politiques qui pourraient être améliorés afin d'être plus efficaces.

L'inclusion des CTAIR dans toutes les politiques et actions menées par les acteurs impliqués dans l'intégration des personnes réfugiées

Les personnes réfugiées étant vulnérables à divers égards, elles bénéficient d'un ensemble de politiques publiques de droit commun et ciblées. Pourtant, la multiplicité des actions et des acteurs, pas toujours connus et coordonnés, peut nuire à l'efficacité globale et à la qualité de leurs parcours d'intégration.

Parmi les 250 actions CTAIR qui ont pu voir le jour partout en France en 2019 et 2020, 15 actions, représentant 21 % de l'enveloppe allouée aux contrats, sont dédiées à la thématique du logement. En 2022, cette thématique, priorité gouvernementale, figurera dans tous les contrats territoriaux, qu'ils soient nouveaux ou en cours de renouvellement (DiAir, 2021^[17]). Ces actions s'ajoutent aux dispositifs étatiques existants. Sur les 11 villes et métropoles qui ont signé un CTAIR, huit font également partie du plan pour le Logement d'abord, mis en œuvre par la Dihal, chargée de mettre en œuvre l'action publique en faveur du logement des personnes réfugiées, et qui a permis de reloger plus de 20 000 personnes réfugiées en 2019. Ce mode de fonctionnement risque de générer des doublons.

De nombreux acteurs locaux interrogés sont d'avis que la coordination entre les actions du CTAIR et les programmes nationaux traitant des mêmes problématiques devrait être améliorée, notamment avec le plan Logement d'abord, mais aussi avec d'autres tels que la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté ou le Plan d'investissement dans les compétences (PIC). L'évaluation préliminaire du contrat menée dans certaines collectivités territoriales indique également qu'une meilleure articulation est nécessaire. Les acteurs locaux ont notamment pointé du doigt les difficultés que peuvent rencontrer les acteurs de l'intégration pour se repérer entre les différents programmes.

L'intégration ne peut se faire au travers d'une multitude de projets spécifiques sans lien les uns avec les autres. **Il faut au contraire mettre en œuvre une approche « holistique » qui allie dans un seul et même système les différentes composantes du droit commun et les stratégies d'intégration ciblées.** En l'absence d'une telle approche, les actions du CTAIR pourraient conduire à des investissements peu efficaces.

Cette question pourrait être abordée lors du diagnostic initial.

- Lors de cette étape, les acteurs devront s'assurer que les réponses apportées par le CTAIR prennent non seulement en compte les actions déjà menées par les associations, mais aussi qu'elles sont bien articulées avec les politiques publiques ciblées (exemple : Plan local pour l'insertion et l'emploi, Logement d'abord) et le socle de droit commun (Pôle emploi, Mission locale, PAEJ).
- Un critère de sélection obligatoire pourrait être mis en place pour choisir les actions des CTAIR en fonction des actions déjà engagées dans le cadre de programmes publics et privés existants.
- Les autorités nationales responsables de ces programmes sectoriels (pour le logement ou l'amélioration des compétences) devraient faire partie des groupes de travail qui sélectionnent les priorités et les objectifs des CTAIR.

Réduire les ruptures dans la prestation de services de base aux personnes réfugiées en raison de l'insuffisance des passerelles entre le droit commun et les dispositifs dédiés

Recourir à des actions ponctuelles ne suffit pas pour garantir la réussite de l'intégration des personnes réfugiées, un processus qui nécessite du temps et des programmes dans plusieurs domaines de politiques. Les populations réfugiées sont confrontées à des obstacles supplémentaires qui entravent leur intégration et nécessitent des interventions spéciales. L'accès à l'emploi peut par exemple être rendu difficile par une connaissance insuffisante du français, l'absence de logements disponibles dans la zone d'emplois potentiels, des problèmes de santé ou la présence d'enfants non scolarisés. Des situations qui nécessitent que des interventions viennent compléter les politiques traditionnelles en matière d'emploi et

