

RAPPORT AU PREMIER MINISTRE



POUR UNE POLITIQUE AMBITIEUSE D'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS ARRIVANT EN FRANCE

FÉVRIER 2018

AURÉLIEN TACHÉ
DÉPUTÉ DU VAL-D'OISE

Parlementaire en mission auprès du ministre de l'intérieur

avec l'appui de
SABINE FOURCADE et **CATHERINE HESSE**
Inspectrices générales des affaires sociales

JUSTIN BABILLOTTE
Inspecteur de l'administration

SYNTHESE

L'intégration des étrangers en France constitue un enjeu de cohésion nationale. Pourtant, en dépit d'un débat démocratique intense, le sujet demeure sensible, voire miné. Pourquoi ? Parce que durant les dernières décennies, il a été constamment instrumentalisé politiquement. Les postures partisans ont entretenu la confusion sur les enjeux économiques, sociaux et culturels de l'intégration des étrangers dans notre pays. Les objectifs, les moyens, les dispositifs sont perdus de vue. **Seul le constat est unanime parmi les acteurs de terrain : l'insertion linguistique, économique et sociale des personnes que nous accueillons est insuffisante.**

Les dérives qui nous ont menés à cette impasse politique sont nombreuses. Je souhaite en mentionner deux.

La première, c'est le manque de cohérence de la politique migratoire française. Malgré une relative stabilité globale des flux migratoires, les moyens consacrés à l'intégration n'ont cessé de se réduire. Ce refus de penser à la fois les flux migratoires et les dispositifs d'intégration des étrangers ont conduit à ce qu'au fil de l'actualité les débats ont tour à tour porté sur l'asile, les conditions d'accueil, les discriminations... des sujets essentiels qui restent d'ailleurs entiers mais ne répondent pas à la question de savoir qui nous voulons accueillir et surtout comment. Pour de multiples raisons, nous n'avons plus assumé de débattre démocratiquement de cette question centrale, alors que c'est pourtant bien de cela qu'il s'agit : assumer une politique migratoire responsable et digne, qui se donne les moyens de ses ambitions.

Le deuxième écueil, qui s'est greffé sur le premier, est l'absence de réponse sérieuse dans le camp progressiste aux questionnements légitimes autour de l'identité et les postures idéologiques réactionnaires des conservateurs sur ce sujet, qui nous ont conduits à la situation actuelle, dans laquelle on glose inlassablement autour du « vivre-ensemble », sans jamais se donner les moyens de « faire-ensemble ». C'est précisément à cette question que le présent rapport tente d'apporter des réponses : comment se donner les moyens de construire la France de demain avec ceux qui viennent d'arriver sur son sol et qu'elle a décidé d'accueillir ?

Aujourd'hui, le seul dispositif en faveur spécifiquement de l'intégration des étrangers est le contrat d'intégration républicaine (CIR), conclu entre l'État et tout primo-arrivant souhaitant s'installer durablement en France. Ce CIR comprend au mieux 200 heures de français et douze heures de formation civique. Dans ces conditions, comment espérer construire un « parcours personnalisé d'intégration républicaine », pourtant prévu par les textes, alors même que les défis s'accumulent ?

Désormais, l'acuité des enjeux nous impose de rompre avec ces pratiques anciennes. **Il est temps d'assumer une véritable politique publique d'intégration, ambitieuse et exigeante.** Une telle politique implique un changement de mentalités, en positionnant l'État comme un investisseur social. L'intégration devient alors un processus d'autonomisation des personnes, dans le respect des règles de vie collective. Par-là, j'entends passer d'une logique de prise en charge à une logique d'investissement ; un investissement individuel, en donnant à chacun les chances de réussir ; un investissement collectif en intégrant des personnes qui participent activement et avec fierté à la vie économique et citoyenne de notre pays.

Pour y parvenir, la politique d'intégration ambitieuse que j'appelle de mes vœux consiste à **construire les étapes du parcours d'intégration, par une approche pragmatique** élaborée à

partir d'une large concertation des acteurs de l'intégration et de plusieurs déplacements de terrain.

Elle suppose trois éléments clés, que je détaille dans le présent rapport :

- 1- une approche globale de tous les leviers de l'intégration (langue, emploi, logement, droits sociaux, etc.) permettant des parcours sans ruptures ;
- 2- des moyens à la hauteur de nos ambitions ;
- 3- des acteurs de l'intégration identifiés et responsabilisés sur des objectifs définis de façon interministérielle, et une gouvernance renouvelée, unifiée et professionnalisée au niveau central, et qui valorise davantage les initiatives locales de la société civile et des collectivités territoriales.

Ainsi, je propose dans ce rapport **un renforcement du CIR**, qui repose sur une logique obligationnelle qui mérite d'être préservée. Car je considère que c'est bien cette approche fondée sur une relation contractuelle supposant l'autonomie et la responsabilité des individus qui rend possible une plus grande ambition collective pour l'intégration des étrangers, entièrement tournée vers une égalité des capacités et des accès avec les Français.

C'est pourquoi je propose que le CIR constitue le tremplin vers un parcours volontaire d'intégration, qui repose sur **des moyens et une exigence renforcés dans l'apprentissage du français et dans le partage de nos valeurs démocratiques**. Cela comprend, entre autres, le doublement des cours de français, voire le triplement pour les publics qui le souhaitent, pour viser une élévation du niveau. Il convient aussi, pour que ces mesures fassent effet, que l'accès de tous soit effectif, notamment pour les femmes, pour qui j'encourage le développement des possibilités de gardes d'enfants pendant les formations.

Au-delà du CIR, je propose d'étendre le financement des associations concourant au développement de la maîtrise du français, sans critère de durée de présence sur le territoire, et de développer le dispositif « Ouvrir l'école aux parents », qui enseigne le français aux parents des élèves scolarisés. L'objectif est de faire émerger les complémentarités entre les différentes offres linguistiques, grâce à des cartographies actualisées, pour aboutir à des parcours linguistiques locaux.

En matière de français, je porte une autre proposition forte : l'accès aux cours pour les demandeurs d'asile, qui devront aussi être autorisés à travailler si la demande d'asile n'a pas été instruite après un délai de six mois. Ces deux questions, régulièrement débattues, méritent d'être tranchées : je suis profondément convaincu que les périodes d'attente de l'instruction des demandes d'asile constituent aujourd'hui des mois d'inactivité extrêmement préjudiciables pour les demandeurs d'asile comme pour la société française, même si je salue l'engagement des bénévoles qui proposent des activités à ces publics.

