



Conseil Nantais pour la Citoyenneté des  
Etrangers (CNCE)  
Nantes (France)

**RAPPORT DE RECHERCHE EU-MIA**

**Emanuela Roman**

**FIERI**

janvier 2014





Conseil Nantais pour la Citoyenneté  
des Etrangers (CNCE)

Nantes (France)

**RAPPORT DE RECHERCHE EU-MIA**

**Emanuela Roman**

**FIERI**

Janvier 2014

Les informations contenues dans cette publication sont uniquement à titre informatif. Bien que le CIF-OIT, FIERI et COMPAS s'efforcent de faire en sorte que le contenu de cette publication soit exact et complet, les opinions, les interprétations et les conclusions qui y figurent sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du CIF-OIT, FIERI et COMPAS..

© 2013 Centre international de Formation de l'OIT à Turin (CIFOIT)  
Forum international et européen de recherche sur l'immigration (FIERI)  
Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), University of Oxford



Cette publication est financée par la Commission européenne et publiée dans le cadre du projet «An integrated research and cooperative learning project to reinforce integration capacities in European Cities-EU-MIA», Accord CE n° HOME/2011/EIFX/CA/1996.

Le contenu de ce document de réflexion/de travail ne reflète pas la position officielle de la Commission européenne.

# Table des matières

<b>1. Introduction</b>	6
<b>2. Contexte opérationnel</b>	7
<b>2.1</b> Principales caractéristiques: composition démographique, indicateurs socio-économiques et principaux défis	7
<b>2.2</b> Contexte politique: communauté politique locale et interventions clés	9
<b>3. La <i>pratique qui fonctionne</i> (PF): Le Conseil Nantais pour la Citoyenneté des Etrangers (CNCE)</b>	13
<b>3.1</b> Objectifs et méthodologie	13
<b>3.2</b> Partenaires et réseaux	17
<b>3.3</b> Chronologie et financement des activités	17
<b>3.4</b> Réalisations	21
<b>3.5</b> Enseignements et évaluation	24
<b>3.6</b> Prochaines étapes	25
<b>4 Conclusions</b>	27
Bibliographie et sources	28
Annexes	30
Annexe 1 - Entretiens	30

# 1. Introduction

Le projet *European Migrant Integration Academy* (EU-MIA) est une initiative d'apprentissage et de formation coopératifs basée sur la recherche qui engage directement les acteurs locaux responsables du développement et de la mise en œuvre des politiques d'intégration au niveau local dans certaines villes européennes.

Le projet est structuré en trois phases:

1. Une recherche de base pour créer un répertoire de pratiques prometteuses dans le domaine de l'intégration au niveau de la ville et du quartier et choisir dix *Pratiques qui fonctionnent (PF)* dans toute l'Union européenne;
2. Des missions sur le terrain dans les villes où sont mises en œuvre les pratiques sélectionnées, basées sur la réalisation d'entretiens en profondeur avec les acteurs locaux et la production de vidéos courtes;
3. L'élaboration d'une trousse à outils d'apprentissage coopératif à partir des éléments de recherche de ce projet, qui servira de base au programme de formation Académie sur l'intégration des travailleurs migrants.

Nous ne sommes pas à la recherche de modèles parfaits de politique d'intégration pouvant être répliqués en bloc dans différents contextes, mais nous croyons qu'il existe en Europe une multitude d'initiatives réussies au niveau de la ville et en partenariat avec la société civile. C'est en partant de cette hypothèse que nous avons défini les *Pratiques qui fonctionnent (PF)*, comme des pratiques liées à des initiatives réussies qui contribuent de façon exceptionnelle à la gestion des problèmes actuels, plutôt que comme les meilleures pratiques dans le domaine de l'intégration en Europe.

La sélection des pratiques s'est faite sur la base de trois outils:

- Une analyse documentaire et des recherches sur Internet;
- La consultation d'experts et de réseaux municipaux;
- Les candidatures proposées par les acteurs locaux (dont une majorité déposées par les intéressés eux-mêmes) lors d'un appel aux bonnes pratiques.

Les critères utilisés pour la sélection de ces *pratiques qui fonctionnent* sont les suivants<sup>1</sup>:

- d. mesures innovantes et efficaces dans n'importe quel domaine, ayant des objectifs clairs en matière d'intégration des personnes issues de l'immigration, que ces mesures soient axées sur les migrants ou non;
- e. mesures prises au niveau local;
- f. mesures impliquant les autorités publiques;
- g. actions en cours ou ayant récemment pris fin, ces deux dernières années, et mesures renforcées ayant été mises en œuvre pendant au moins deux ans.

Les chapitres suivants présentent le Conseil Nantais pour la Citoyenneté des Etrangers (CNCE), une *pratique qui fonctionne* mise en œuvre à Nantes en France. Les résultats empiriques sont fondés sur l'analyse de documents officiels ainsi que sur des entretiens avec les acteurs clés, parties prenantes et bénéficiaires<sup>2</sup>. Ce

<sup>1</sup> Pour plus d'informations, consulter: <http://www.eu-mia.eu/> (en anglais)

<sup>2</sup> Pour consulter la liste des entretiens, voir l'annexe 1.

rapport est axé sur la pratique, étant donné que son objectif est de promouvoir les échanges de pratiques qui fonctionnent, l'apprentissage par l'expérience et l'élaboration de politiques fondées sur le savoir: il analyse la manière dont la pratique fonctionne concrètement et évalue, d'une part, ses principales réalisations et atouts et d'autre part, les écueils et difficultés auxquels elle est confrontée. Ce rapport se termine par un regard sur les possibilités de suivi et de transferts.

## 2. Contexte opérationnel

Ce chapitre vise à donner un aperçu du contexte démographique et socio-économique et des tendances récentes de l'immigration à Nantes, tout en examinant la communauté politique locale et les principales interventions dans le domaine de l'intégration des migrants, avec un accent particulier sur les politiques de citoyenneté active.

### 2.1 Principales caractéristiques: composition démographique, indicateurs socio-économiques et principaux défis

À partir des années 1980, suite à la fermeture de ses chantiers navals, la ville de Nantes et les communes environnantes (Nantes Métropole) connurent une profonde transformation de leur système socio-économique, planification urbaine et population. Pour faire face à la désindustrialisation et la dégradation de la situation économique causées par la disparition de sa principale industrie, Nantes élaborait une politique de promotion du secteur des services et d'investissement dans l'enseignement supérieur et la recherche.

Au cours des années 1990 et 2000, guidée par les mots-clés «création» et «innovation», Nantes encourageait la création d'entreprises créatives dans le domaine des arts, de la musique et de la culture et renforçait les liens entre les centres de recherche scientifiques et technologiques, les universités et les secteurs de technologies de pointe. Au même moment, la municipalité fit des choix importants concernant sa politique environnementale pour que Nantes devienne une ville écologique européenne (Nantes fut Capitale verte de l'Europe 2013). En outre, diverses mesures furent prises pour promouvoir l'industrie du tourisme et le secteur culturel dans la ville et dans le département. En seulement vingt ans, Nantes est parvenue à modifier son image en devenant une ville innovante, écologique et créative, stimulant ainsi le développement économique<sup>3</sup>.

Cependant, après une décennie de croissance soutenue et un taux d'emploi élevé, Nantes et sa région (Pays de la Loire) commencèrent en 2008 à subir les effets de la crise économique mondiale<sup>4</sup>. Le taux de chômage régional est en hausse depuis 2011, atteignant 9,1% au premier trimestre 2013. Ce taux demeure néanmoins l'un des plus bas en France, la moyenne nationale étant de 10,4% au cours de la même période<sup>5</sup>. De fait, Nantes est la première ville de France pour ce qui est de la création de nouvelles entreprises (+7,4% au premier trimestre de 2013) et Nantes Métropole est le troisième centre industriel de France<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> <http://www.nantesmetropole.fr/actualite/dossiers/> <http://www.nantesgreencapital.fr/en/>; et <http://www.nantesmetropole.fr/actualite/dossiers/>.

<sup>4</sup> <http://www.insee.fr/fr/regions/pays-de-la-loire/>

<sup>5</sup> Martine Barré, Guillaume Coutard, Ophélie Kaiser, Delphine Legendre et Nicole Minaud, «L'intérim redémarre au premier trimestre 2013», *INSEE Conjoncture Pays de la Loire n° 03*, juillet 2013.

<sup>6</sup> *Ibid.*; Michele Buono, «Gli Austeri», [Les austères], transcription intégrale d'une enquête journalistique, *Rapport*, RAI 3, 12 mai 2013, disponible en italien sur le site : [http://www.rai.it/dl/ Report/puntata/ContentItem-7b27789d-f3f0-4ed6-b7da-32171faa9573.html](http://www.rai.it/dl/Report/puntata/ContentItem-7b27789d-f3f0-4ed6-b7da-32171faa9573.html)

*L'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) utilise la définition du terme 'immigré' adoptée par le Haut Conseil à l'intégration selon lequel «un immigré est une personne née étrangère à l'étranger et résidant en France». Alors qu'«un étranger est une personne qui réside en France et ne possède pas la nationalité française» (<http://www.insee.fr/fr/methodes/>). Ainsi, un étranger n'est pas forcément un immigré. Puisque les catégories "immigrés" et "étrangers" ne coïncident pas en France, et que leur nombre respectif est enregistré séparément par l'INSEE, en vue d'éviter tout risque de confusion dans ce chapitre, nous utiliserons toujours le terme «immigré».*

L'un des principaux atouts du système économique des Pays de la Loire est la grande diversité de ses activités économiques, qui en fait une région très attractive en Europe et hors d'Europe.

Depuis le début des années 2000, le flux d'immigration régionale – traditionnellement l'un des plus faibles en France – a commencé à augmenter rapidement, comme dans tout l'Ouest de la France où l'on constate un phénomène de rattrapage par rapport au reste du pays dans le secteur plus traditionnel de l'immigration. En 2008, il y avait 99 700 immigrants dans les Pays de la Loire, soit 2,8% de l'ensemble de la population régionale. Au niveau national, ce pourcentage est encore assez faible<sup>7</sup>, mais ne cesse d'augmenter: en effet, entre 1999 et 2006, la population immigrante dans la région a augmenté de 5,6% par an.

Dans les pays de la Loire, un grand nombre d'immigrés (43% en 2006) vivent en Loire-Atlantique (le département de Nantes) et résident dans les principales villes et leurs banlieues, tandis que les départements ruraux de la région sont à peine touchés par l'immigration. De fait, dans la ville de Nantes, le pourcentage d'immigrés est considérablement plus élevé qu'au niveau régional: en 2009, on dénombrait 21 176 immigrants résidant à Nantes, soit 7,5 % de sa population totale.<sup>8</sup>

En ce qui concerne les pays d'origine, la moitié des immigrants qui vivent à Nantes sont originaires du Maghreb (33 %) et de l'Afrique subsaharienne (15 %) et 31 % viennent d'Asie.