de compétences. De plus, la crise sanitaire a exacerbé les problèmes de santé mentale de nombreux groupes, dont celle des personnes réfugiées, dégradant ainsi leurs perspectives d'emploi (OCDE, 2020^[18]). Avant la pandémie de COVID-19, les individus atteints de troubles mentaux légers à modérés étaient déjà deux fois plus susceptibles d'être au chômage, quand les individus atteints de troubles graves l'étaient quatre ou cinq fois plus, dans de nombreux pays. (OCDE, 2015^[19]). Tirer parti du caractère interministériel de la DiAir pour intégrer l'accompagnement en santé mentale dans l'accompagnement au réemploi est essentiel.

Dans l'ensemble, les CTAIR pourraient eux-mêmes refléter davantage cette nature interministérielle de la DiAir et servir à mener des actions moins fragmentées pour affronter les difficultés de continuité entre les différents dispositifs et éviter de perturber l'accès aux services de base aux personnes réfugiées.

Adapter les CTAIR aux municipalités à faible densité de population

La spécialisation des CTAIR dans les milieux urbains enferme la dynamique dans certains territoires alors que d'autres, plus ruraux, seraient prêts à s'engager pour mieux accompagner les réfugiés et pourraient leur offrir des possibilités d'intégration intéressantes. De la même manière, la concentration des personnes réfugiées sur un territoire risque de créer des besoins difficiles à satisfaire et des problèmes liés à la perception de la communauté d'accueil, tout en limitant les perspectives d'avenir des individus et leur vision du futur.

Les bénéficiaires de la protection internationale se concentrent principalement dans les grandes villes, même si certains vivent dans des municipalités plus petites non couvertes par les CTAIR. Or, dans les petites villes et les villes moyennes, il est parfois plus facile pour les personnes réfugiées d'accéder à certains services publics (logement, santé) et les contrats pourraient donc y être très efficaces. Presque tous les acteurs interrogés considèrent l'ouverture des contrats à des zones non-métropolitaines comme une amélioration potentielle.

Les résultats d'une étude de l'Institut français des relations internationales (Ifri) offrent une autre image que les stéréotypes habituellement associés à l'intégration dans ces territoires (Tardis, 2019^[20]). Les petites villes et les zones rurales se révèlent être des lieux d'hospitalité où les personnes réfugiées ne sont pas considérées comme des anonymes. Au contraire, elles deviennent rapidement de nouveaux membres de la communauté locale et sont largement soutenues par la population qui y réside. Ces territoires présentent leurs propres difficultés, comme le manque de transports publics ou un accès aux soins limité, mais la forte mobilisation des habitants permet d'atténuer ces points faibles. Au sein de ces espaces marqués par le vieillissement de la population et où la capacité de rétention des jeunes est limitée, l'intégration des personnes réfugiées peut représenter une solution qui est bénéfique tant pour le marché du travail local que les structures sociétales.

Dans ce contexte, les petites villes et les personnes réfugiées pourraient bénéficier des actions inscrites dans le cadre des CTAIR. À Clermont-Ferrand, les critères de sélection des actions éligibles incluent déjà le fait que l'action doit être déployée à Clermont-Ferrand, mais que des personnes résidant dans des communes voisines peuvent aussi en bénéficier (Clermont-Ferrand, DDCS 63 et DiAir, 2020^[13]).

Qui plus est, les grandes villes et les métropoles déjà engagées auprès de la DiAir peuvent s'inspirer des petites villes et des zones rurales, notamment en ce qui concerne l'engagement de la société civile. Ces territoires moins urbanisés ont créé un modèle d'intégration dans lequel des citoyens apportent « ces petits riens » qui aident les réfugiés à acquérir les codes sociaux et culturels de la société française, accélérant ainsi leur intégration (Tardis, 2019^[20]). Les CTAIR pourraient aider à élaborer et à reproduire ce modèle dans les grandes villes, à l'échelle des quartiers, là où les relations sociales se tissent.