Ouvrir les cours de langue de l'OFII aux demandeurs d'asile favoriserait, au contraire, leur intégration en cas d'acceptation de leur demande et constitue certainement l'une des attentes les plus fortes des acteurs de terrain et surtout des demandeurs d'asile eux-mêmes. C'est généralement la première chose qu'ils demandent, tant ils vivent mal l'oisiveté forcée, le plus souvent bien éloignée de leur culture, dans lesquelles les plongent la procédure d'asile française. Une politique d'intégration qui se donne pour objectif la plus grande autonomie possible des individus doit limiter ces périodes au maximum, en particulier pour l'apprentissage de la langue, qui conditionne la suite et la durée du parcours. Pour les personnes déboutées du droit d'asile qui auront accédé à ces cours, l'apprentissage du français, loin d'être un frein, constituera un atout pour le retour au pays, sur lequel il est aussi nécessaire de changer d'approche.

En ce qui concerne la transmission des clefs de compréhension de notre pays, je souhaite qu'un module de 60 heures, égrainé au long du CIR, permette un véritable temps de découverte et d'ouverture sur la société française.

Ce module comprendrait certes les valeurs démocratiques fondatrices de notre État de droit, mais aussi les codes culturels et sociaux et des éléments pratiques sur l'organisation de notre société, qui font aujourd'hui défaut. Son contenu serait défini par une instance collégiale, qui aurait aussi pour soin d'ouvrir les formations à la société civile. Françaises et Français volontaires pour transmettre leurs valeurs et faire aimer leur pays pourraient venir échanger, de même que les étrangers attachés à partager leur expérience d'un parcours d'intégration réussi.

Au-delà du renforcement de la langue et du civisme, je considère que **le CIR doit devenir la première étape du parcours d'intégration vers l'activité, l'autonomie et la participation à la vie de la société française.**

Pour cela, je propose que **l'orientation vers la formation professionnelle et l'emploi fasse partie intégrante du CIR**, afin qu'elle puisse être enclenchée dès le tout début du parcours d'intégration, de façon combinée avec les premiers apprentissages et non plus dans une logique linéaire, échelon après échelon, qui n'est pas adaptée à la réalité des primo-arrivants (qui sont souvent, lors de leur arrivée, préoccupés par des considérations matérielles ou par l'idée de rejoindre leur famille) et qui conduit le plus souvent à l'échec. Le contrat que l'État passe avec l'étranger lors de son accueil sur le territoire prendra ainsi tout son sens : l'étranger s'engage à accomplir un parcours d'intégration à vocation citoyenne et professionnelle allant ainsi jusqu'à l'autonomie et la participation à l'activité de la Nation ; l'État lui propose le plus tôt possible, en fonction de ses besoins, les outils lui permettant de réaliser ce parcours.

Pour ce faire, j'identifie les voies et moyens d'une orientation professionnelle, d'un accès à la formation professionnelle et d'une insertion professionnelle, notamment vers les métiers en tension, en distinguant plusieurs parcours possibles, en fonction du niveau d'employabilité des personnes, avec des mesures d'accompagnement individualisées. J'identifie aussi un certain nombre de verrous dans l'accès au marché du travail, qu'il convient de lever.

En complément, je préconise de **lutter contre les ruptures de parcours d'intégration**. Cet objectif, qui comporte des mesures relevant de l'action de différents ministères, implique un travail interministériel coordonné pour garantir la lisibilité des parcours d'intégration et la continuité des droits. Les mesures les plus significatives que je propose concernent la simplification et la dématérialisation des renouvellements de titres de séjour, la généralisation de leur pluri-annualité et un accès à la nationalité reposant davantage sur la motivation et la réussite du parcours d'intégration, un accès facilité aux comptes bancaires et à la mobilité, ou encore le développement de l'interprétariat. J'insiste également sur l'importance d'un **accès effectif à la santé**, notamment à travers la prise en charge du stress post-traumatique.

Concernant plus spécifiquement **l'accès au logement** qui est actuellement un facteur de blocage de trop nombreux parcours d'intégration, je préconise de l'envisager de façon coordonnée avec l'insertion professionnelle, afin de rechercher des solutions de logement durable dans les territoires où des possibilités d'emploi existent.

Afin de rendre ces dispositifs effectivement accessibles à tous, et de rompre l'isolement de trop nombreux étrangers arrivant en France, je propose la **création d'un portail national** réunissant l'ensemble des informations et services proposés par les services publics, les associations et la société civile en faveur de l'intégration.

En effet, je souhaite que des solutions soient proposées pour **une insertion concrète dans la société française grâce aussi à la mobilisation de nos concitoyens**. Plusieurs leviers peuvent

ici être mobilisés, parmi lesquels l'accès à la culture, l'investissement dans le service civique ou le soutien aux parrainages et à l'innovation sociale. Ces mesures, je l'ai constaté lors de mes déplacements, participent à une intégration qualitative et pérenne, en favorisant les lieux d'échanges entre les Français et les étrangers, qui sont humainement si précieux.

Toutes ces mesures doivent être mises en cohérence aux niveaux national et local. Ainsi, je propose **une gouvernance renouvelée de l'intégration**, qui permette de fixer une feuille de route pluriannuelle claire avec des moyens dédiés. Pour ce faire, il est nécessaire d'améliorer nos connaissances statistiques des parcours d'intégration des étrangers en France ; je fais des propositions dans ce sens. Pour qu'une politique structurelle et non plus conjoncturelle puisse être mise en œuvre, je propose de rassembler les expertises au sein d'un établissement public dédié et partenarial. Enfin, localement, toutes les initiatives institutionnelles et associatives méritent d'être mises en complémentarité pour faire émerger des parcours locaux d'intégration concrets.

En conclusion, je propose une politique d'intégration cohérente et ambitieuse. Je l'assume, l'ambition repose sur un investissement initial dans le but de décupler les capacités d'intégration des étrangers que nous accueillons. Cette perspective change radicalement du modèle ancien, qui consistait plutôt à ne pas assumer un effort individuel et collectif minimal, pour en regretter ensuite les faibles effets. Elle aura pour réalisation une meilleure insertion linguistique, économique et sociale des personnes, à qui nous aurons donné les moyens de l'autonomie, pour leur plus grande satisfaction comme pour celle de la société toute entière. En cela, une politique d'intégration ambitieuse serait de nature à changer radicalement la perception qu'ont nos concitoyens de l'immigration, qu'il faut accompagner à travers une action volontaire et responsable, pour construire ensemble la France de demain.