Bien que le nombre d'immigrés en provenance du Maroc et de l'Algérie fût déjà élevé à la fin des années 1990, l'immigration en provenance de l'Afrique subsaharienne (y compris des pays d'Afrique subsaharienne anglophone), de la Turquie, d'Europe de l'Est, des anciennes républiques soviétiques (CEI) et d'Asie a récemment commencé à augmenter. La population immigrée à Nantes, et plus généralement dans les Pays de la Loire est donc de plus en plus diverse pour ce qui est des pays d'origine: lors du recensement de 2006, l'INSEE enregistra 170 nationalités parmi les immigrants résidant dans la région.

<sup>7</sup> En 2008, les immigrants constituent 8,4 % des personnes vivant en France. Voir: Pascale Breuil-Genier, Catherine Borrel et Bertrand Lhommeau, «Les immigrants, les descendants d'immigrants et leurs enfants», dans *France, Portrait Social - INSEE Références*, novembre 2011, 33-39; *INSEE Informations statistiques n 429*, décembre 2011.

<sup>8</sup> Ville de Nantes, Politique Publique Egalité Intégration Citoyenneté, *Données de cadrage*, février 2013.



En outre, on a récemment observé une augmentation considérable du nombre de demandeurs d'asile.<sup>9</sup> Plus généralement, ces dernières années, Nantes a constaté une aggravation de la vulnérabilité et de la précarité parmi les étrangers primo-arrivants. Au sein de la population immigrée, la proportion des hommes et des femmes est à peu près égale, bien qu'elle varie selon les pays d'origine. Les immigrés sont principalement des jeunes<sup>10</sup>, mais le pourcentage des personnes âgées parmi la population immigrée est en hausse, compte tenu du vieillissement des «premiers migrants». C'est un défi que la municipalité a déjà commencé à relever. Un autre défi lié aux tendances récentes de l'immigration est lié aux difficultés en matière de compréhension et d'apprentissage du français des nouveaux arrivants qui ne viennent pas d'un pays francophone (en particulier les migrants d'Europe de l'Est et des anciennes républiques soviétiques). Le taux de chômage est plus élevé parmi ces immigrés, même s'ils sont plus instruits. Ceci est principalement lié au fait qu'ils ne maîtrisent pas assez bien le français.<sup>11</sup>

## 2.2 Contexte politique: communauté politique locale et interventions clés

Le Conseil Nantais pour la Citoyenneté des Etrangers (CNCE) est un organe consultatif dont le principal objectif est de permettre aux résidents étrangers de participer activement à la politique municipale d'intégration de la ville de Nantes. Le secteur politique dans lequel cette initiative est inscrite est celui de la citoyenneté active. D'autre part, à travers la démarche de coproduction qui sera analysée en détail dans les chapitres suivants et en tant qu'outil de citoyenneté active, le CNCE est directement impliqué dans la planification et la mise en œuvre de l'ensemble des actions d'intégration locales. Le CNCE peut donc être considéré comme l'un des principaux acteurs de la politique d'intégration de Nantes.

### Communauté politique locale

La municipalité de Nantes a joué un rôle important de coordination et de gestion des politiques d'intégration locales, depuis la création du poste de Conseiller municipal en charge de l'intégration des immigrés en 1989.<sup>12</sup> La municipalité a intensifié ses actions et renforcé ses fonctions dans ce domaine au début des années 2000, en créant notamment en 2002 un service municipal spécifique, la Mission Politique d'Intégration, plus tard rebaptisée Mission Egalité Intégration Citoyenneté afin de pourvoir le Conseiller municipal en charge de l'intégration et la citoyenneté de sa propre technostucture.

L'interlocuteur politique direct de cette unité (que l'on appellera Mission EIC dans le reste du rapport), est le Conseiller municipal en charge de l'égalité, de l'intégration et de la citoyenneté. Cependant, au sein de l'organigramme municipal, la Mission EIC relève de la Direction de l'animation et de la coordination des plans d'action transversaux. Ce choix reflète la vocation de cette mission qui a été créée pour fonctionner d'une manière transversale au sein de la municipalité, en franchissant les frontières entre les directions municipales et en impliquant un certain nombre de conseillers municipaux tout en planifiant et mettant en

<sup>9</sup> En 2009, les Pays de la Loire sont la 5<sup>e</sup> région en France en nombre de demandeurs d'asile, alors qu'en 2000 elle occupait la 19<sup>e</sup> place. Voir: Ville de Nantes, *Dialogue citoyen*, Atelier «Accueil et premières démarches des nouveaux arrivants», Conseil Nantais pour la Citoyenneté des Etrangers, janvier 2013, 4.

<sup>10</sup> En 2006, 25% des immigrés dans les *Pays de la Loire* étaient âgés de moins de 25 ans et 40% avaient entre 25 et 40 ans. Voir: Préfet de la Région Pays de la Loire, DRJSCS, *Annexes au PRIPI des Pays de la Loire 2010-2012*, 50 et 58.

<sup>11</sup> Préfet de la Région Pays de la Loire, DRJSCS, *Annexes au PRIPI des Pays de la Loire 2010-2012*, 54-55 et 61.

<sup>12</sup> En 1995, le Conseiller municipal en charge de l'intégration des immigrés est également devenu maire adjoint. Les années qui suivirent, les responsabilités de ce conseiller se sont progressivement étendues à la citoyenneté et à l'égalité, en plus de la question de l'intégration. Ce processus fut à l'origine de deux changements: en 2001, la fonction fut renommée «conseiller municipal en charge de l'intégration et la citoyenneté des étrangers et des immigrés» et en 2008 «conseiller municipal en charge de l'égalité, de l'intégration et de la citoyenneté».

œuvre des actions d'intégration. Ainsi, au cours des trois dernières années, la Mission EIC a mis en place une coopération très fructueuse avec:

- le Conseiller municipal en charge des formalités de l'état civil et des cimetières et avec la Direction de la relation aux usagers pour mener des actions dans le domaine de l'accueil des primo-arrivants et l'accès aux droits et services des immigrés et résidents étrangers;
- Le Centre pour personnes âgées (Nantes Entour'Âge) du Centre Local d'Information et de Coordination - CLIC, dans le cadre d'actions ciblant les immigrés âgés.

Cette approche transversale est le premier élément clé de la politique d'intégration locale: cette dernière ne doit donc pas être vue comme une politique de la Mission EIC ni du conseiller municipal en charge de l'intégration, mais comme une politique de l'ensemble de la municipalité nantaise. Les autres directions municipales impliquées par la Mission EIC dans la production conjointe de politiques publiques sont celles chargées de l'éducation, de l'emploi, de la santé publique, du logement, de la solidarité, de la jeunesse, du sport, de la culture, de la coopération internationale, de la communication externe et la Mission Diversité Mixité de la Direction des Ressources Humaines.<sup>13</sup>

Le deuxième élément clé de la politique d'intégration de Nantes porte sur la notion d'intégration en tant que processus bilatéral, qui demande autant d'efforts de la part des immigrés que de la part de la communauté d'accueil. En se basant sur cette idée d'intégration comme démarche collective et sur la coproduction comme méthodologie pour produire des politiques publiques, la municipalité de Nantes a encouragé l'implication active des acteurs non-institutionnels dans la planification et la mise en œuvre conjointes des mesures d'intégration. Un certain nombre d'ONG et d'associations de migrants locales sont impliquées dans le processus de prise de décision et dans la mise en œuvre d'interventions spécifiques, selon leur domaine d'intervention, en partenariat avec la municipalité.<sup>14</sup> Compte tenu du repositionnement de l'Etat et de la Région dans le domaine des politiques d'intégration et des difficultés croissantes qu'éprouvent les ONG en raison de la crise économique et la réduction subséquente du budget régional auparavant consacré aux ONG locales et aux associations communautaires, la municipalité de Nantes a joué un rôle crucial dans le soutien (y compris financier) des associations locales et dans la coordination d'un réseau d'acteurs non-institutionnels actifs dans les domaines de l'accueil, de l'intégration et de la lutte contre la discrimination.

Au niveau régional en 2010, suite à la circulaire du 28 janvier 2010 du Ministère de l'immigration, l'intégration et de l'identité nationale, un important outil de la politique d'intégration fut lancé: le Programme régional d'intégration des populations immigrées- PRIPI).<sup>15</sup> Les six mois nécessaires à l'élaboration du PRIPI 2010-2012 de la région des Pays de la Loire ont permis à un certain nombre d'acteurs institutionnels et non-institutionnels actifs dans le domaine de l'intégration<sup>16</sup> de s'asseoir à la même table, d'analyser la

<sup>13</sup> Ville de Nantes, Mission Egalité Intégration Citoyenneté, *Croisement CNCE et politiques publiques municipales*, décembre 2010.

<sup>14</sup> Parmi lesquels: l'Association Santé Migrants Loire Atlantique (ASAMLA) pour des activités ciblant les immigrés âgés; Tissé Métisse pour des activités dans le domaine de la discrimination dans l'accès à la formation et l'emploi fondée sur l'origine nationale; la Fédération des Amicales Laïques (FAL 44) pour la formation et les initiatives de sensibilisation dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la discrimination (Semaines d'éducation contre le racisme et toutes les formes de discriminations).

<sup>15</sup> Le programme régional d'insertion des populations immigrées fut d'abord introduit en 1990 (Décret n° 90-143 du 14 février 1990), puis relancé en 2005 (Loi 2005-32 du 18 janvier 2005, Article 146) comme un outil essentiel de la politique pour que l'intégration des immigrés devienne un élément essentiel de cohésion sociale et pour promouvoir une coordination dans ce domaine stratégique au niveau régional. Le PRIPI Pays de la Loire 2005-2007 fut donc adopté. Après une interruption de trois ans, le PRIPI fut relancé en 2010.

<sup>16</sup> Différents acteurs ont rejoint cette plateforme régionale et participé à l'élaboration du PRIPI Pays de la Loire 2010-2012. Parmi lesquels: la préfecture régionale, le Service de l'immigration et de l'intégration (SII), l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), un certain nombre de directions régionales, les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) de tous les départements de la région, les municipalités des principales villes dans la région, plusieurs ONG, certains membres du CNCE, l'Hôpital de Nantes, les universités de Nantes et d'Angers.

situation actuelle des immigrés vivant dans la région, d'évaluer les résultats de la mise en œuvre du PRIPI 2005-2007, d'identifier des priorités, de fixer des objectifs spécifiques et de planifier des actions à mener pour atteindre ces objectifs (en tenant compte des ressources, du financement, du calendrier, des partenariats, etc.).<sup>17</sup> La Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) est chargée de la coordination de cette plate-forme et de l'élaboration du PRIPI. Le PRIPI peut également être transposé au niveau du département dans le cadre du Plan départemental de l'intégration (PDI) et/ou du Plan départemental de l'accueil (PDA) selon le besoins de la population dans cette zone<sup>18</sup>.