Enfin, la France et d'autres pays européens cherchent de plus en plus à répartir les personnes immigrées et réfugiées en dehors des grandes villes qui sont actuellement confrontées à une pénurie de logements

abordables. Tester de nouvelles actions dans des zones moins urbanisées pourrait accélérer la mise en œuvre de bonnes pratiques.

La DiAir a annoncé que l'articulation avec le réseau des maires Solid'R, porté par la DiAir, serait renforcée en 2022, permettant ainsi d'ouvrir le dispositif CTAIR aux zones rurales via le dispositif « Territoires d'intégration », porté conjointement avec la Dgef. Cela va dans le bon sens et devrait inspirer d'autres gouvernements nationaux et locaux engagés dans des contrats similaires ou qui réfléchissent à des solutions pour intégrer les personnes réfugiées.

Permettre aux CTAIR de cibler le public concerné en se concentrant davantage sur les besoins que sur le statut

Choisir les actions et les groupes à cibler selon le statut, comme c'est le cas des CTAIR, n'est pas des plus efficace en matière d'intégration, surtout en période de crise. L'adoption d'une approche axée sur les besoins pour choisir les actions à financer (apprentissage, soutien social, etc.) permettrait de garantir un meilleur rapport coûts-avantages des contrats.

Pouvoir cibler les primo-arrivants, qu'ils soient demandeurs d'asile, étudiants, ou autre, sans tenir compte de leur statut est dans l'intérêt des territoires. Des études antérieures soulignent ainsi l'importance d'une intégration rapide, et notamment sur le fait que les primo-arrivants doivent éviter, après leur arrivée, de longues périodes de chômage (OCDE, 2018^[21]). C'est en effet dans les deux ou trois premières années après l'arrivée dans le pays d'accueil que la probabilité de trouver un emploi est la plus grande, chutant de 23 % après cette période (Bansak, Hainmueller et Hangartner, 2016^[22]). Par conséquent, le coût de l'inaction pendant cette période propice à l'intégration est disproportionnellement élevé. Pourtant, aujourd'hui, dans de nombreux pays, la procédure de reconnaissance du statut de réfugié est très longue. En France, en procédure normale, l'Ofpra, organisme chargé de reconnaître le statut de réfugié, est censé statuer sur une demande d'asile dans les six mois à compter de son introduction devant l'Office. En réalité, dans certains cas, ce délai s'étend jusqu'à 21 mois au total (Ofpra, 2021^[23]). De ce fait, une fois arrivés dans leur pays de destination, les demandeurs d'asile qui s'inscrivent dans une démarche d'insertion très dynamique n'ont pas accès aux nombreux programmes dédiés aux étrangers et de droit commun, ce qui les freine dans leur élan.

La DiAir a ouvert, en 2021 les CTAIR au public des primo-arrivants, en lien avec la Direction de l'intégration et de l'accès à la nationalité (DIAN) et la Direction générale des étrangers en France (DGEF), c'est-à-dire aux ressortissants de pays non membres de l'Union européenne, qui séjournent régulièrement en France pour des raisons familiales, professionnelles ou humanitaires, et ayant vocation à y rester durablement. Toutefois, les étudiants internationaux, les demandeurs d'asile, les mineurs non accompagnés et les étrangers en situation irrégulière ne sont pas concernés par ce dispositif. Cela va dans le bon sens. Cette ouverture est le résultat du récent rapprochement entre les dispositifs de la DiAir et ceux de la Direction Générale des Étrangers en France (DGEF) en matière de partenariat avec les collectivités. Les nouveaux « Territoires d'Intégration » mettent en route une nouvelle démarche de l'État déclinée en contrats et projets territoriaux d'accueil et d'intégration (CTAI/PTAI). Concrètement, ce nouveau dispositif permet aux collectivités qui le souhaitent d'élargir leur CTAIR au public des étrangers primo-arrivants (DiAir, 2021^[24]).