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
SOMMAIRE	7
INTRODUCTION	11
1 L'IMMIGRATION EN FRANCE : DE QUOI PARLE-T-ON ?	15
1.1 La France, terre historique d'immigration.....	15
1.2 L'immigration en France aujourd'hui	16
1.2.1 Le tableau actuel de l'immigration en France.....	16
1.2.2 Le manque de statistiques sur les étrangers.....	21
1.3 L'accueil et l'intégration des primo-arrivants : une politique publique peu lisible et insuffisamment ambitieuse	23
1.3.1 La complexité de la réglementation du droit au séjour.....	23
1.3.2 Depuis 2016, le contrat d'intégration républicaine	26
1.3.3 Un accès à la nationalité comme aboutissement possible d'un parcours d'intégration réussi	30
1.3.4 L'école : un levier majeur d'intégration des enfants étrangers et de leurs parents.....	31
1.3.5 La politique actuelle d'intégration peine à lever les freins à l'intégration économique, sociale et culturelle des étrangers en France.....	34
2 INSCRIRE LE CONTRAT D'INTEGRATION REPUBLICAINE DANS UN PARCOURS D'INTEGRATION GLOBAL	37
2.1 Premier pilier : apprendre la langue française et la pratiquer	37
2.1.1 L'insuffisante offre linguistique de l'OFII	37
2.1.2 Enrichir l'offre linguistique du CIR et créer des parcours linguistiques locaux.....	39
2.2 Deuxième pilier : connaître la France et s'approprier les valeurs civiques	48
2.2.1 Un volet civique du CIR inadapté pour la plupart des primo-arrivants.....	48
2.2.2 Enrichir le module civique du CIR.....	49
2.3 Troisième pilier : ajouter au CIR un volet d'orientation professionnelle pour l'inscrire dans un parcours d'intégration global	50
2.3.1 Une plate-forme d'accueil enrichie présentant l'ensemble du parcours, et notamment les possibilités d'insertion professionnelle.....	51
2.3.2 Un premier échange sur le parcours professionnel lors de l'entretien avec l'auditeur de l'OFII en début de CIR.....	52

2.3.3	Un entretien approfondi d'orientation professionnelle en cours ou en fin de CIR.....	53
2.3.4	Un passage de relais organisé vers l'après - CIR.....	55
2.3.5	Une valorisation symbolique de fin de CIR.....	55
3	CREER LES CONDITIONS D'UNE INSERTION PROFESSIONNELLE LA PLUS PRECOCE POSSIBLE.....	57
3.1	Dépasser la logique des accueils éclatés et inégaux pour mettre en place un accompagnement global accessible à tous les primo-arrivants	57
3.1.1	Les freins et ruptures contrariant l'accès à l'insertion professionnelle	57
3.1.2	Un accompagnement institutionnel des primo-arrivants éclaté, malgré le développement de coordinations consacrées à l'intégration des réfugiés	59
3.1.3	L'investissement traditionnel des associations, renouvelé et conforté par l'émergence d'une nouvelle génération d'entrepreneurs sociaux.....	61
3.1.4	La nécessité d'un accompagnement global et personnalisé pendant toute la durée de la première intégration	63
3.2	Bâtir de véritables parcours individualisés de formation professionnelle	66
3.2.1	Créer une prestation « tremplin » bâtie spécialement pour les primo-arrivants.....	66
3.2.2	Mieux utiliser les formations de droit commun pour l'apprentissage du français à visée professionnelle et le renforcement des compétences de base.....	67
3.2.3	Développer des parcours intégrés d'accès à l'emploi et au logement pour les primo-arrivants mobiles	68
3.2.4	Investir sur les parcours d'insertion professionnelle des jeunes.....	71
3.3	Ouvrir l'accès à l'emploi.....	75
3.3.1	Mieux reconnaître les compétences des primo-arrivants.....	75
3.3.2	Libérer l'accès au marché du travail.....	79
4	MIEUX ACCOMPAGNER VERS L'ACCES AUX DROITS ET VERS LE LOGEMENT	85
4.1	Simplifier les conditions générales de l'installation en France	85
4.1.1	Lever les obstacles spécifiques pour les étrangers arrivant en France	85
4.1.2	Organiser et diffuser largement l'information	87
4.1.3	Développer l'interprétariat pour dépasser l'obstacle de la langue	88
4.2	Favoriser l'accès des réfugiés à un logement durable.....	89
4.2.1	Des dispositifs d'hébergement pour les demandeurs d'asile multiples mais saturés	89
4.2.2	Un investissement important du Gouvernement : le plan 20 000 logements pour les réfugiés.....	90
4.2.3	Développer résolument des leviers complémentaires	92
4.2.4	Utiliser davantage l'intermédiation locative et les baux glissants pour les réfugiés.....	94
4.2.5	Développer l'offre de logement social dans le parc privé.....	95

4.2.6	Développer l' « hébergement citoyen » pour les réfugiés.....	96
4.3	Mieux assurer l'accès à la santé	97
4.3.1	Le développement de l'accès aux soins	97
4.3.2	La prise en charge des traumatismes psychologiques.....	98
4.3.3	La vulnérabilité particulière des femmes primo-arrivantes victimes de violences.....	99
4.4	L'ouverture des droits sociaux.....	100
5	DEVELOPPER LES LIENS CULTURELS ET CITOYENS ENTRE LES NOUVEAUX ARRIVANTS ET LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE	103
5.1	Favoriser l'accès à la culture des primo arrivants	104
5.1.1	Les actions de la société civile.....	104
5.1.2	Les initiatives du monde de la culture.....	105
5.2	Renforcer la participation active des primo arrivants, notamment des jeunes, à la vie citoyenne	108
5.2.1	Par une large ouverture du service civique aux jeunes réfugiés	108
5.2.2	Par le développement de la pratique sportive	109
5.2.3	Par la participation à la vie locale.....	109
5.3	Favoriser le parrainage et le bénévolat.....	110
5.3.1	Soutenir les initiatives locales, notamment autour du parrainage.....	110
5.3.2	Soutenir l'engagement des primo-arrivants dans le bénévolat	111
5.4	Changer les regards sur le public réfugié grâce à une communication nationale et régionale.....	112
6	BATIR UNE GOUVERNANCE RENFORCÉE POUR UNE ACTION PUBLIQUE AMBITIEUSE ET COHÉRENTE	115
6.1	Un pilotage actuellement émiétté.....	115
6.2	Les conditions d'une gouvernance efficace de la politique d'intégration	116
6.2.1	Une politique identifiée, interministérielle et partenariale.....	116
6.2.2	Des principes d'action clarifiés au niveau central et territorial.....	117
6.3	Une mise en œuvre unifiée assurée par un établissement public dédié.....	119
6.3.1	Une composition regroupant les expertises.....	119
6.3.2	Une gouvernance partenariale.....	120
6.3.3	Des missions transversales et opérationnelles.....	120
	LISTE DES PROPOSITIONS.....	123
	CHIFFRAGE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	129
	LETTRE DE MISSION.....	131
	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	133

ANNEXE 1 : LE TABLEAU DE L'IMMIGRATION EN FRANCE AUJOURD'HUI	159
ANNEXE 2 : L'INTEGRATION EN ALLEMAGNE.....	167
ANNEXE 3 : L'INTEGRATION EN SUEDE	171
ANNEXE 4 : L'INTEGRATION AU CANADA	173

« Le projet de la société démocratique est d'intégrer tous ses membres en tant que citoyens libres et égaux et de leur donner des conditions de vie aussi égales que possible »

(Dominique SCHNAPPER, Qu'est-ce que l'intégration ?)