## Interventions clés

En passant des acteurs aux politiques au cours des dix dernières années, la municipalité de Nantes a progressivement enrichi ses politiques publiques dans le domaine de l'intégration des migrants. Le premier plan structuré pour une politique globale d'intégration locale a été rédigé durant la période 2002-2004, dans le cadre d'une démarche impliquant la toute jeune Mission EIC, le cabinet du maire, un certain nombre de conseillers municipaux et la Direction générale des services. La politique d'intégration résultant de cette démarche fut validée et adoptée par le conseil municipal pour la période 2004-2008. Cette politique se décline en trois axes stratégiques:

- I. l'accueil et l'intégration des primo-arrivants;
- II. la citoyenneté des étrangers (pas seulement en matière de naturalisation, mais aussi de participation citoyenne active);
- III. la prévention et la lutte contre la discrimination (limitée à la discrimination fondée sur l'origine nationale).

Ce plan initial a été révisé durant la période 2008-2010 et la nouvelle politique d'intégration a été validée et adoptée par le conseil municipal pour la période 2010-2014. Les principaux changements sont les suivants: le premier axe a été enrichi d'actions spécifiques dans le domaine de l'accès aux droits; le second inclut également les questions du dialogue interculturel et du codéveloppement; le troisième a été élargi en vue d'inclure toutes les formes de discrimination (19 critères ont été identifiés) et un quatrième axe a été ajouté afin de développer des actions spécifiques en termes de coordination interne et externe, de mise en réseau et de recherche, et de suivi et évaluation. Trois objectifs spécifiques ont été fixés pour chacun des axes:

- I. Accueil, accès aux droits et intégration
  1. améliorer l'accueil des primo-arrivants;
  2. garantir l'accès des étrangers aux droits et services;
  3. faciliter les parcours d'intégration des étrangers.

<sup>17</sup> Pour plus de détails sur le contenu du PRIPI Pays de la Loire 2010-2012, voir: *Préfet de la Région Pays de la Loire, Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), Programme Régional d'Intégration des Populations Immigrées (PRIPI) des Pays de la Loire 2010-2012.*

<sup>18</sup> Le département de la Loire Atlantique a décidé d'adopter un Plan Départemental de l'Accueil, mais n'a pas adopté de Plan Départemental de l'Intégration.

## II. Citoyenneté et dialogue interculturel

4. faciliter l'accès à la citoyenneté et la participation des étrangers;
5. faciliter l'accès à la culture et les échanges interculturels;
6. soutenir les initiatives de codéveloppement proposées par les étrangers.

## III. Prévention et lutte contre la discrimination et le racisme

7. garantir l'égalité et prévenir la discrimination dans toutes les structures municipales et démarches;
8. garantir l'égalité et prévenir la discrimination dans tous les domaines d'intervention de la ville (c'est à dire toutes les politiques publiques liées à l'emploi, au logement, à l'éducation, à la culture et au sport);
9. améliorer l'accompagnement des victimes de discrimination.

## IV. Ressources et coordination de la politique locale d'intégration

10. fournir des outils de mesure, de suivi et d'évaluation des flux migratoires et des processus d'intégration et de discrimination;
11. promouvoir les processus de sensibilisation et de prise de conscience impliquant tous les acteurs institutionnels et l'ensemble de la communauté;
12. encourager la circulation des enjeux stratégiques de la politique d'intégration de Nantes à tous les niveaux, notamment à travers le développement de réseaux nationaux et internationaux.

Ces 12 objectifs doivent être atteints à travers la mise en œuvre de 42 actions.<sup>19</sup> Nombre de ces actions sont déjà en place et ont obtenu des résultats positifs, notamment celles concernant l'accueil, l'accès aux droits, la participation active des étrangers et le développement de réseaux nationaux et internationaux.<sup>20</sup> Ces résultats ont aussi été atteints grâce à la mise en œuvre du projet *Coprod Migrant I et II* (2012-2013) financé par l'Union européenne. Celui-ci sera examiné au chapitre 3.3. D'autres actions sont actuellement mises en œuvre ou en voie de l'être (mesures visant à prévenir et à lutter contre la discrimination), tandis que d'autres n'ont pas encore été mises en pratique (initiatives de codéveloppement et activités de suivi-évaluation). A l'heure actuelle, une nouvelle révision de la politique d'intégration locale est sur le point d'être menée, dans la perspective des élections municipales de mars 2014 et d'un nouveau mandat politique. L'une des avancées que la Mission EIC cherche à réaliser est l'harmonisation et la coordination de toutes les actions municipales dans le domaine de l'égalité et de la lutte contre toutes les formes de discrimination.

<sup>19</sup> Pour la liste des 42 actions, voir: Ville de Nantes, Mission Egalité Intégration Citoyenneté, *Croisement CNCE et politiques publiques municipales*, décembre 2010.

<sup>20</sup> Pour consulter une liste des actions qui ont déjà été menées à bien, voir: Ville de Nantes, Assemblée plénière du CNCE du 29 juin 2013, *Points d'avancée des politiques publiques*, juin 2013.

## 3. La *pratique qui fonctionne* (PF): Le Conseil Nantais pour la Citoyenneté des Etrangers (CNCE)

### 3.1 Objectifs et méthodologie

Comme mentionné ci-dessus, le CNCE est un organe consultatif dont l'objectif principal est de permettre aux résidents étrangers qui n'ont pas le droit de vote de participer activement à la production des politiques publiques de la ville, en particulier dans le domaine de l'intégration, celui-ci ayant le plus d'impact sur leurs vies. Plus précisément, les objectifs de cette initiative sont de:

- améliorer l'adéquation des politiques publiques locales dans les domaines de l'accueil, de l'intégration et de l'égalité aux besoins et demandes des migrants;
- tester de nouvelles formes de participation citoyenne;
- co-élaborer et coproduire des actions spécifiques et des outils dans les domaines mentionnés ci-dessus avec les bénéficiaires, y compris les immigrés et tous les autres acteurs concernés.

Le CNCE a été créé le 15 décembre 2003. Cependant, ses origines remontent à 1989, lorsque le nouveau maire de l'époque, Jean-Marc Ayrault<sup>21</sup>, proposa la création d'une Commission Consultative pour l'Insertion des Populations Immigrées (CCIPI), dont les membres devaient être choisis parmi les dirigeants communautaires en fonction de leurs origines nationales. En 2002, après la création de la Mission EIC, un débat fut engagé sur la création d'un nouveau type de Conseil. L'objectif était d'éviter de répliquer au niveau local le Haut Conseil à l'Intégration (HCI), un organe consultatif créé en 1989 pour assister et conseiller le premier ministre. Utile au niveau national, il risquait d'être un modèle inefficace au niveau de la ville. La mission EIC proposa l'idée d'un conseil d'immigrés, plutôt qu'un conseil d'experts sur l'intégration, dont les membres devaient être représentatifs de l'ensemble des résidents étrangers de Nantes, plutôt que de leur propre communauté nationale d'origine. La fonction principale de ce nouveau conseil ne devait pas se limiter à donner des avis aux conseillers municipaux, mais d'élaborer concrètement et de produire des politiques et des actions en collaboration avec les conseillers municipaux, les directions municipales et d'autres acteurs non-institutionnels. Ainsi, depuis sa création, le CNCE est composé de trois collèges:

1. le Collège des étrangers, constitué de 40 ressortissants de pays tiers résidant légalement à Nantes;
2. le Collège des associations et organismes experts, constitué d'environ dix ONG locales et associations de migrants;
3. le Collège des élus comprenant un nombre variable de conseillers municipaux chargés des questions liées à l'intégration, l'accueil, l'accès aux droits et services, l'égalité et la discrimination, et à toute autre question à l'examen.

<sup>21</sup> Jean-Marc Ayrault fut maire de Nantes de 1989 à 2012 et est actuellement Premier ministre de la France.

Les 40 membres étrangers du CNCE ne sont pas élus, mais ils sont sélectionnés sur candidature. En 2003, 120 candidats se sont présentés lors du premier appel à candidats: à cette époque, un jury de recrutement municipal composé de quatre conseillers municipaux et quatre experts de la migration et de l'intégration sélectionnèrent les premiers membres du CNCE. Bien que certains membres fassent partie du CNCE depuis 10 ans, il y a toujours des membres qui sortent du Conseil tandis que d'autres y rentrent.<sup>22</sup> Par conséquent, l'appel à candidatures est constamment ouvert pour le CNCE, afin de disposer en permanence d'une réserve de membres potentiels. La sélection repose sur deux critères: la diversité et l'équilibre. La composition du Conseil doit refléter la diversité de la population étrangère résidant à Nantes, en termes de pays d'origine et doit être équilibrée en termes de genre, âge, situation socio-économique et quartier de résidence. Certes, il n'est souvent pas possible de remplir tous ces critères, cependant, la mission EIC est consciente qu'une procédure de sélection plus rigoureuse et scientifique demanderait du temps et des efforts supplémentaires et, qu'il serait de toute manière très difficile de parvenir à une composition parfaitement équilibrée et représentative du Conseil.

En juillet 2013, le CNCE était composé de 44 membres étrangers, dont la moitié de femmes, en provenance de 26 pays (12 du Maghreb, 17 du reste de l'Afrique, 4 d'Amérique latine, 4 d'Asie, 2 d'Europe de l'Est, un de Russie, un de Turquie, un des pays du Golfe, un des Caraïbes et un d'Amérique du Nord). La moitié des membres du CNCE étaient âgés de 26 et 39 ans, onze membres avaient entre 40 et 59 ans, quatre avaient entre 18 et 25 ans, et quatre étaient âgés de plus de 60 ans. Au cours des trois dernières années, 25 membres sont entrés au Conseil, alors que six membres y siègent depuis 2003. Le reste des membres ont rejoint le Conseil entre 2005 et 2009.<sup>23</sup>

### **Cible et bénéficiaires**

Même si, à première vue, cette initiative semble ne cibler que les ressortissants étrangers résidant légalement à Nantes (en tant que membres du CNCE), son groupe de bénéficiaires est en réalité beaucoup plus large. L'ensemble des politiques, actions et outils coproduits par le CNCE dans les domaines de l'intégration, l'accueil, l'accès aux droits et l'égalité s'adressent à tous les immigrés et résidents étrangers à Nantes, y compris les citoyens de l'Union européenne et les sans-papiers. Les membres du CNCE examinent les besoins et les priorités des catégories d'étrangers qui ne sont pas directement représentés au sein du Conseil, puisque ces catégories sont tout aussi concernées par les politiques d'accueil et d'intégration locales. En outre, comme nous le verrons dans les prochains chapitres, certaines actions élaborées et mises en œuvre par le CNCE au cours des dernières années ciblent spécifiquement certains sous-groupes d'étrangers, à savoir les primo-arrivants et les immigrés âgés.