Assurer la pérennité du financement

La durée de financement des CTAIR fixée à trois ans peut s'avérer trop courte pour permettre aux collectivités territoriales de s'attaquer correctement aux vulnérabilités des personnes réfugiées, de gagner la confiance des associations et des entreprises et de s'engager dans des programmes innovants. Tous les acteurs locaux interrogés sont favorables à ce que la DiAir prolonge ce financement pluriannuel.

Premièrement, cette durée ne permet pas aux CTAIR de concevoir des politiques d'intégration qui s'adaptent tout au long de la vie des personnes réfugiées et en fonction de l'évolution de leur statut de

résident. En effet, comme le soulignait un précédent rapport de l'OCDE (OCDE, 2018^[21]), les politiques d'intégration doivent s'étendre bien au-delà des premiers mois qui suivent l'arrivée des personnes sur le territoire et répondre à des situations ainsi qu'à des besoins qui évoluent dans le temps. En moyenne, il faut jusqu'à 20 ans pour que les personnes réfugiées atteignent un taux d'emploi similaire à celui des natifs de leur pays d'accueil. Aider les réfugiés à participer pleinement à l'économie locale est donc un effort continu qui ne s'arrête pas après la première période d'introduction. Les actions financées sur de nombreuses années peuvent tenir compte du fait qu'au fil du temps, les migrants acquièrent une meilleure connaissance de leur nouvelle communauté, améliorent leurs compétences linguistiques et créent des réseaux sociaux pour exploiter de meilleures opportunités, mais peuvent, à certains moments décisifs, avoir besoin de réponses locales spécifiques (OCDE, 2018^[21]). Il est donc important d'ouvrir une nouvelle discussion sur la manière de trouver un équilibre entre les besoins de financement continus des autorités locales partenaires de la DiAir et les transferts financiers nationaux, qui diminuent souvent avec le temps.

Deuxièmement, les collectivités territoriales ont souligné le fait que gagner la confiance des acteurs publics et privés locaux ne se faisait pas du jour au lendemain, dans la mesure où ils ne sont pas toujours habitués à voir les villes et les métropoles intervenir dans ce domaine. Et il est compliqué de construire une relation sans savoir si le financement de l'action locale menée en collaboration est durable.

Troisièmement, l'anticipation d'un soutien financier pérenne représente une incitation majeure en matière d'innovation. Pour plusieurs acteurs, lancer des actions expérimentales est vain si un soutien financier continu n'est pas garanti.

Quatrièmement, la crise sanitaire a démontré l'importance de la flexibilité dans les engagements et les financements. En permettant des discussions entre les parties hors d'un cadre légal rigide, les contrats permettent de faire varier la fréquence et le montant des financements dans le temps en fonction des besoins. Il est important que les acteurs tirent parti de cette particularité. Pour cela, une communication fluide doit être instaurée pour que les acteurs puissent réagir rapidement en cas de changement soudain dans les besoins. Les étapes intermédiaires d'évaluation et les stratégies d'adaptation pourraient aider à éliminer les contraintes inutiles dans la mise en œuvre des contrats.

Enfin, le caractère pluriannuel du financement restera important même si le dispositif contractuel disparaît. Il permettra de conserver un outil de dialogue et l'habitude de coopérer pour répondre aux besoins des personnes les plus vulnérables. Au Canada par exemple, l'« Accord de Vancouver » (AV), qui engage trois niveaux de gouvernement, à savoir les gouvernements du Canada (niveau central), de la Colombie-Britannique (niveau intermédiaire) et de la ville de Vancouver (niveau municipal), a été renouvelé deux fois avant que les parties prenantes ne conviennent qu'un contrat formel n'était plus nécessaire pour coordonner les différents niveaux de gouvernement (Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, 2010). L'évaluation de l'AV (2000 – 2010) a notamment confirmé que ce contrat signé pour une durée de cinq ans et renouvelé une fois avait renforcé le capital social et la confiance, jetant ainsi les bases des futures collaborations entre les différents niveaux de gouvernement (Charbit et Romano, 2017^[11]).