INTRODUCTION

À partir de 2014, les conflits et drames humains qui traversent le Moyen-Orient et la Corne de l'Afrique ont contraint des pans entiers de population à l'exode, dont une part importante vers l'Europe, qui n'avait pas connu de mouvements migratoires de cette ampleur depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

Un certain nombre de ceux qu'il est désormais convenu d'appeler des réfugiés se sont en effet pressés à ses portes, bouleversant les habitudes du vieux continent, qui malgré quelques tentatives (en particulier la mise en place d'un programme de relocalisation de 160 000 d'entre eux depuis la Grèce ou l'Italie, dont la mise en œuvre n'a été que très partielle), n'a pas su y apporter de réponse coordonnée. Ces deux pays, qui ont été les principaux points d'entrée européens des routes de l'exil, se sont retrouvés totalement dépassés par ces arrivées, que les règlements (Dublin III) leur imposent théoriquement de gérer seuls. La majorité des migrants ont cependant, dans des conditions d'ailleurs parfois très difficiles, poursuivi leur route vers le Nord de l'Europe et notamment vers l'Allemagne, qui a été l'une des principales terres d'asile, puisque plus d'un million de personnes y ont été accueillies.

La France, avec environ 250 000 demandes examinées et un peu plus d'un tiers accordé ces trois dernières années, a pris une part modeste, mais significative, dans cet accueil. À cette migration que le démographe François HERAN qualifie d'«extraordinaire» car liée à des crises humanitaires, s'ajoute la migration « ordinaire », qu'elle soit étudiante, familiale ou professionnelle, qui a été relativement stable au cours des dernières années.

Au total et si on fait le cumul de ces deux types de migrations, 262 000 titres de séjour ont été délivrés en 2017 (40 000 pour motifs humanitaires pour et 222 000 pour les autres motifs) dont environ la moitié (si on y retranche les étudiants, travailleurs saisonniers et tous les titres courts n'ayant pas vocation à être renouvelés) sont donc des étrangers primo-arrivants venus s'installer en France de manière durable (le solde migratoire, qui correspond à la différence entre le nombre de personnes entrées sur le territoire et le nombre de personnes sorties au cours d'une année, n'est donc que légèrement positif, puisque plus de 200 000 Français quittent le pays chaque année).

Tous ceux-là doivent se voir reconnues une égalité des accès et des capacités avec les Français, ce qui rend plus que jamais nécessaire de refondre notre politique d'intégration, qui doit bien sûr accompagner ceux à qui la France a accordé sa protection et qui y arrivent sans repère ni attache comme c'est le cas pour les réfugiés. Mais cette refonte est aussi rendue nécessaire par les inégalités persistantes entre les Français et tous les étrangers régulièrement admis sur notre sol, ainsi que par les discriminations dont sont souvent victimes leur enfants.

Les difficultés (nombreuses) rencontrées par les jeunes Français en raison de leur origine et qui font qu'ils ne se sentent parfois même plus comme tels, n'entrent toutefois pas dans l'objet de la

mission qui m'a été confiée ; elles ne seront donc pas traitées dans le présent rapport. Pas plus que ne le seront les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, la nature du droit d'asile lui-même, ou le traitement de ceux qui ont été déboutés de leur demande.

Il s'agit de sujets absolument essentiels, auxquels beaucoup de réponses restent à apporter, car il est par exemple indigne que ceux qui viennent solliciter la protection de la France soient contraints d'attendre sa réponse dans la rue. Tout comme l'impasse dans laquelle se trouvent beaucoup de ceux qui se sont vu refuser cette protection et qui – en vertu d'accords internationaux, ou parce que parents d'enfants français – ne sont pas expulsables et pas non plus régularisables selon les critères circulaires qui prévoient des possibilités de régularisations au cas par cas.

Mais aucun de ces sujets n'épuise celui de la nécessaire action que doit avoir la France envers ceux qu'elle choisit d'accueillir sur son sol, afin qu'ils puissent y trouver toute leur place.

Pendant longtemps (voir *infra*), nous n'avons pas jugé utile d'envisager une réponse aux problématiques particulières rencontrées par ces nouveaux arrivants, considérant que notre République, issue des Lumières et fer de lance de l'universalisme, était par nature une « machine à intégrer ».

Mais à la fin du XXème siècle, quand la parenthèse enchantée des « Trente Glorieuses » s'est refermée et que l'intégration économique n'est plus allée de soi, on s'est aperçu que ce qui faisait encore figure d'État-providence laissait souvent ceux qui venaient d'arriver et leurs enfants sur le côté. C'est aussi de ce moment que date la prise de conscience que, pour que les immigrés aient la même capacité que les Français d'y construire leur vie et de contribuer à celle du pays, il fallait, lors de leur arrivée en France, leur donner les outils nécessaires à travers ce qu'on appellera alors une politique d'intégration.

Se demander si ces outils sont aujourd'hui suffisants est l'objet du travail que j'ai conduit. Précisons d'emblée que sans véritable réflexion de la société sur elle-même, visant à appréhender la question culturelle en tant que telle et à comprendre, pour le combattre, le phénomène du racisme, la question de l'intégration restera pleine et entière. Le rapport à l'altérité, la place faite aux étrangers dans notre pays est d'abord une question de société, qu'elle intéresse au premier chef. En tant qu'Élu de la Nation, je mesure donc la dimension éminemment symbolique et politique qu'elle revêt, que la meilleure des réponses techniques ne pourra jamais totalement appréhender.

Mais la puissance publique peut, par son action transformatrice, jouer un rôle déterminant. D'abord pour reconnaître et encourager tout ce qui dans la société favorise cette intégration. Ensuite et surtout en venant combler la perte d'autonomie induite par le changement de pays. Dans cette matière comme dans beaucoup d'autres, l'État doit donc agir comme un investisseur social et donner aux étrangers accueillis sur le sol français les mêmes accès et capacités qu'à ses ressortissants nationaux. L'intégration devient alors un processus d'autonomisation des personnes, dans le respect des règles de vie collective.

Par-là, j'entends réellement passer d'une logique de prise en charge à une logique d'investissement. Un investissement individuel, en donnant à chacun les chances de réussir. Un investissement collectif en intégrant des personnes qui participent activement et avec fierté à la vie économique et citoyenne de notre pays. Mon approche est volontairement pragmatique et part du point de vue de l'usager et donc de l'étranger et vise à transformer en parcours d'intégration ce qui peut aujourd'hui parfois s'apparenter à un parcours du combattant.

Cette intervention repose sur trois éléments clés, que je détaille dans le présent rapport :

- 1- une approche globale de tous les leviers de l'intégration (langue, emploi, logement, droits sociaux, etc.) permettant des parcours sans ruptures ;

- 2- des moyens à la hauteur de nos ambitions ;
- 3- des acteurs de l'intégration identifiés et responsabilisés sur des objectifs définis de façon interministérielle, et une gouvernance renouvelée, unifiée et professionnalisée au niveau central, et qui valorise davantage les initiatives locales de la société civile et des collectivités territoriales.