De plus, du point de vue de la communauté d'accueil, différentes catégories d'acteurs bénéficient de cette PF. Parmi eux, se trouvent les directions municipales de Nantes, qui ont amélioré leurs services au public et leur formation du personnel grâce aux recommandations du CNCE et aux outils produits (par exemple, un guide d'accueil). Plus généralement, la municipalité dans son ensemble et les conseillers municipaux bénéficient de l'existence du CNCE, qui est maintenant perçu comme un dispositif participatif

<sup>22</sup> Les deux principaux critères à l'origine du départ d'un membre du CNCE sont: l'acquisition de la nationalité française et le changement permanent de résidence hors de Nantes. On peut ajouter à cela que le fait de détenir un titre de séjour valable est un critère fondamental pour qu'un étranger puisse faire partie du CNCE (et y demeurer).

<sup>23</sup> Ville de Nantes, Assemblée plénière du CNCE du 29 juin 2013, *Saison du CNCE 2012-2013*, juin 2013.

performant qui parvient concrètement à mener des actions efficaces et produire des outils utiles. Les ONG et les associations locales constituent une autre catégorie de bénéficiaires au sein de la communauté d'accueil: ainsi, le CNCE a récemment coproduit 30 fiches techniques portant sur les démarches juridiques et procédures administratives liées à l'immigration, destinées précisément à ces acteurs dans le cadre de leurs diverses activités d'assistance aux immigrés.

Le champ d'application territorial de cette initiative est la ville de Nantes, puisque les membres du CNCE résident à Nantes et les actions du CNCE sont axées sur la ville. Néanmoins, les travaux du CNCE vont parfois au-delà de la municipalité, quand il s'agit par exemple des questions d'emploi et de logement, qui relèvent de la compétence de la communauté urbaine Nantes Métropole.

### **Fonctionnement du CNCE**

La méthodologie de travail du CNCE est actuellement bien définie et assez stricte. C'est le fruit d'un long processus de développement et de redéfinition progressif. L'aspect le plus discuté porte sur les règles de procédure régissant l'interaction entre le CNCE et le conseil municipal. Au cours de ses premières années d'activité, le CNCE décidait de son propre chef des questions sur lesquelles travailler, par une procédure d'auto-saisine. Cette règle a rapidement été remplacée par la procédure de saisine, encore en vigueur actuellement, par laquelle les conseillers municipaux confient une tâche précise au CNCE. La saisine, également appelée mandat citoyen, est un mandat officiel établi par un ou plusieurs conseillers municipaux et confié au CNCE. Il contient une demande d'analyse d'un problème et/ou d'exécution d'une tâche et fixe un délai pour sa réalisation. Le CNCE s'engage à répondre par un avis citoyen dans les délais impartis. Les résultats des travaux du CNCE sont présentés directement par leurs membres aux conseillers municipaux et responsables des directions municipales. Au cours de cette réunion, les conseillers municipaux n'ont pas à répondre immédiatement au CNCE, mais ils s'engagent à analyser l'avis citoyen avec les services municipaux concernés, évaluer la faisabilité des propositions du CNCE et préparer une réponse articulée dans un certain délai. Tous les éléments de ces réponses ne sont pas forcément positifs: des opinions négatives peuvent être exprimées et des obstacles peuvent être identifiés, mais la réponse doit en tous cas toujours contenir des engagements précis de la part de la municipalité.

Le rapport d'activités du CNCE est présenté régulièrement à l'ensemble du Conseil municipal par les rapporteurs du CNCE au cours de séances officielles durant lesquelles les priorités générales de la politique locale d'intégration sont également abordées. En outre, une assemblée plénière de tous les membres du CNCE (les trois collèges) ouverte au public à lieu tous les ans. Elle rassemble un certain nombre d'acteurs locaux non-institutionnels et de représentants d'institutions municipales, régionales et nationales. Ces événements sont une occasion de montrer comment un outil de citoyenneté active fonctionne et de présenter les résultats des activités du CNCE.

D'autre part, la méthodologie de travail interne du CNCE a évolué progressivement et s'est améliorée au fil du temps. Au tout début, il y avait au sein du CNCE cinq commissions permanentes thématiques (accueil, emploi et formation, logement, sports et culture, coopération internationale), chacune étant

coordonnée par un conseiller municipal, même si, selon la procédure d'auto-saisine, chaque commission avait compétence pour s'attribuer à elle-même un projet sur lequel travailler. Déjà à cette époque, la caractéristique fondamentale du CNCE était la coproduction; cependant, avec le passage à la procédure de saisine, la coproduction a été encore davantage généralisée. En effet, les mandats citoyens sont également appelés mandats de coproduction, car ils nécessitent la mise en œuvre d'un processus de prise de décision participative, selon lequel les migrants et autres acteurs non-institutionnels actifs dans le domaine de l'intégration sont directement engagés dans l'élaboration conjointe et la coproduction d'actions spécifiques sur un sujet précis. C'est un processus assez complexe et laborieux, qui commence par une réflexion commune à laquelle chacun contribue par sa propre expérience (appelée expertise d'usage), puis passe par une discussion des problèmes, des solutions possibles, des objectifs, des moyens d'y parvenir, des risques et des obstacles, pour finir par l'élaboration de propositions de politiques et la production d'outils concrets, en collaboration avec les services municipaux.

La méthodologie de travail actuelle introduite en 2010 a développé davantage le mécanisme de coproduction. Elle est basée sur le travail d'atelier, un atelier étant l'équivalent d'un groupe de travail thématique: différents ateliers citoyens, également appelés ateliers d'intégration, sont mis en place pour travailler sur un mandat citoyen spécifique (ou sur plusieurs mandats s'ils portent sur le même thème); les ateliers ne sont donc pas des organes permanents. Les membres étrangers du CNCE décident à quel(s) groupe(s) ils veulent participer. La participation aux ateliers citoyens n'est cependant pas limitée aux membres du CNCE. Tous les étrangers résidant à Nantes, ainsi que les associations et acteurs institutionnels concernés par le thème à débattre peuvent participer et contribuer à un atelier sur une base volontaire. Les ateliers citoyens constituent donc un outil de participation citoyenne extrêmement ouvert qui a remplacé le système obsolète des cinq commissions. Ce sont les membres du CNCE qui coordonnent généralement le travail d'atelier et qui y participent plus activement et régulièrement. Toutefois, les ONG travaillant avec les demandeurs d'asile et les migrants irréguliers ont participé à l'atelier 'Accueil des migrants primo-arrivants' en vue de présenter les perspectives et les priorités de ces catégories sous-représentées d'immigrés, tandis que l'atelier 'Vieillesse des migrants' a été suivi par des citoyens européens, immigrés âgés venant du Portugal qui furent parmi les premiers immigrés à s'installer à Nantes et qui s'intéressent maintenant avec leurs familles à la politique de soins aux personnes âgées destinée aux étrangers.

La grande ouverture et la participation citoyenne qui caractérisent les ateliers citoyens sont étroitement liés à l'adoption d'une politique publique transversale plus large, qui vise à impliquer au maximum les citoyens nantais dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques locales. Cet outil transversal de participation citoyenne, appelé dialogue citoyen, a fait son entrée dans les organes consultatifs municipaux et les conseils de quartier en 2010. Il a été fortement promu par la municipalité qui voit en lui un procédé innovant de prise de décision fondé sur le dialogue et la coopération entre la Ville et ses citoyens<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Outre le CNCE, d'autres organes consultatifs ont adopté une méthodologie de travail basée sur le dialogue citoyen et sur le dispositif mandat citoyen - avis citoyen. Il s'agit du Conseil Nantais des Personnes Handicapées (CNPH), du Conseil Nantais de la Jeunesse (CNJ) et de tous les Conseils de quartiers. Pour de plus amples informations sur le dialogue citoyen, voir: Ville de Nantes, Charte nantaise du Dialogue citoyen. Objectifs, principes et engagements, janvier 2010.



### 3.2 Partenaires et réseaux

La mission EIC est au centre d'un vaste réseau d'acteurs institutionnels et non-institutionnels qui sont partenaires de cette initiative, ou plus généralement qui participent à la mise en œuvre des actions et politiques d'intégration locales, comme nous l'avons déjà mentionné au chapitre 2.2. La mission EIC a donc pour fonction de coordonner le réseau, une tâche cruciale et exigeante.

Les premiers partenaires institutionnels du CNCE sont au sein de la municipalité: ce sont les directions municipales et services municipaux qui coopèrent avec le CNCE et la Mission EIC dans la mise en œuvre d'actions spécifiques et dans la production d'outils concrets.<sup>25</sup> En outre, au niveau de la ville, un certain nombre de structures intermédiaires sont partenaires de la municipalité lors de la mise en œuvre d'initiatives particulières.<sup>26</sup> En dehors de la municipalité, la Mission EIC travaille en partenariat avec plusieurs institutions nationales, régionales et départementales, à l'élaboration de la politique d'intégration locale (comme dans le cas du PRIP) ou à la mise en œuvre d'actions spécifiques (par exemple, un projet régional sur l'accès à des cours de français, en partenariat avec la DRJSCS)<sup>27</sup>.

En ce qui concerne les acteurs non-institutionnels, environ dix ONG et associations de migrants locales sont les principaux partenaires de cette PF puisqu'elles peuvent participer au processus de prise de décision en tant que membres du Collège d'associations et organismes experts au sein du CNCE et participer aux ateliers citoyens<sup>28</sup>. En outre, nombre de ces associations travaillent également en partenariat avec la municipalité pour mettre en œuvre des actions spécifiques dans les domaines de l'accueil, l'intégration et la lutte contre la discrimination (voir note de pied de page n°18). La relation entre ces ONG et la municipalité est formalisée par la signature d'un 'accord de partenariat'. Cependant, cette convention n'est pas un contrat formel: généralement, les associations ne sont pas payées par la Ville pour coopérer avec le CNCE ou avec la Mission EIC pour mener une tâche spécifique, parce que la Municipalité elle-même est leur principal sponsor.