Exécution et évaluation du contrat afin d'améliorer la crédibilité et la vérifiabilité de l'engagement contractuel

Indépendamment de l'objet du contrat, l'exécution et l'évaluation sont deux étapes fondamentales à sa réussite. La première permet d'influencer l'attitude des parties, et la seconde d'évaluer les résultats du contrat lui-même, qui peuvent à leur tour être utilisés pour influencer l'attitude des partenaires (Charbit et Romano, 2017^[11]). Pourtant, ces deux mécanismes sont, pour l'instant, relativement peu utilisés par les CTAIR.

L'évaluation est une étape importante pour tirer les leçons des réussites et des échecs passés, et adopter les bonnes pratiques. Actuellement, les évaluations des contrats sont très rares et les indicateurs sont encore loin d'être parfaits. Toutefois, ils sont toujours utiles lorsqu'ils sont accessibles au public.

L'évaluation doit être réalisée dans un délai cohérent, en tenant compte du fait que les politiques de développement régional ont des effets à long terme.

Dans la grande majorité des villes et des métropoles, aucun dispositif d'évaluation n'a encore été mis en place, ni pour l'outil contractuel lui-même, ni pour les résultats des CTAIR, ce qui permettrait de mesurer leur contribution à la réalisation de la politique nationale d'intégration ou à l'amélioration de l'intégration des personnes réfugiées (voir Encadré pour en savoir plus sur l'approche de Clermont-Ferrand). De nombreuses autorités infranationales interrogées ont indiqué souhaiter effectuer des évaluations, mais ne pas disposer du budget nécessaire.

Premièrement, évaluer le fonctionnement des CTAIR et le degré de réalisation des résultats attendus pourrait permettre de déterminer la validité de cet outil de coordination et de formuler des pistes d'action nouvelles. Les évaluations pourraient aussi permettre d'orienter la mise en œuvre des contrats, d'adapter les objectifs à l'évolution de la situation, de soutenir les ajustements nécessaires et d'assurer une répartition plus efficace des tâches entre les parties prenantes (OCDE, 2009^[25]).

La mise en place d'indicateurs clairs, comme cela a été fait à Nantes et à Brest, est la première étape d'une évaluation précise des résultats. Les indicateurs permettent de mesurer les performances et de déterminer si les résultats ont été atteints ou non, si des fonds supplémentaires sont nécessaires, si un contrat doit être renouvelé et, conformément à ce qui a été établi au préalable, si des primes ou des pénalités liées aux performances doivent être appliquées.

Deuxièmement, les CTAIR ne semblent pas avoir pleinement permis une plus grande transparence dans les pratiques et les budgets consacrés à l'accueil et à l'intégration des personnes réfugiées. La plupart des acteurs locaux interrogés constatent une amélioration de la transparence à l'échelle de la ville ou de la métropole, mais pas au niveau de l'État. Dans un contexte d'information incomplète, le développement d'indicateurs de performance permettrait d'améliorer la transparence et la responsabilité, même si les résultats de l'intégration sont souvent difficiles à décrire de manière quantitative. Les évaluateurs indépendants contribueraient également à améliorer la transparence (Kaufmann et Kraay, 2008^[26]).

Encadré 5. Bonne pratique : effectuer une évaluation

Clermont-Ferrand

Tout au long de la mise en œuvre des actions du CTAIR, Clermont-Ferrand procède à une évaluation à la fois de l'outil contractuel lui-même et de ses résultats sur la vie et l'intégration des personnes réfugiées. Cette évaluation s'appuie notamment sur les effets des actions sur une cohorte de réfugiés suivie sur toute la durée du projet. Effectuée par l'Agence d'urbanisme et de développement Clermont Métropole, l'évaluation s'articule autour de trois thématiques :

- Les réfugiés de la cohorte ;
- Les actions déployées ;
- L'acteur-système.