Plutôt que de définir une intégration idéale, au risque de réalimenter les débats théoriques souvent improductifs que nous avons pu connaître par le passé, j'ai donc privilégié une large concertation des acteurs de l'intégration et les déplacements de terrain.

Je me suis rendu dans cinq départements (Seine Saint-Denis, Val d'Oise, Nord, Ille-et-Vilaine, Loire-Atlantique) où j'ai rencontré les représentants de l'État et des organismes publics, les collectivités territoriales (régions, départements, communes), les associations œuvrant dans différents domaines et, autant que possible, des personnes primo-arrivantes. Toutefois je n'ai pas effectué de déplacement dans les Outre-Mer, où les questions d'intégration des étrangers sont spécifiques et doivent faire l'objet d'investigations complémentaires.

Je suis allé deux fois en Allemagne : j'ai participé à la première réunion du conseil franco-allemand de l'intégration le 7 novembre 2017 ; au cours d'un second déplacement, j'ai rencontré les acteurs en charge de la politique d'immigration et d'intégration afin de mieux connaître les politiques mises en place pour répondre à l'afflux de réfugiés de 2015. J'ai également participé à un séminaire de travail organisé par la Fondation Jean Jaurès et la Fondation Friedrich Ebert portant sur l'analyse des modèles français et allemand d'intégration.

Le 18 décembre 2017, j'ai organisé, à l'occasion de la journée internationale des migrants, un événement à l'Assemblée nationale pour entendre des récits de réfugiés, montrer des projets innovants associatifs en faveur de l'intégration des migrants, et partager ces expériences avec des professionnels et mes collègues parlementaires.

J'ai rencontré des acteurs de terrain et des réfugiés lors de quatre tables rondes : des représentants des branches professionnelles, des conseillers et cadres d'agences de Pôle emploi, des jeunes réfugiés en formation, des primo-arrivants en recherche d'emploi. J'ai également participé à un bureau du conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP) réunissant l'État, les régions et les partenaires sociaux.

Enfin j'ai auditionné plus de 250 personnalités et professionnels, représentant tous les champs de la réflexion et de l'action sur le sujet de l'intégration : élus, chercheurs, associations, acteurs de terrain, entreprises, partenaires sociaux, etc.

Tous ces contacts, riches et denses, ont alimenté ma réflexion et m'ont permis de formuler 72 propositions pour une intégration réussie des étrangers arrivant en France.

1 L'IMMIGRATION EN FRANCE : DE QUOI PARLE-T-ON ?

1.1 La France, terre historique d'immigration

La France a été au centre des mobilités internationales tout au long de son histoire, mais la naissance de la question de « l'immigration » en tant que terme courant et idée, est souvent renvoyée au XIX^{ème} siècle, à la croisée de deux phénomènes : la naissance de l'État-nation, qui valorise le sentiment d'appartenance nationale, et la révolution industrielle, qui amplifie les besoins de main d'œuvre. Sous la Troisième République, l'émergence d'un véritable droit du sol confère de nouveaux droits aux étrangers et établit les conditions de « l'intégration » qui sera longtemps liée à la naturalisation. La loi de 1889 impose alors une vision plus ouverte de la nationalité et crée la possibilité d'être naturalisé¹.

L'entrée dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle marque un tournant dans l'histoire de l'immigration avec un assouplissement du cadre juridique dès 1945 : retour au droit du sol, après la période sombre de Vichy, et création d'une carte de résident privilégié de dix ans renouvelable par l'ordonnance du 2 novembre². Le droit établit les conditions de possibilité d'une immigration familiale stabilisée en réduisant les délais d'obtention des titres avec des avantages accordés aux familles. Un organisme est alors chargé d'assurer la mise en œuvre de réglementations concernant la politique migratoire. L'Office national d'immigration (ONI) devient l'instrument de la tutelle publique concernant le recrutement et le placement de la main d'œuvre étrangère. Un plan d'insertion des primo-arrivants vise alors à assurer leur « *assimilation* » dans la société française. Les flux de population annuels au lendemain de 1945, approchant 100 000 les premières années, diminuent à moins de 30 000 à partir de 1950³.

L'immigration au cours des « Trente glorieuses » est synonyme d'entrée de main d'œuvre : avant d'être des immigrés, les étrangers venus en France sont des travailleurs pour lesquels la question de l'intégration ne se pose pas. L'absence de politique d'intégration pérenne s'explique également par l'idée du « retour au pays », qui ne se matérialisera pas. Au contraire, les étrangers venus en France s'enracinent et fondent leur famille sur le territoire. L'arrêt de l'immigration envisagé à la fin des années 1970 coïncidera avec une immigration issue du rapprochement familial, afin de permettre le droit à la vie familiale normale garanti par les conventions internationales⁴. Le décret du 29 avril 1976 apparaît fondateur pour le droit applicable au regroupement familial, soumis à plusieurs conditions : résidence régulière du chef de famille en France depuis au moins un an, logement adapté aux besoins de la famille et ressources suffisantes⁵.

L'émergence de politiques publiques dédiées à l'intégration des primo-arrivants est toutefois tardive⁶ : il faut attendre la Commission sur la nationalité de 1987 qui verra émerger en 1990 l'idée d'un « contrat d'intégration » que le Haut Conseil à l'intégration fut chargé de mettre en

¹ NOIRIEL Gérard, *Le Creuset français*, 1988.

² POINSOT Marie, « Les migrations étrangères en France : une histoire européenne » in *Migrations et Mutations de la société française*, 2014.

³ BLANC CHALÉARD Marie-Claude, « Les Trente Glorieuses de l'immigration (1945-1975) », *Histoire de l'immigration*, 2001.

⁴ Article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

⁵ Décret n°76-383 du 29 avril 1976 relatif aux conditions d'entrée et de séjour en France des membres des familles des étrangers autorisés à résider en France

⁶ SCHNAPPER Dominique, *Qu'est-ce que l'intégration*, 2007.

œuvre. Le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) est expérimenté dès 2003 et généralisé en 2007⁷, remplacé en 2016 par le contrat d'intégration républicaine⁸.

Encadré 1 : Le Haut Conseil à l'intégration

Créé par le décret du 19 décembre 1989, le Haut Conseil à l'intégration (HCI) était une instance de réflexion et de propositions qui avait pour mission de remettre chaque année un rapport au Premier ministre sur l'ensemble des questions relatives à l'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère en France. Présidé en premier lieu par Marceau Long (1990-1997) puis Simone Veil (1997-1998), le HCI réunissait des personnalités d'horizons divers : administration, monde de la recherche, parlementaires, journalistes, etc.

Ses missions ont été étendues par le décret du 31 mars 2006 : il contribuait notamment à la préparation du comité interministériel à l'intégration et animait des échanges publics à ce sujet sur le plan européen et international.

Le HCI a rendu de nombreux rapports durant plus de deux décennies. Depuis le 24 décembre 2012, les membres du collège ne sont plus en fonction et le HCI a cessé ses activités.