### 3.3 Chronologie et financement des activités

Au cours des deux dernières années (2012-2013), le CNCE a connu des changements notables, en raison de la mise en œuvre du projet *Coprod Migrant* financé par l'UE. Ce projet a été d'abord financé par le Fonds d'intégration européen pour une durée d'un an en 2012 (*Coprod Migrant I*) puis il fut renouvelé pour un an de plus (*Coprod Migrant II*). La combinaison entre la mise en œuvre du dialogue citoyen comme méthode de travail et le soutien financier de l'UE permettant de mettre en pratique l'idée de coproduction des politiques publiques, a offert au CNCE une grande opportunité pour qu'il améliore son activité, développe de nouvelles actions et concrètement produise des outils utiles. Le financement de l'UE a servi d'une part,

<sup>25</sup> Les directions les plus pertinentes jusqu'à présent sont: *La Direction générale des services, la Direction de la Relation aux Usagers, la Direction de l'animation et de la coordination des plans d'action transversaux, la Mission dialogue citoyen, Nantes Entour'Âge - le Centre Local d'Information et de Coordination (CLIC), la Direction de la communication externe, la Direction des solidarités, le Centre communal d'action sociale (CCAS), la Direction de l'éducation, la Direction du logement, la Direction des ressources humaines.*

<sup>26</sup> Exemples de ces structures intermédiaires: *la Maison de l'emploi de l'agglomération nantaise, l'Espace international Cosmopolis et ACCOORD - Association pour la réalisation d'activités éducatives, sociales et culturelles de la ville de Nantes.*

<sup>27</sup> Outre la DRJSCS, les institutions nationales et départementales partenaires du projet *Coprod Migrant* sont: *la Préfecture de Loire Atlantique, l'Office français immigration intégration (OFII), le Secrétariat général à l'intégration du Ministère de l'intérieur.*

<sup>28</sup> Les associations et ONG actuellement membres du CNCE sont au nombre de 12: *ASAMLA - Association Santé Migrants Loire Atlantique, GASPROM, CIMADE, LDH, Ligue des droits de l'homme, LICRA - Ligue contre le racisme et l'antisémitisme, MRAP - Mouvement contre le racisme pour l'amitié entre les peuples, GREFE Groupement des retraités éducateurs de France, ANADE - Association nantaise pour l'alphabétisation des étrangers, Association enfants étrangers solidaires, FAL 44 - Fédération des Amicales Laïques, CID - Centre interculturel de documentation, Médecins du Monde, Tissé Métisse.*

à soutenir la production d'outils d'intégration spécifiques (par exemple les feuilles d'information juridiques, un guide d'accueil, un court métrage sur les migrants âgés) qui représentent la réalisation finale des ateliers citoyens, et d'autre part, de faire avancer la stratégie de communication du CNCE, comme expliqué ci-dessous.

Le budget total du projet *Coprod Migrant* était d'environ 160 000€ par an, le fonds d'intégration européen couvrant la moitié du budget total (soit environ 80 000€ par an) et la municipalité de Nantes finançant le reste (environ 80 000€ par an). La moitié du budget total a servi à rémunérer le personnel employé par la municipalité tandis que les 50% restant ont été consacrés à la production d'outils d'intégration et de supports de communication, frais de sous-traitance compris (un graphiste, une agence de communication, un réalisateur, etc.).<sup>29</sup> Les membres du CNCE et les personnes participant aux ateliers citoyens travaillent bénévolement et ne reçoivent aucune rémunération ou indemnisation.

Au cours de la période 2012-2013, les deux principaux domaines d'action dans lesquels le CNCE a axé ses activités dans le cadre du projet *Coprod Migrant* sont: l'accueil des étrangers primo-arrivants et le vieillissement des migrants. Deux ateliers citoyens spécialisés ont été mis en place pour discuter de ces thèmes, les analyser et répondre par des propositions et outils stratégiques concrets aux questions exprimées par les conseillers municipaux dans leurs mandats citoyens.

### **Atelier « Accueil des étrangers primo-arrivants »**

Cet atelier a été créé pour traiter des questions soulevées par le Conseil municipal dans deux mandats citoyens publiés en 2011, le premier portant sur les mesures d'accueil et les premières démarches des étrangers primo-arrivants, et le deuxième portant sur l'accès des étrangers à l'information. La ville souhaitait avoir des connaissances plus approfondies sur: les premières démarches des immigrés à leur arrivée à Nantes; leurs besoins et priorités; les acteurs, les lieux et les ressources vers lesquels ils se tournent et sur lesquels ils comptent; les difficultés qu'ils rencontrent; et savoir s'ils reçoivent des informations claires et fiables et un accueil adéquat, en particulier de la part des services et employés municipaux.

Les participants à l'atelier Accueil ont estimé qu'il n'était pas logique de produire un rapport de cinquante pages en réponse à ces mandats citoyens parce que peu de gens le liraient. Leur principale préoccupation était, d'une part, de produire un outil pratique qui pourrait être effectivement utilisé et serait utile à ses bénéficiaires (directions municipales, services et employés municipaux, ainsi que d'autres institutions, ONG et associations impliquées dans l'accueil et l'accès à l'information des migrants) et d'autre part de veiller à ce que tous les immigrés qui ont contribué avec leur expérience personnelle au travail d'atelier s'approprient le résultat final, c'est à dire que celui-ci décrive leurs propres parcours personnel en tant que primo-arrivants. Par conséquent, le groupe de travail a eu l'idée de produire une affiche représentant le parcours d'un immigré au cours de sa première année à Nantes: cette représentation visuelle a été intitulée «La première année pour les citoyens étrangers à Nantes, démarches, parcours, canaux d'information» (généralement appelé état des lieux) et fut créée avec un graphiste sous-traitant. Ici, différentes étapes sont clairement identifiées, ainsi que les problèmes/besoins et les solutions/réponses possibles. Les forces et les faiblesses de l'offre municipale en termes d'accueil et d'accès à l'information sont mises en évidence. Des

<sup>29</sup> Au moment de la rédaction de ce rapport, des chiffres précis ne sont disponibles que pour la première année du projet (2012). Dépenses de personnel: 85 000€; frais de déplacement: 2 476 €, dépenses de sous-traitance: 66 000 €, évaluation, audit, obligations: 20 000 €. Charges totales: 173 476 €.

pictogrammes, symboles et couleurs ont remplacé les mots, suite à la suggestion des membres du CNCE qui ne maîtrisaient pas bien la langue française. Il a été décidé de représenter un parcours plus général, valable pour tous les types d'étrangers primo-arrivants, dans le respect de leur diversité, plutôt que de représenter des parcours différents pour différentes catégories de personnes. Tous les choix furent le fruit de réflexions partagées et parfois de longues discussions: quand un accord général ne pouvait pas être atteint, les décisions étaient prises par un vote à la majorité.

Vingt-quatre personnes et deux ONG ont participé à cet atelier. La phase la plus intense du processus d'élaboration de l'état des lieux a duré deux mois et demi, tandis que l'ensemble de la démarche, depuis la création du groupe de travail jusqu'à la production de l'outil finalisé et sa validation devant tout le CNCE, a duré de mai 2011 à avril 2012, soit un total de 5 200 journées de travail. L'avis citoyen (y compris l'état des lieux) fut présenté au Conseil municipal le 14 juin 2012. Les recommandations du CNCE furent analysées par les services et les conseillers municipaux durant cinq mois. La réponse et le plan d'action de la Ville furent finalement présentés au CNCE le 21 novembre 2012.<sup>30</sup> Une des actions les plus pertinentes que la Ville décida de mener en réponse aux propositions du CNCE fut l'élaboration d'un guide d'accueil destiné aux nouveaux nantais. Cet outil devait être une source d'informations de base fiable pour toutes sortes de nouveaux arrivants et être coproduit avec le CNCE. Par conséquent, l'atelier Accueil poursuivit ses activités au cours du premier semestre 2013 en se concentrant sur la production de ce guide qui devait fournir des informations clés concrètes (adresses, numéros de téléphone, horaires d'ouverture, etc.) tout en étant compréhensible par les immigrés ne parlant pas français ou illettrés (grâce à l'utilisation de mots-clés et de pictogrammes). Le guide, intitulé «Bienvenue. Guide à l'usage des résidents étrangers» fut publié en juillet 2013 et distribué aux services municipaux concernés et à travers le réseau local de partenaires institutionnels et non-institutionnels.

### **Atelier «Vieillesse des migrants»**

Cet atelier a vu le jour en réponse à un mandat citoyen présenté en 2012 demandant au CNCE de se pencher sur le problème de l'accès limité des résidents immigrés et leurs familles aux services publics ciblant les personnes âgées. Ce problème avait déjà été identifié lors d'une étude inédite sur la «prise en compte des immigrés vieillissants» commandée par la Direction régionale des affaires sanitaires et sociales - DRASS à l'ASAMLA, dans le cadre du PRIPI 2005-2007.<sup>31</sup> Cette étude est la première à faire la lumière sur la situation et les besoins des immigrés résidents de longue date qui vieillissent et qui ne retournent pas dans leur pays d'origine, un problème qui n'avait pas été pris en considération jusque-là et une tendance qui ne cessera d'augmenter. Suite à cette étude, la municipalité prit conscience du fait qu'il fallait anticiper le problème des immigrés vieillissants.

Le CNCE reçut donc le mandat de déterminer pourquoi les immigrés âgés et leurs familles n'utilisent pas les services municipaux spécifiques aux personnes âgées ou n'y ont pas accès; ce qui pourrait être fait pour mettre les migrants âgés et leur famille en contact avec l'offre de la politique publique dans le domaine des soins aux personnes âgées; quels sont les besoins spécifiques des immigrés vieillissants en termes de

<sup>30</sup> Pour davantage d'informations sur l'atelier accueil, voir: Ville de Nantes, *Dialogue citoyen*, Atelier «Accueil et premières démarches des nouveaux arrivants», Conseil Nantais pour la Citoyenneté des Etrangers, janvier 2013.

<sup>31</sup> Elise Chiron, *Prise en compte des immigrés vieillissants. Etude réalisée par l'ASAMLA dans le cadre du Programme Régional d'Insertion des Populations Immigrées (PRIPI) des Pays de la Loire 2005-2007*, août 2005.

nutrition, soins, culture et traditions qui ne sont pas pris en compte par la Ville et ses partenaires intervenant dans le domaine du vieillissement et des personnes âgées. L'atelier Vieillissement fut mis en place en 2012 et poursuivit ses activités jusqu'en 2013. Il était composé de membres du CNCE, de citoyens individuels et d'acteurs locaux travaillant dans le domaine des soins aux personnes âgées. Il avait pour objectifs de:

- analyser l'offre municipale à destination des personnes âgées, identifier ses faiblesses du point de vue des résidents étrangers et suggérer des améliorations possibles;
- créer les conditions pour mettre les immigrants âgés et leurs familles en contact avec les services municipaux et tous les autres acteurs institutionnels et non-institutionnels qui travaillent dans le domaine de l'aide aux personnes âgées, afin qu'ils puissent identifier ensemble les actions prioritaires à mettre en œuvre afin de favoriser l'accès des immigrants à ces services.