Plusieurs outils d'évaluation ont été déployés par l'agence :

- Des entretiens avec les membres de la cohorte ;
- Des formulaires d'évaluation des actions déployées dans le cadre du contrat, y compris le suivi des participants ;
- Un formulaire de suivi pour définir les contacts de la Direction du développement social et urbain (DDSU) avec les personnes réfugiées ;
- Des questionnaires d'évaluation ponctuels, par exemple au sujet des groupes de discussion ;

- Plusieurs entretiens qualitatifs avec la Direction du projet social, des personnes réfugiées ayant participé à des actions ou à des instances de décision, des élus responsables du déploiement du contrat, la Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) et des partenaires associatifs.

Troisièmement, la DIAIR pourrait rendre les résultats de l'évaluation accessibles au public afin d'inciter les autorités infranationales à améliorer leur performance. La force de cette incitation dépendra de la manière dont l'information sera utilisée et par qui (Charbit et Romano, 2017^[11]). De nombreux acteurs locaux regrettent l'absence d'une campagne de communication commune avec l'État central ou la DiAir. En plus de la brochure de présentation qui a déjà été mise à la disposition du public, la DiAir pourrait lancer une vaste campagne de communication pour améliorer la visibilité des bonnes pratiques et des actions mises en œuvre par les villes et les métropoles.

Enfin, les mécanismes d'exécution visent à résoudre les conflits éventuels et à garantir que chaque partie respecte ses engagements (Charbit et Romano, 2017^[11]). Ce faisant, ils poussent les parties à respecter leurs accords, par le biais de mécanismes internes et externes. Les attentes des parties prenantes peuvent inciter les décideurs politiques à être plus responsables et à adopter une conduite plus transparente. Néanmoins, pour ce faire, il est important de mettre en place les conditions qui leur permettent d'exercer leur « contrôle », par la disponibilité d'informations, la consultation et d'autres formes de participation. Des mécanismes d'exécution informels peuvent être demandés et appliqués dans les cultures nationales davantage fondées sur la confiance et la responsabilité mutuelle. Le choix des processus d'exécution et d'évaluation appropriés, en fonction des différents objectifs pour lesquels les pays utilisent des contrats à tous les niveaux de gouvernement, est crucial et mérite d'être approfondi.

Meilleures coopération et répartition des compétences avec les niveaux supérieurs de gouvernement

Dans l'ensemble, les contrats ont contribué à clarifier les responsabilités de la plupart des niveaux de gouvernement, mais la communication avec les autorités centrales reste insuffisante.

Premièrement, la plupart des villes et des métropoles s'accordent à dire que les CTAIR ont permis de clarifier la répartition des compétences entre les villes et les métropoles. Quand un CTAIR n'était signé qu'avec la ville, la métropole a souvent été associée aux réflexions et des discussions ont été engagées sur la répartition des compétences et les rôles de chacun. À Nantes, par exemple, bien que le CTAIR ait été conclu avec la ville, il permet aussi d'intervenir sur les champs d'action de la métropole. Si un certain flou demeure, les possibilités de discussions offertes par le contrat devraient permettre de clarifier, à moyen terme, les actions de chacun.

Deuxièmement, certaines villes constatent que les contrats permettent une meilleure répartition des compétences à l'échelle départementale (niveau intermédiaire entre les communes et les régions, principalement chargé des politiques sociales en France). Pourtant, la plupart du temps, des discussions ont eu lieu avec le département, notamment lors des groupes de discussion sur les diagnostics partagés, mais sans vraiment définir qui fait quoi.

Troisièmement, dans tous les contrats, la participation des autorités régionales est très faible, voire inexistante. La plupart des villes et zones métropolitaines n'échangent jamais avec les régions, même si elles sont nombreuses à faire valoir que cela pourrait être intéressant, notamment dans le cadre des programmes liés à la formation. Les régions pourraient également favoriser la coopération entre les zones urbaines et rurales pour faciliter l'intégration des personnes réfugiées.