Le diagnostic d'une « crise » du modèle d'intégration français est aujourd'hui pointé par de nombreux chercheurs⁹. L'objet du présent rapport ne sera pas de trancher le débat académique et intellectuel autour de la notion même d'intégration, ni de la crise du concept. Pour autant, il est impératif de rappeler que l'intégration est une mission fondamentale pour notre modèle démocratique qui nécessite une politique publique ambitieuse pour être menée à bien.

Notons que l'intégration économique et sociale est positive à la fois pour les publics accueillis sur le territoire et pour la société d'accueil elle-même. L'immigration, surtout lorsqu'elle est diverse et qualifiée, a un impact économique positif sur le pays receveur¹⁰. Or les politiques d'intégration visent précisément à créer les conditions de réalisation de cet échange mutuel. Il existe à l'inverse un coût de la non-intégration, dans la mesure où l'absence de politiques dédiées laisse perdurer des difficultés d'insertion professionnelle et des phénomènes de précarité.

Au-delà de la dimension économique, l'intégration définie comme « la libre participation à la vie collective sur un pied d'égalité », est l'objectif même d'une société démocratique ouverte¹¹. À ce titre, l'intégration est une politique publique nécessaire, qui vise à donner à chacun les moyens de se réaliser en tant qu'individu. L'intégration vise ainsi à assurer la mobilité dans la société et donner aux personnes accueillies en France les moyens de leur autonomie. Ainsi, je déclinerai l'ensemble des éléments du parcours d'intégration du point de vue de l'utilisateur, car c'est à l'échelle de l'individu que je souhaite lever l'ensemble des freins à la participation pleine et entière des primo-arrivants à notre société.

1.2 L'immigration en France aujourd'hui

1.2.1 Le tableau actuel de l'immigration en France

En matière de statistique publique, on distingue les personnes étrangères, objet du présent rapport, et les personnes immigrées : toute personne n'ayant pas la nationalité française est étrangère ; une personne immigrée est une personne née étrangère dans un pays étranger, vivant actuellement en France, qu'elle soit étrangère ou devenue française par naturalisation. Le fait que

⁷ La loi n°2005-35 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a donné un cadre législatif au contrat et décidé de sa généralisation à tout le territoire. La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a rendu obligatoire la signature du contrat, qui n'était jusqu'alors que facultative.

⁸ Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

⁹ WIEVIORKA Michel, « L'intégration : un concept en difficulté », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. no. 2, 2008

¹⁰ RAPOPORT Hillel, *Repenser l'immigration en France*, 2018

¹¹ SCHNAPPER Dominique, *Qu'est-ce que l'intégration*, 2007.

ces deux catégories se recoupent partiellement doit rester à l'esprit pour l'interprétation des statistiques, comme pour la clarté du débat public.

Après avoir rappelé les caractéristiques de la population immigrée en France, le rapport présente les principales données relatives aux flux d'immigration et plus particulièrement à la demande d'asile. Cette présentation synthétique est détaillée en annexe 1.

1.2.1.1 Qui sont les immigrés en France ?

La part des personnes immigrées dans la population française était de 7,4 % en 1975, stable jusqu'en 1999. Cette proportion passe à 9 % en 2013.

Les 45 dernières années se caractérisent par une diversification des origines des personnes immigrées en France, bien que les principaux pays de naissance demeurent les mêmes sur toute la période. L'immigration issue du Maghreb a progressivement remplacé une immigration majoritairement d'Europe du Sud.

Au début de la décennie 2000, on assiste à une féminisation de l'immigration après plusieurs décennies de prédominance masculine. Statistiquement minoritaires en stock pendant tout le XX^{ème} siècle, les femmes deviennent majoritaires en 2008. Ce renversement tient d'une part à l'émigration des hommes célibataires après le choc pétrolier de 1973, et d'autre part aux politiques de regroupement familial permettant à des femmes immigrées de rejoindre leur conjoint en France.

La part prépondérante des femmes dans l'immigration familiale doit toutefois être nuancée : les femmes peuvent être pionnières dans la migration dans la mesure où elles ont de plus en plus accès aux études supérieures, représentant 51% des étudiants étrangers.. Aujourd'hui, les femmes sont majoritaires dans la population immigrée : elles représentent 51 % en 2013.

La population immigrée est majoritairement concentrée sur les classes d'âges actives, du fait que les personnes immigrées ne naissent pas en France et sont peu nombreuses dans la classe d'âge des moins de 20 ans.

En comparaison internationale, la France est dans la moyenne des pays de l'OCDE. Deuxième pays le plus peuplé de l'Union européenne, elle accueille le cinquième plus grand nombre de non-nationaux avec 4,4 millions de personnes, après l'Allemagne, qui accueille 8,7 millions de personnes, le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne. Elle se situe 16^e sur les 28 lorsque la part des étrangers est rapportée à la population totale.

1.2.1.2 Les descendants d'immigrés

Pour autant, la France compte un nombre important de descendants d'immigrés : en 2015, 7,3 millions de personnes nées en France ont au moins un parent immigré, soit 11% de la population. Parmi eux, 45% sont d'origine européenne (Espagne, Italie, Portugal), 31% sont issus des vagues d'immigration en provenance du Maghreb, 11% d'Afrique Subsaharienne, 9% d'Asie et 4% d'Amérique et Océanie¹². Il est à noter que plus de la moitié des descendants d'immigrés ont un seul parent immigré (3,6 millions) tandis que 3,3 millions soit 45% d'entre eux ont deux parents immigrés, dans neuf cas sur dix, issus du même pays.

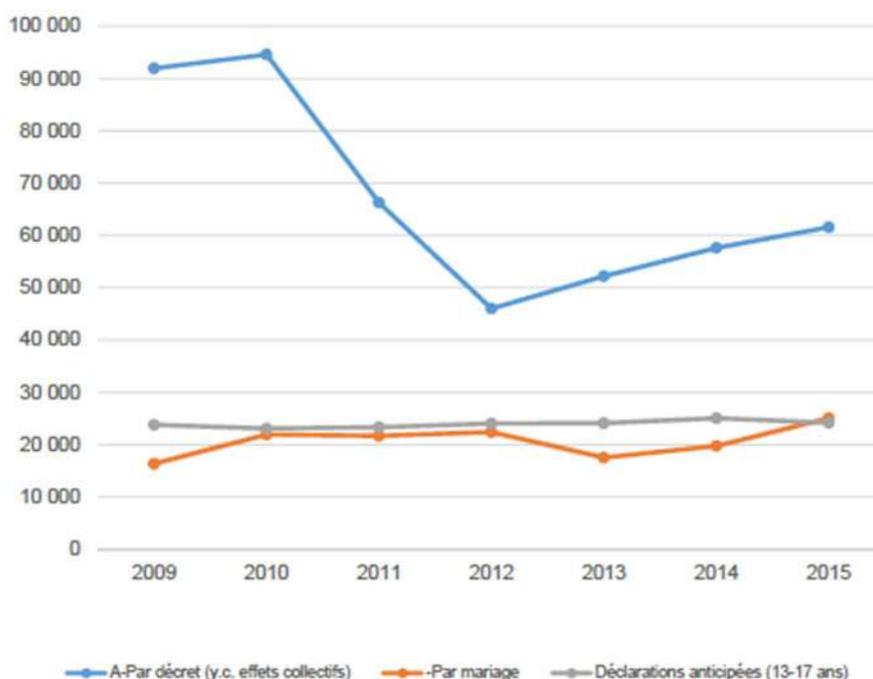
¹² BRUTEL Chantal, « Être né d'un parent immigré : une population diverse reflétant l'histoire des flux migratoires », *Insee Première*, n°1634, février 2017

La question de l'intégration des personnes de la deuxième génération, descendants d'immigrés, est donc posée en France, même si elle ne fait pas l'objet du présent rapport.