L'atelier a d'abord coproduit un film court comprenant cinq témoignages de migrants âgés sur le thème du vieillissement. Une fois encore, l'élaboration de cet outil a fait l'objet d'une réflexion en profondeur et de discussions: le format vidéo fut adopté parce qu'il pouvait avoir un impact immédiat sur son public et était adapté aux différentes catégories de bénéficiaires (professionnels et associations spécialisées dans les soins aux personnes âgées, migrants âgés et leurs familles, ensemble de la population). Le film devait en effet servir à sensibiliser et conscientiser et s'adressait essentiellement aux services et professionnels du secteur de soins aux personnes âgées. Cependant, il fut aussi diffusé à l'occasion de différents événements publics fréquentés par l'ensemble de la communauté (notamment pendant les *Journées bien vieillir dans son quartier*) où il permit d'ouvrir un débat sur cette question. La deuxième activité organisée par l'atelier Vieillissement, en coopération avec la municipalité, était une journée d'échange ouverte d'une part aux migrants âgés, à leurs familles et aux associations de migrants et d'autre part aux directions et services municipaux et à tous les acteurs institutionnels et non institutionnels concernés. Cette journée avait pour but de permettre aux différents acteurs de se rencontrer et de réfléchir à une réponse plus adaptée des politiques publiques au vieillissement des migrants. Cette journée réunit 180 participants.

### **Stratégie de communication**

La stratégie de communication adoptée par cette PF se fonde sur les éléments suivants:

- Il s'agit d'une communication très concrète et «participative», puisqu'elle est fondée principalement sur les supports et les outils produits par les ateliers eux-mêmes, plutôt que sur des dépliants produits seulement par la municipalité.
- Son objectif est de décrire le CNCE en tant qu'organe participatif et la coproduction comme méthodologie de travail et de leur donner de la visibilité.
- Elle est principalement destinée à toute la population de la ville de Nantes et de Nantes Métropole, mais elle s'adresse aussi à d'autres villes françaises et européennes, car elle vise à présenter le CNCE et le dialogue citoyen comme un moyen efficace pour promouvoir la participation des migrants (et des citoyens en général) dans la production des politiques publiques locales.

Les outils de communication de cette initiative sont les suivants:

- un certain nombre d'outils concrets coproduits par le CNCE (un état des lieux, un film, des fiches d'information juridiques et un guide d'accueil);
- plusieurs dépliants et brochures (par exemple deux numéros de «dialogue citoyen») et une vidéo promotionnelle;
- l'organisation de plusieurs réunions publiques (assemblée plénière du CNCE, journée sur les migrants âgés, etc.)
- «la lettre du CNCE», un magazine semestriel décrivant les activités du CNCE et les politiques et actions de la ville dans les domaines de l'accueil, l'intégration, l'accès aux droits et l'égalité; elle est coproduite par le CNCE et contient souvent des témoignages de membres du CNCE;
- la publication d'articles sur les activités et réalisations de l'atelier Accueil et de l'atelier Vieillesse dans la revue mensuelle municipale (que tous les citoyens nantais reçoivent chez eux tous les mois);
- L'exposition 'Nantais venus d'ailleurs' sur l'histoire de l'immigration à Nantes au 20<sup>e</sup> siècle, du Musée de l'histoire de Nantes au Château des ducs de Bretagne, d'avril 2012 à novembre 2012, qui reçut un total de 25.000 visiteurs.<sup>32</sup>

La stratégie de communication de cette PF repose entièrement sur le financement européen lié au projet *Coprod Migrant*. Comme l'ont confirmé les membres de la Mission EIC, jusqu'en 2012, la communication était pratiquement inexistante, alors que les fonds européens permettaient le développement d'une stratégie de communication globale, donnant la possibilité au CNCE et à la Mission EIC d'accroître leur visibilité. La municipalité considère que les progrès réalisés en ce sens au cours des deux dernières années sont extrêmement positifs, mais la mission EIC est également consciente que de nombreux membres du CNCE souhaitent renforcer davantage encore la visibilité du CNCE.

### 3.4 Réalisations

La principale attente de la Mission EIC durant la période 2012-2013 était de tester l'efficacité de la nouvelle méthodologie de travail basée sur la procédure de saisine et sur une interaction bien réglementée entre le CNCE et le conseil municipal. Cette attente fut satisfaite étant donné que c'est durant ces deux dernières années que les activités de coproduction du CNCE, jusque-là quelque peu «cachées» se sont matérialisées en outils concrets. Outre la méthodologie utilisée pour leur production, l'ensemble de leurs bénéficiaires (migrants, services municipaux, associations, etc.) ont souligné la qualité, l'utilité et l'efficacité de ces outils.

<sup>32</sup> L'exposition 'Nantais venus d'ailleurs' est le résultat d'une démarche participative de collecte d'objets, de photos, de lettres et d'histoires auprès des citoyens et résidents étrangers nantais qui commença en 2008 et impliqua 120 prêteurs individuels ainsi que des associations de migrants et institutions.

Un deuxième résultat, auquel la Mission EIC ne s'attendait qu'en partie, fut le changement radical d'attitude des conseillers et des services municipaux à l'égard du CNCE. Les recommandations du CNCE et les activités de coproduction sont désormais considérées comme une contribution extrêmement valable et utile à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques d'intégration locales. La municipalité elle-même est maintenant très favorable au renvoi de questions et de tâches au CNCE, afin d'obtenir son avis citoyen, et l'impliquer dans la production d'outils et d'actions d'intégration. Le CNCE n'est pas seulement un Conseil participatif formel, mais il joue désormais un rôle important au sein de la communauté politique locale.

### **Une forme innovante de participation**

La manière dont la participation citoyenne a été mise en pratique est, selon les personnes interrogées, un des éléments les plus positifs et innovants de cette initiative. Le CNCE fut créé comme organe participatif, mais ce n'est qu'à travers le développement d'une méthodologie de travail bien définie basée sur le travail d'atelier que les limites de la participation purent être repoussées pour couvrir toutes les différentes phases d'un projet. Comme nous l'avons décrit dans les chapitres précédents, les membres étrangers du CNCE sont impliqués activement depuis l'analyse théorique d'un problème et l'élaboration de solutions possibles, jusqu'à la présentation de recommandations opérationnelles et la production d'outils concrets. Selon la Mission EIC, cette approche est le fruit du remodelage constant du processus participatif qui a lieu dans les ateliers citoyens, et qui va dans le sens d'une participation 'sur mesure' adaptée à la fois aux participants et aux thème et objectifs spécifiques de chaque atelier.

Selon de nombreuses personnes interrogées, la coproduction est un élément novateur en soi, puisque, d'une part elle donne aux résidents étrangers la possibilité de participer à l'élaboration des politiques publiques qui les concernent directement, et d'autre part, elle donne à la municipalité l'occasion de bénéficier de la contribution des migrants, en particulier de leur expertise d'usage. Tous les membres du CNCE interrogés ont insisté sur le fait que le CNCE a permis aux résidents étrangers à Nantes de ne plus être seulement des spectateurs mais aussi des acteurs de la politique publique locale.

Beaucoup ont également mentionné que l'introduction de la procédure de saisine qui oblige le conseil municipal à fournir une réponse détaillée (généralement sous forme d'un plan d'action concret) aux recommandations du CNCE était une évolution positive dans le cadre de la coproduction. Les membres du CNCE ont ainsi le sentiment qu'un véritable dialogue a été établi avec la Ville, que leur voix est entendue et que leur contribution est utile à l'ensemble de la communauté. En outre, ils voient les résultats réels de leur travail, renforçant ainsi leur implication et leur sentiment d'engagement.

### **Encourager la participation active des résidents étrangers**

Au sein de la Mission EIC, on réfléchit en permanence aux stratégies à adopter pour stimuler l'intérêt des étrangers résidant à Nantes dans le CNCE et les motiver à participer activement aux activités du Conseil et au travail d'atelier. En ce qui concerne la dynamique des entrées et des sorties de membres au CNCE, des réunions régulières ont lieu au sein de la Mission EIC afin de contrôler d'éventuels déséquilibres. Si un manque d'entrées est constaté, la Mission EIC réfléchit alors à des stratégies pour améliorer la visibilité du CNCE et encourager de nouvelles entrées. Toutefois, la dynamique d'entrées/sorties n'est pas négative en soi; au contraire, un renouvellement régulier des membres du CNCE assure la revitalisation périodique

du Conseil et dynamise la participation, tout en renforçant le CNCE. D'autre part, il convient d'être attentif à l'intégration de nouveaux membres à l'intérieur du Conseil, afin de s'assurer que les groupes de travail continuent à bien fonctionner.

En ce qui concerne les membres du CNCE, différentes personnes interrogées ont souligné le manque de participation (et de représentation) de certains groupes nationaux de résidents étrangers. Le CNCE compte notamment peu de membres originaires d'Asie du Sud-Est, d'Europe de l'Est et de Turquie, compte tenu de la présence de ces nationalités à Nantes, un écart qui est en partie lié à la barrière linguistique. Cependant, la sous-représentation de certaines nationalités ou catégories de migrants est souvent atténuée par le fait que des associations de migrants et associations communautaires sont activement impliquées dans les activités du CNCE. Certaines nationalités (par exemple les ressortissants chinois) restent cependant extrêmement difficiles à atteindre et à impliquer en raison de l'absence de réseaux d'associations.

### **Défis de la gestion d'un projet transversal financé par l'Union européenne au niveau de la ville**

Les principales difficultés mises en évidence par la Mission EIC portent sur la gestion du projet *Coprod Migrant*. Plus précisément, deux problèmes cruciaux et interdépendants ont été mis en évidence: la contrainte de temps et la coopération avec les directions municipales.

Compte tenu du fait que le financement de l'Union européenne fut accordé pour un projet d'un an et que celui-ci fut renouvelé pour un an de plus, les activités de *Coprod Migrant* ont dû être comprimées sur un an à deux reprises (en 2012 et en 2013). Cette compression a demandé une planification du temps très stricte, qui fut respectée par les ateliers du CNCE, mais qui fut plus compliquée pour la municipalité. Lors de la première année d'activités, la Mission EIC avait surestimé la capacité des directions municipales à consacrer du temps à *Coprod Migrant* et à travailler en collaboration avec la Mission EIC et le CNCE. Étant donné que différentes directions municipales étaient partenaires du projet, la Mission EIC s'attendait à une division plus stricte des tâches, une coordination plus efficace et le partage du fardeau au sein de la municipalité.<sup>33</sup> Lors de l'élaboration du projet, la Mission EIC aurait dû tenir compte non seulement du temps des fonctionnaires municipaux travaillant à la mise en œuvre du projet, mais aussi du «temps du projet politique», c'est à dire le temps nécessaire à l'intégration de la méthodologie de travail 'coproduction/ dialogue citoyen' dans les plans d'action des autres directions municipales.