Quatrièmement, les CTAIR n'ont pas toujours permis de mieux partager l'information entre l'État central ou ses services locaux et les services déconcentrés des collectivités territoriales. Il n'est donc pas facile parfois de comprendre comment les compétences se partagent entre ces acteurs. L'implication de la DiAir

est un moyen pour l'État local de mieux appréhender les attentes du gouvernement central et doit être utilisée dans ce sens.

Engager davantage le secteur privé

L'interaction avec les acteurs non gouvernementaux, y compris les simples citoyens, les organisations caritatives et les fondations, peut considérablement renforcer la capacité des autorités locales à intégrer les personnes réfugiées. Pourtant, malgré un fort potentiel, au sein de l'OCDE, les entreprises ne contribuent que de manière limitée aux activités d'intégration locale, et l'insertion des personnes réfugiées reste principalement entre les mains des acteurs associatifs et institutionnels.

Les villes et les zones métropolitaines sont idéalement placées pour créer des partenariats avec différents bailleurs de fonds locaux (par exemple, le secteur privé, les fondations, etc.), car ils possèdent une compréhension commune de l'intégration qu'ils considèrent comme une opportunité pour tous les membres de la communauté (Castras et Kirchberger, 2009^[27]). En ce sens, le financement participatif pour les biens publics locaux peut être efficace (Charbit et Desmoulins, 2017^[28]) et pourrait s'effectuer dans le cadre d'un CTAIR.

À ce jour, les entreprises participent de manière occasionnelle. En devenant des partenaires clés des CTAIR, les entreprises pourraient investir dans certaines actions et améliorer ainsi les effets, l'efficacité et l'ampleur des actions d'intégration à l'échelle locale, piloter directement des programmes innovants notamment dans le secteur de l'emploi et du logement que le gouvernement central ne veut pas financer et apporter leur propre expertise, notamment en matière de techniques d'évaluation. Elles pourraient également contribuer de manière directe à l'identification des compétences nécessaires sur le marché du travail local, et soutenir la formation des personnes réfugiées dans les spécialisations industrielles qui offrent les meilleures chances de trouver un emploi.

Références

- Allain-Dupré, D. et al. (2021), *The Territorial Impact of COVID-19: Managing the Crisis and Recovery across Levels of Government*, OECD, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1095_1095253-immmbk05xb7&title=The-territorial-impact-of-COVID-19-Managing-the-crisis-and-recovery-across-levels-of-government&_ga=2.141582578.1749459101.1631542779-1293753404.1631542778. [1]
- Bansak, K., J. Hainmueller et D. Hangartner (2016), « How economic, humanitarian, and religious concerns shape European attitudes toward asylum seekers », *Science*, vol. 354/6309, pp. 217-222, <https://doi.org/10.1126/science.aag2147>. [22]
- Baouche Thevenon, S. et al. (2019), *Rapport d'activité*, Office français de protection des réfugiés et apatrides, Fontenay-sous-Bois, https://ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport_dactivite_2019.pdf. [9]
- Castras, Z. et A. Kirchberger (2009), *Benchmarking Integration Governance in Europe's Cities*, INTI-Cities, Brussels, https://nws.euocities.eu/MediaShell/media/Inticities_english.pdf. [27]
- Charbit, C. et O. Romano (2017), « Governing together: An international review of contracts across levels of government for regional development », *OECD Regional Development Working Papers*, n° 2017/04, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/ff7c8ac4-> [11]

[en](#).