1.2.1.3 L'acquisition de la nationalité française

L'acquisition de la nationalité française peut être considérée comme un outil de mesure de l'intégration. En 2015, le flux annuel des acquisitions de la nationalité a connu une hausse liée à la progression des acquisitions de la nationalité par décret et au redressement des acquisitions par déclaration. Toutefois, le nombre annuel total d'acquisitions de la nationalité française a diminué sur la période, passant de 143 261 en 2010 à 113 608 en 2015.

Graphique 1 : Acquisition de la nationalité française de 2009 à 2015

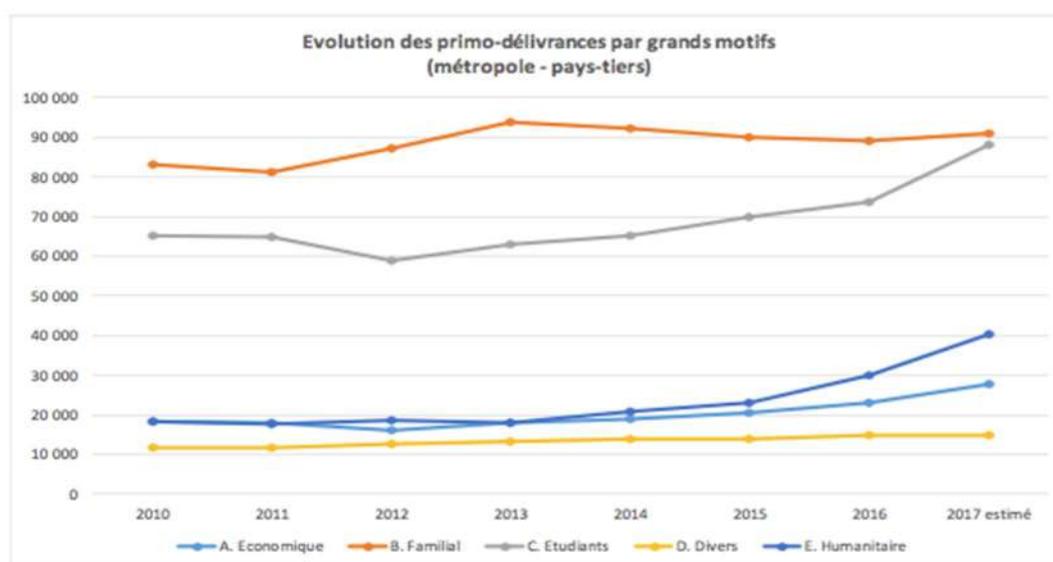


Source : Ministère de l'intérieur – DGEF (SDANF – DSED) : naturalisations, réintégrations et mariages – Ministère de la justice : déclarations anticipées

1.2.1.4 Les flux d'immigration aujourd'hui

De 2004 à 2012, en moyenne 200 000 entrées par an étaient dénombrées d'après les données du recensement recueillies par l'INSEE. Ce chiffre a augmenté entre 2009 et 2012 à un rythme moyen de 1,6 % par an, similaire à celui des pays de l'OCDE, pour atteindre 230 000 entrées en 2012. Avec la crise des réfugiés de 2015 qui a conduit à une hausse du nombre de titres de séjour délivrés pour motif humanitaire (40 305 en 2017 contre 18 456 en 2012), le chiffre atteint 262 000 entrées en 2017.

Graphique 2 : Évolution des primo-délivrances de titres par grands motifs depuis 2010



Source : Ministère de l'intérieur, DGEF/ DSED, données AGDREF.

Les délivrances de titres de séjour recensées par le ministère de l'intérieur renseignent sur les motifs principaux d'immigration en France, comme indiqué dans le tableau suivant.

Tableau 1 : Répartition des motifs d'immigration en 2017

Motif d'immigration	Nombre de titres délivrés en 2017 (données provisoires)	Répartition en pourcentage
familial	91 070	34,7 %
étudiant	88 095	33,6 %
économique	27 690	10,6 %
humanitaire	40 305	15,4 %
divers	14 840	5,7 %
Total	262 000	100 %

Source : Ministère de l'intérieur, DGEF/ DSED, données AGDREF

Les délivrances de titres ont augmenté de 13,7 % en 2017 par rapport à 2016 notamment en raison de l'augmentation des admissions pour motif étudiant, humanitaire et économique. L'essentiel des flux migratoires est toujours constitué de personnes admises au séjour pour motif familial, ainsi que des étudiants. Les réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire occupent donc une place marginale dans les flux migratoires vers la France.

Les données sur le niveau d'étude des primo-arrivants sont peu nombreuses, à l'exception des chiffres sur les signataires du CIR. La majorité de ces derniers ont atteint le niveau secondaire (56,5%) ou supérieur (27,6%) mais près de 17 000 primo-arrivants sont concernés par un niveau plus faible : primaire (10%) voire n'ont jamais été scolarisés (5,7%). La part des personnes non scolarisées ou scolarisées jusqu'au niveau primaire est plus forte chez les publics admis au titre de l'asile (25%) que chez les publics admis à titre familial (13%).

Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, les entrées permanentes de personnes étrangères représentent en moyenne 0,7% de la population. La moyenne dans l'Union européenne est

identique, bien que les ressortissants permanents non communautaires ne représentent que 0,3% de la population totale de l'UE. La France se situe en deçà de la moyenne de l'UE et de l'OCDE avec une part de 0,4% des entrées permanentes dans la population totale. Si les États-Unis demeurent le premier pays de destination de l'OCDE avec 1,05 millions d'immigrés en 2015, l'Allemagne a enregistré 700 000 entrées permanentes en 2015.

En France, la hausse de 2% des flux entrants observée en 2015 par rapport à l'année précédente place l'immigration permanente à son niveau le plus haut depuis les années 1970. Cette évolution ne constitue pas un pic et apparaît relativement modeste sur le temps long. Toutefois Eurostat rappelle qu'en flux, la France est le troisième pays de l'UE ayant accueilli le plus d'immigrants en 2015 avec 298 000 personnes (communautaires compris) après l'Allemagne (1 543 800) et le Royaume-Uni (299 200).