Selon les membres de la Mission, ce problème pourrait être résolu, d'une part en diffusant plus largement ce «projet politique» au sein de la municipalité, et d'autre part en gérant plus rigoureusement le calendrier, la planification et la répartition des tâches du projet. Afin de parvenir à une bonne coordination entre les services, il serait utile de prévoir la création de prises de contacts et de réseaux parmi l'ensemble des directions municipales/ services municipaux et acteurs non-institutionnels concernés avant le lancement d'un projet aussi complexe que *Coprod migrants*. En outre, il serait utile de prévoir également la sensibilisation et la formation des services et des agents municipaux impliqués dans la mise en œuvre des activités du projet. Ce type d'améliorations permettrait également à la Mission EIC de réduire ses responsabilités en matière de questions administratives (qui, pour *Coprod migrants* sont un véritable fardeau compte tenu des

<sup>33</sup> Par exemple, la Mission EIC a davantage travaillé sur la stratégie de communication de *Coprod migrant* que la direction de la communication externe parce que cette dernière ne disposait pas du temps nécessaire à la production des outils du CNCE.

ressources limitées d'un petit service comme la Mission EIC) et de consacrer plus de temps au CNCE et à l'évolution de cette PF.

### **Éclairage sur de possibles améliorations à apporter au CNCE: visibilité, communication, délais, représentativité**

Les membres du CNCE interrogés décrivent la visibilité et la stratégie de communication du CNCE comme deux éléments importants à améliorer. Leur principale préoccupation réside dans le fait qu'une grande partie de la population nantaise (en particulier la population française) ne sait pas que le CNCE existe ou quelles sont ses fonctions. Afin d'améliorer cette situation, des membres du CNCE ont suggéré de descendre dans la rue pour y mener des actions de communication plus actives. D'autres ont suggéré de se centrer sur la communication à travers Internet et les médias sociaux, tandis que certains ont recommandé d'élargir la diffusion de la revue «La lettre». Les barrières linguistiques constituent une préoccupation commune à tous: tous les membres du CNCE interrogés souhaiteraient pouvoir produire davantage de supports multilingues en vue d'atteindre les résidents étrangers qui ne parlent pas (ou ne savent pas lire) le français.

La question du temps est aussi fondamentale pour les membres du CNCE. Beaucoup ont observé que le temps écoulé entre la présentation d'un avis citoyen et sa mise en œuvre concrète est long. Un plus grand effort de la part des directions municipales et des conseillers municipaux pour réduire ce délai permettrait aux membres du CNCE de voir immédiatement les résultats concrets de leur travail; cela représenterait une gratification pertinente pour eux et contribuerait à réduire l'impact de la désaffection sur leur participation aux activités du Conseil.

Certaines personnes interrogées ont également évoqué la question de la représentativité du CNCE, affirmant que tous ses membres sont éduqués, intégrés et engagés, tandis que les migrants vulnérables et marginaux n'y sont pas représentés. Bien qu'ils soient conscients que le CNCE n'a pas vocation à être un organe représentatif et que certaines catégories de migrants sont représentées par les associations communautaires siégeant au Collège d'associations, ils craignent de ne pas pouvoir examiner de la manière la plus appropriée les besoins des migrants sous-représentés, dont la voix devrait également être entendue par la municipalité. D'autre part, l'élection des membres ne semblent pas être la solution adéquate pour remédier au problème de la représentativité, car on risquerait de tomber dans un vote fondé sur la nationalité.

## **3.5 Enseignements et évaluation**

Depuis sa mise en place au début des années 2000 jusqu'à nos jours, la Mission EIC a su tirer parti des initiatives de recherche existantes tout en menant ses propres travaux de recherche, afin de:

- mieux connaître le phénomène de l'immigration;
- développer une politique d'intégration locale adaptée à un cadre sociodémographique en constante évolution;
- cibler les activités du CNCE vers les besoins croissants des résidents étrangers; et
- améliorer progressivement le fonctionnement du CNCE.

Un travail de recherche sur l'hospitalité et l'accueil à Nantes réalisé au début des années 2000 par un chercheur du Centre Nantais de Sociologie (CENS) de l'Université de Nantes a été une véritable source



d'inspiration pour le responsable de la Mission EIC durant l'élaboration initiale d'une politique locale d'accueil et d'intégration.<sup>34</sup> Pour ce qui est de ses travaux de recherche préliminaires, la Mission EIC a impliqué son réseau de partenaires dans plusieurs études de diagnostic, tout en utilisant un certain nombre de travaux existants réalisés par des institutions telles que l'INSEE (Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques)<sup>35</sup> et des ONG telles que l'ASAMLA (Association Santé migrants Loire-Atlantique).<sup>36</sup> Récemment, un étudiant en doctorat de l'Institut d'études politiques de l'Université de Lyon, a mené des recherches sur le CNCE dans le cadre d'une analyse comparative des conseils des étrangers et des politiques locales d'intégration dans trois villes françaises.<sup>37</sup> Ces dix dernières années, la Mission EIC a démontré qu'elle était disposée à coopérer avec des experts dans la perspective de créer des synergies et développer une coopération entre l'élaboration de politiques et la recherche. Toutefois, il reste encore du travail à faire du point de vue de l'évaluation des actions et des outils produits.

Un certain nombre d'activités d'évaluation existent déjà: ainsi, les travaux du CNCE font l'objet d'un suivi à travers les procès-verbaux de réunions et en ce qui concerne les outils produits, un comité du CNCE chargé de l'évaluation du nouveau guide d'accueil en vérifiera l'impact en 2014. Cependant, il n'y a toujours pas eu d'évaluation systématique de l'impact du projet *Coprod Migrant* par le biais, par exemple, d'un questionnaire standard adressé à tous les bénéficiaires et les partenaires du projet. Cette lacune a été reconnue par le personnel de la Mission et justifiée par les contraintes de temps. Néanmoins, des activités d'évaluation sont prévues dans un avenir proche, parmi lesquelles un état des lieux portant sur les dix ans de participation d'étrangers au sein du CNCE (à coproduire par le CNCE) et une évaluation objective des effets de toutes les actions mises en œuvre dans le cadre du projet *Coprod migrant* (à sous-traiter à un cabinet de conseil).

### 3.6 Prochaines étapes

Le suivi et les évolutions de cette PF sont décrits à court et à long terme. En ce qui concerne les évolutions à court terme, les plus pertinentes sont:

- une série d'activités d'évaluation, décrites au chapitre précédent;
- une mise à jour des outils produits (par exemple le guide d'accueil);
- une amélioration de la lisibilité des outils produits, afin d'assurer l'accès à l'information des migrants qui ne parlent pas/ne lisent pas le français;

L'expansion des activités du CNCE vers de nouveaux domaines d'intervention (en plus de l'accueil des nouveaux arrivants et du vieillissement des migrants) correspondant aux besoins et demandes des étrangers. Parmi les domaines d'actions prioritaires possibles, on trouve la question des cours de français (comment faciliter l'accès à l'offre de formation existante) et le problème de la discrimination dans l'accès à l'emploi, à la formation et au logement.

<sup>34</sup> Charles Suaud, «Identification et classification des étrangers dans la politique municipale de Nantes», dans *Villes et hospitalité Les municipalités et leur 'étrangers'*, ed. Anne Gotman (Paris: Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, 2004), 447-470. Cette étude fut extrêmement novatrice car elle fut réalisée à un moment où l'immigration à Nantes venait tout juste de commencer à augmenter et la Ville n'avait pas encore de politique d'intégration.

<sup>35</sup> INSEE Pays de la Loire, *Atlas des populations immigrées de la région Pays de la Loire*, Dossier N° 8, janvier 2004.

<sup>36</sup> Elise Chiron, *Prise en compte des immigrés vieillissants. Etude réalisée par l'ASAMLA dans le cadre du Programme Régional d'Insertion des Populations Immigrées (PRIPI) des Pays de la Loire 2005-2007*, août 2005; Meslin Karine, *Les migrants âgés de la région nantaise au prisme du regard des professionnels. Etude réalisée par l'ASAMLA dans le cadre du PRIPI Pays de la Loire 2005-2007*, Septembre 2006.

<sup>37</sup> Anouk Flamant, «La construction des politiques municipales d'intégration des étrangers: l'impossible mise en administration. Le cas des villes de Lyon, Nantes et Strasbourg de 1980 à 2012», thèse de doctorat (titre provisoire).

En ce qui concerne les évolutions à long terme, les conseillers municipaux et les membres de la Mission ont évoqué le besoin futur de lancer un débat sur le CNCE afin de revoir son rôle, ses objectifs et son mode de fonctionnement en tant qu'organe de décision participative. Selon les personnes interrogées, une réflexion plus approfondie devrait être menée sur la fonction et les compétences de la Mission EIC au sein de l'organigramme de la municipalité. Si la Ville vise à étendre sa politique d'intégration et d'égalité de manière transversale, en impliquant toutes les directions municipales, la Mission EIC aura besoin de davantage de soutien en vue de mettre en place une coopération fructueuse avec les directions et coordonner leurs actions. Une solution envisagée consiste à accroître le rôle de la Direction des services généraux, de sorte qu'elle soit chargée de vérifier si toutes les directions municipales travaillent main dans la main avec la Mission EIC et le CNCE.

En ce qui concerne la durabilité de cette PF, les personnes interrogées ne doutent pas que le CNCE et les activités de *Coprod migrant* se poursuivront, même sans le financement de l'UE. La réduction possible voire même la fin du financement de l'UE produirait sans aucun doute une forte contraction du budget disponible pour la mise en œuvre de cette initiative. Il faudrait en conséquence limiter la production d'outils d'intégration et toutes les activités de communication. Cependant, l'élément essentiel de cette PF - la participation active des résidents étrangers à la coproduction de politiques publiques locales par le CNCE et aux ateliers citoyens - continuera d'exister dans le cadre d'un projet politique de dialogue citoyen élargi.

### **Réplication actuelle et potentielle du projet**

Au début des années 2000, de nombreux conseils pour résidents étrangers ont été mis en place dans différentes villes en France, comme Strasbourg, Paris (19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> *arrondissements*), Lille, Toulouse, Lyon, Grenoble. Cependant, ces conseils ne fonctionnent pas tous de la même manière et ne sont pas tous des expériences réussites (par exemple on a rapidement mis fin au Conseil de Lyon). Les Conseils créés à Paris servent de modèle à la Mission EIC lorsqu'elle commença à formuler le CNCE. De même, l'expérience de Nantes a été un exemple positif pour la ville d'Angers, qui après avoir étudié le CNCE en 2009 l'a pris comme modèle pour créer son propre Conseil pour la Citoyenneté des Etrangers Angevins (CCEA), qui jusqu'à présent fonctionne bien.

En outre, d'après les personnes interrogées, les éléments fondamentaux de cette PF pourraient être reproduits dans différents contextes ailleurs en Europe. Ces éléments sont les suivants:

- la coproduction, qui permet d'impliquer activement les résidents étrangers dans l'élaboration des politiques d'intégration locales en coopération avec la municipalité; et
- une méthodologie de travail basée sur les ateliers citoyens et la procédure de saisine.