- Charbit, C. et M. Tharaux (2021), *The Anna Lindh Intercultural Trends Report 2021*. [3]
- Charbit, C. et M. Tharaux (2020), *Migrants: A critical aspect of COVID policy responses and recovery*, <https://www.oecd-forum.org/posts/migrants-a-critical-aspect-of-covid-policy-responses-and-recovery>. [16]
- Charbit et Desmoulins (2017), « Civic Crowdfunding », *OECD Regional Development Working Papers*, Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), <https://doi.org/10.1787/b3f7a1c5-en>. [28]
- Clermont-Ferrand, DDCS 63 et DiAir (2020), *Call for proposals*, https://clermont-ferrand.fr/sites/clermont-ferrand.fr/files/files/page/3_note_de_cadrage_ctair.pdf. [13]
- DiAir (2021), *CTAIR : Les territoires engagés pour les réfugiés se multiplient*, <https://accueil-integration-refugies.fr/2021/05/06/ctair-les-territoires-engages-pour-les-refugies-se-multiplient/>. [24]
- DiAir (2021), *Les contrats territoriaux d'accueil et d'intégration des réfugiés (CTAIR)*, <https://accueil-integration-refugies.fr/les-contrats-dintegration-ctair/>. [17]
- Fine, S. (2019), *The integration of refugees in France: Study for the Committee on Employment and Social Affairs*, European Parliament, Luxembourg. [8]
- Insee et al. (2018), *Taux de pauvreté selon l'âge du référent fiscal en 2018 : comparaisons départementales*, https://www.insee.fr/fr/statistiques/2012803#tableau-TCRD_024_tab1_departements. [10]
- Kaufmann, D. et A. Kraay (2008), *Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?*, • Kaufmann D. and Kraay A. (2008), *Governance Indicators: Where Are We, Where Should Oxford University Press on behalf of the International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank*. [26]
- Kleine-Rueschkamp, L. et C. Özgüzel (2020), *COVID-19 and key workers: What role do migrants play in your region?*, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-key-workers-what-role-do-migrants-play-in-your-region-42847cb9/#section-d1e886>. [4]
- OCDE (2021), *International Migration Outlook 2021*, OECD, <https://doi.org/10.1787/29f23e9d-en>. [2]
- OCDE (2020), *Job Creation and Local Economic Development 2020*, OECD, <https://doi.org/10.1787/b02b2f39-en>. [18]
- OCDE (2018), *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264085350-en>. [7]
- OCDE (2018), *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees*, OECD, <https://doi.org/10.1787/9789264085350-en>. [21]
- OCDE (2018), *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees in Amsterdam*, OECD, <https://doi.org/10.1787/9789264299726-en>. [6]
- OCDE (2010), *Regional Development Policies in OECD Countries*, OECD, <https://doi.org/10.1787/9789264087255-en>. [12]

- OCDE (2009), *Governing Regional Development Policy*, OECD, [25]
<https://doi.org/10.1787/9789264056299-en>.
- OCDE (2007), *Linking Regions and Central Governments*, OECD, [14]
<https://doi.org/10.1787/9789264008755-en>.
- OECD (2021), *International Migration Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris, [29]
<https://dx.doi.org/10.1787/29f23e9d-en>.
- OECD (2015), *Fit Mind, Fit Job*, OECD, <https://doi.org/10.1787/9789264228283-en>. [19]
- Ofpra (2021), *La procédure de demande d'asile*, <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/asile/la-procedure-de-demande-d-asile/demander-l-asile-en-france#Ofpra>. [23]
- Tardis, M. (2019), *Another Story from the 'Refugee Crisis': Resettlement in Small Towns and Rural Areas in France*, Ifri, Paris, <https://www.ifri.org/en/publications/etudes-de-lifri/another-story-refugee-crisis-resettlement-small-towns-and-rural-areas>. [20]
- Van Doren, S. (2021), *Policy Report on Exploiting EU integration indicators at infra-national level*, European Commission Partnerships on Security in Public Spaces and Inclusion of Migrants and Refugees. [5]
- Vie publique (2021), *Quelles compétences et quelle organisation pour les métropoles ?*, [15]
<https://www.vie-publique.fr/fiches/20127-competences-et-organisation-des-metropoles>.