Cependant le succès de la réplication de cette pratique dans différents contextes n'est pas acquis, à moins que les conditions spécifiques suivantes ne soient en place:

- une culture du dialogue citoyen, c'est à dire une prédisposition de la municipalité et des citoyens, résidents étrangers et associations à s'engager pour le bien-être de la communauté locale pour interagir les uns avec les autres et travailler ensemble;
- et une volonté politique forte et partagée par les conseillers municipaux et directions municipales pour coopérer entre eux et avec le Conseil pour soutenir ses activités.

## 4. Conclusions

Les résultats obtenus au cours du travail de terrain montrent que le Conseil Nantais pour la Citoyenneté des Etrangers n'est pas seulement un conseil participatif formel. Il est parvenu à jouer un rôle important au sein de la communauté politique locale et est maintenant reconnu au niveau de la Ville comme l'un des principaux acteurs du développement et de la mise en œuvre des politiques d'intégration.

Ces types de conseils consultatifs locaux pour les étrangers ont souvent beaucoup de mal à démontrer leur efficacité, en raison de leur manque de représentativité ou de leur incapacité à réellement influencer les décisions politiques et produire des résultats concrets. On observe le cas contraire à Nantes, où, grâce à l'adoption d'une procédure innovante basée sur la saisine, l'interaction entre le CNCE et le conseil municipal est strictement réglementée: le CNCE est obligé de répondre à des mandats politiques précis (mandat citoyen) par des propositions concrètes (avis citoyen) et le conseil municipal est tenu de fournir à son tour des observations détaillées sur les recommandations du CNCE. Le travail en atelier est un autre élément essentiel de la méthodologie de travail du CNCE. Les ateliers jouent un rôle fondamental comme outils inclusifs, participatifs et dynamiques d'élaboration et de coproduction de politiques et d'actions d'intégration.

Ces éléments ont permis de mettre en pratique une forme efficace de participation citoyenne active, fondée sur le concept de coproduction, un élément très utile en soi, puisque d'une part, il donne aux résidents étrangers la possibilité de participer à l'élaboration des politiques publiques qui les concernent directement, et d'autre part, il permet à la municipalité de bénéficier de l'expérience de première main des migrants.

Cependant, la question de la représentativité reste, dans une certaine mesure, encore un problème. Tous les membres du CNCE sont des personnes éduquées, intégrées et engagées, alors que les migrants vulnérables et marginaux ne sont pas correctement représentés et leurs besoins et demandes risquent de ne pas être entendus. On observe notamment un manque évident de participation (et de représentation) de certains groupes nationaux, qui est, entre autre, lié à la barrière de la langue.

Enfin, les conditions préalables au succès de cette initiative sont: 1) un engagement fort et partagé par les conseillers municipaux et les directions municipales; et 2) une culture du dialogue citoyen, c'est à dire une prédisposition de la municipalité et des citoyens, résidents étrangers et associations à s'engager pour le bien-être de la communauté locale.

## Bibliographie et sources

### Sources principales

Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) Pays de la Loire, *Atlas des populations immigrées de la région Pays de la Loire*, Dossier N° 8, janvier 2004.

Préfet de la Région Pays de la Loire, Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), *Programme Régional d'Intégration des Populations Immigrées (PRIPI) des Pays de la Loire 2010-2012*.

Préfet de la Région Pays de la Loire, Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), *Annexes au Programme Régional d'Intégration des Populations Immigrées (PRIPI) des Pays de la Loire 2010-2012*.

Ville de Nantes, Assemblée plénière du CNCE du 29 juin 2013, *Points d'avancée des politiques publiques*, juin 2013.

Ville de Nantes, Assemblée plénière du CNCE du 29 juin 2013, *Saison du CNCE 2012-2013*, juin 2013.

Ville de Nantes, *Charte nantaise du Dialogue citoyen. Objectifs, principes et engagements*, janvier 2010.

Ville de Nantes, Dialogue citoyen, *Atelier «Accueil et premières démarches des nouveaux arrivants», Conseil Nantais pour la Citoyenneté des Etrangers*, janvier 2013.

Ville de Nantes, Mission Egalité Intégration Citoyenneté, *Croisement CNCE et politiques publiques municipales*, décembre 2010.

Ville de Nantes, Politique Publique Egalité Intégration Citoyenneté, *Données de cadrage*, février 2013.

### Sources secondaires

Barré Martine, Coutard Guillaume, Kaiser Ophélie, Legendre Delphine et Minaud Nicole, «L'intérim redémarre au premier trimestre 2013», *INSEE Conjoncture Pays de la Loire n° 03*, juillet 2013.

Breuil-Genier Pascale, Borrel Catherine et Lhommeau Bertrand, «Les immigrés, les descendants d'immigrés et leurs enfants», dans *France, portrait social - INSEE Références*, novembre 2011, 33-39.

Buono Michele, «Gli Austeri», [Les austères], transcription intégrale d'une enquête journalistique, Rapport, RAI 3, 12 mai 2013, disponible en italien sur le site: [http://www.rai.it/dl/ Report/puntata/ContentItem-7b27789d-f3f0-4ed6-b7da-32171faa9573.html](http://www.rai.it/dl/Report/puntata/ContentItem-7b27789d-f3f0-4ed6-b7da-32171faa9573.html).

Chiron Elise, *Prise en compte des immigrés vieillissants. Etude réalisée par l'ASAMLA dans le cadre du Programme Régional d'Insertion des Populations Immigrées (PRIPI) des Pays de la Loire 2005-2007*, août 2005.

Farinella Romeo, «Nantes, 'una città piacevole per viverci'» [Nantes, 'une ville où il fait bon vivre'], *Planum. The Journal of Urbanism 11*, vol. 2, 2004.

Joseph Serge, «La population immigrée en Pays de la Loire», *INSEE Informations statistiques n°429*, décembre 2011.

Konaté Agathe, «Nantes: les étrangers ont la parole», *Altermondes*, Hors-série n°5 - Pays de la Loire, juillet 2008.

Meslin Karine, *Les migrants âgés de la région nantaise au prisme du regard des professionnels. Etude réalisée par l'ASAMLA dans le cadre du Programme Régional d'Insertion des Populations Immigrées (PRIPI) des Pays de la Loire 2005-2007*, septembre 2006.

Suaud Charles, «Identification et classification des étrangers dans la politique municipale de Nantes», dans *Villes et hospitalité. Les municipalités et leur 'étrangers'*, ed. Gotman Anne (Paris: Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, 2004), 447-470.

## **Sites Internet:**

<http://www.insee.fr/fr/methodes/>

<http://www.insee.fr/fr/themes/>

<http://www.insee.fr/fr/regions/pays-de-la-loire/>

<http://www.nantes.fr/>

<http://www.nantes.fr/home/a-vous-nantes/dialogue-citoyen.html>

<http://www.nantes.fr/home/a-vous-nantes/dialogue-citoyen/conseils/conseil-nantais-pour-la-citoyenn.html>

<http://www.nantesgreencapital.fr/en>

<http://www.nantesmetropole.fr/actualite/dossiers/>

<http://www.resovilles.com/pages/nos-rendez-vous/les-journees-thematiques/habiter-se-loger.php>

## Annexes

### Annexe 1 - Entretiens

#	Date	Nom	Fonction et rôle dans le projet
1	01/07	Philippe Rigollier	Responsable Mission Egalité Intégration Citoyenneté
2	01/07	Sterenn De Lafargue	Chargée de Mission Citoyenneté des Etrangers-CNCE
3	01/07	Sonia Lindier	Chargée de Mission Egalité-Lutte contre les discriminations
4	01/07	Sylvain Guillot	Chargé de Mission Accès aux droits des étrangers
5	01/07	Stephen Gates	Membre du CNCE
6	01/07	Abderrezak Nedjar	Membre du CNCE
7	01/07	Leila Bouhlal	Membre du CNCE
8	02/07	Anne Lefèvre	Conseillère municipale en charge des formalités, de l'état civil et des cimetières
9	02/07	André Lebot	Chef de service du restaurant social et de l'Atelier Alisé (Direction des Solidarités)
10	02/07	Anne Fabry	Directrice adjointe de la Direction Régionale Jeunesse, Sport et Cohesion Sociale (DRJSCS)
11	03/07	Carole Reux	Directrice de l'espace international Cosmopolis
12	03/07	Marion Lory	Directrice de Nantes Entour'Âge (Centre Local d'Information et de Coordination - CLIC)
13	03/07	Cyrille Prevaud	Directeur adjoint de Tissé Métisse
14	04/07	Cédric Gratton	Directeur de l'ASAMLA (Association Santé Migrants Loire Atlantique)
15	04/07	Marine Guerin	Chargée de Mission Vie Associative de la FAL 44 (Fédération des Amicales Laïques)
16	05/07	Delphine Bouffenie	Conseillère municipale en charge de l'égalité, de l'intégration et de la citoyenneté
17	05/07	Brigitte Lorient	Responsable Direction de la relation aux usagers de la Ville de Nantes
18	05/07	Monica Villarroel	Membre du CNCE
19	05/07	Nora Ettahri	Membre du CNCE
20	05/07	Viktoryia Armanet	Membre du CNCE



# Les partenaires

Le **Centre international de formation de l'Organisation internationale du Travail (CIF-OIT)** est le leader du consortium chargé de la mise en œuvre du projet UE-MIA financé par l'Union européenne.

Les partenaires de recherche du consortium sont:  
le **Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS)** à l'Université d'Oxford et  
le **Forum international européen de recherche sur l'immigration (FIERI)**.



Si vous souhaitez plus d'informations sur le projet, veuillez consulter notre site Internet: [www.eu-mia.eu](http://www.eu-mia.eu) ou contacter

## CIF-OIT

Miriam Boudraa  
Chargée de programme sur  
la migration de main d'œuvre  
Programme de protection sociale

Viale Maestri del Lavoro, 10  
10121 Turin - Italie  
Tel: + 39 011 693 6359  
Email: [m.boudraa@itcilo.org](mailto:m.boudraa@itcilo.org)

[www.itcilo.org](http://www.itcilo.org)

## FIERI

Irene Ponzo  
Chercheur

Via Ponza, 3  
10121 Turin - Italie  
Tél. +39 011 5160044  
Email : [fieri@fieri.it](mailto:fieri@fieri.it)

[www.fieri.it](http://www.fieri.it)

## COMPAS

Ida Persson  
Chercheur et chargée de communication

58 Banbury Road, Oxford, OX2 6QS  
Royaume-Uni  
Tel: +44 (0) 1865 612358  
Email: [ida.persson@compas.ox.ac.uk](mailto:ida.persson@compas.ox.ac.uk)

[www.compas.ox.ac.uk](http://www.compas.ox.ac.uk)

Copyright © Centre international de formation de l'Organisation internationale du Travail 2013. Tous droits réservés.  
Graphiste Luca Fiore – Imprimé par le Centre international de formation de l'OIT, Turin, Italie

Réalisé avec un papier porteur du Label écologique européen,  N° d'enregistrement FR/011/002, fourni par International Paper.