1.2.1.5 La demande d'asile en France et en Europe

Le droit d'asile découle du préambule de la Constitution qui stipule que « *tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République* » ainsi que de la Convention de Genève sur les réfugiés du 28 juillet 1951 et du droit de l'Union européenne. Depuis la crise de 2015, le nombre de demandes d'asile déposées en France et en Europe a largement augmenté par rapport à la décennie précédente. La France a pris sa part dans l'accueil des bénéficiaires de la protection internationale.

En 2017, 100 412 demandes d'asile ont été introduites à l'OFPRA soit une hausse de 17% par rapport à 2016. Près de 43 000 personnes ont obtenu une protection au titre du statut de réfugié ou au titre de la protection subsidiaire. Les principaux pays d'origine de la demande d'asile en 2017 sont l'Albanie, l'Afghanistan, Haïti, le Soudan, la Guinée et la Syrie.

Le taux de protection s'établit en 2017 à 36 %. Les taux de protection les plus élevés concernent la Syrie (95,2 %), l'Afghanistan (83,1 %) et le Soudan (59,6 %) tandis que parmi les plus faibles, malgré le grand volume de demandes déposées, figurent l'Albanie (6,5%) et Haïti (2,8%).

Cependant, la progression du nombre de titres octroyés est modeste en comparaison avec nos voisins européens. Par rapport à la population du pays d'accueil, la France a accordé 2,6 fois moins de titres de séjour visant à la protection que la moyenne de l'Union européenne en 2016. En comparaison, la Suède est le premier pays d'accueil avec 13 fois plus de protections accordées qu'en France, et l'Allemagne accorde 10 fois plus de titres de protection.

Ces chiffres comparent le nombre de titres accordés et non pas celui des demandeurs d'asile, très différent d'un pays à l'autre. Ainsi, 1,3 million de demandes d'asile dans l'UE-28 ont été déposées en 2015 et 2016 soit le double du dernier pic enregistré dans l'UE-15 en 1992.

Aussi, l'harmonisation du droit d'asile à l'échelle de l'Union européenne est aujourd'hui nécessaire pour assurer la solidarité entre les États membres et réduire l'incertitude liée à la demande d'asile pour les personnes qui souhaitent obtenir protection en Europe. Le Président de la République a réaffirmé la nécessité d'une gestion plus harmonieuse de l'asile au niveau l'Union en faisant converger les législations nationales et en déployant un système unique contrôle afin de mettre en place à terme un Office européen de l'asile.

Outre la convergence des États en matière d'accueil, la création d'un Conseil franco-allemand de l'intégration (CFAI) témoigne d'une volonté d'harmoniser les politiques d'intégration au travers notamment de l'échange de bonnes pratiques et l'enrichissement mutuel au profit des partenaires européens. J'ai participé à la première réunion plénière à Berlin le 7 novembre 2017 durant laquelle les membres du conseil se sont accordés sur les thèmes à travailler en priorité en matière

d'intégration : apprentissage linguistique et transmission des valeurs démocratiques, éducation et égalité des chances, orientation des primo-arrivants et simplification du parcours administratif, hébergement et politique de la ville, inclusion économique et intégration sur le marché du travail, lutte contre les discriminations et promotion de l'engagement citoyen et de la cohésion sociale.

1.2.2 Le manque de statistiques sur les étrangers

Pendant toute la durée de ma mission, je me suis heurté à la difficulté d'objectiver nombre de constats sur la situation des personnes étrangères en France : situation économique, emploi, accès aux différents services publics, etc. Nos institutions sont structurées autour du principe du droit commun, offrant en théorie les mêmes droits à chacun, quelle que soit sa situation. Mais la vérification de l'effectivité de cet accès au droit est rarement possible : les services publics ne recueillent de données de gestion sur la nationalité de naissance ou la date d'entrée en France que lorsqu'elles ont un impact sur le service public concerné (par exemple une durée de résidence requise pour le versement d'une prestation sociale). Dès lors, peu de données sont collectées par les administrations pour étudier l'impact des différentes politiques publiques sur les divers volets de l'intégration des publics étrangers (insertion professionnelle, accès aux droits...).

Pour remédier à cela, je propose qu'il soit précisé qu'assurer l'accès effectif de tous aux services publics fait partie des objectifs de gestion des grands services publics (CNAMTS, CAF, Pôle emploi), afin qu'ils puissent, sous réserve de l'avis de la CNIL, recueillir des données sur la nationalité de naissance des usagers. Ces données ne seront bien sûr utilisables que de manière anonymisée dans le cadre sécurisé de la statistique publique.

Proposition n° 1 : Demander aux grands services publics d'enrichir leurs données de gestion par des données objectives sur la nationalité permettant de mesurer l'accès effectif des étrangers à leurs dispositifs.

Depuis une dizaine d'années cependant, plusieurs grandes enquêtes menées par les instituts de statistique publique ont permis de mieux connaître les caractéristiques et trajectoires des étrangers en France :

- l'enquête « Trajectoires et origines » (TeO) : conduite conjointement par l'INSEE et l'INED en 2008, elle a examiné les parcours d'intégration à long terme en étudiant les trajectoires et comparant les générations en termes de modes de vie et d'accès aux ressources. Première enquête d'envergure nationale, l'enquête TeO a apporté un éclairage majeur sur l'intégration, montrant qu'elle concerne plusieurs générations, et décrivant les discriminations ressenties ;
- « L'Enquête longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants » (ELIPA) a été réalisée en 2011 par la Direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'intérieur. Elle vise à appréhender les parcours d'intégration des personnes bénéficiaires d'un premier titre de séjour qui ont vocation à s'installer durablement en France. Étalée dans le temps, l'enquête consiste à interroger des personnes dès l'obtention de leur premier titre de séjour puis un an et trois ans plus tard. Les différents volets de l'intégration pris en compte étaient les suivants : emploi, logement, connaissance du français, conditions de vie, réseau social, démarches administratives relatives à l'immigration et à l'intégration, bilans des mesures d'accompagnement des nouveaux migrants ;
- l'enquête Emploi en continu de l'INSEE : réalisée par l'INSEE depuis 1950, elle mesure chaque trimestre le chômage au sens du Bureau international du travail (BIT). Elle prend

en compte le critère de nationalité mais non la date d'arrivée des personnes de sorte qu'elle dresse un tableau de l'insertion des non-nationaux sur le marché de l'emploi sans permettre de suivre l'évolution des personnes dans le temps. En 2015, les étrangers hors UE étaient plus de deux fois et demi plus susceptibles d'être au chômage que la population de nationalité française : 25,9 % de chômage pour les hommes (contre 9,8 % pour les nationaux français) et 23,6 % pour les femmes (contre 9 %).

Aujourd'hui, le principal fichier comprenant des informations permettant des études statistiques en matière d'immigration est AGDREF : application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (3,5 millions de personnes en 2001) dont est chargé le ministère de l'intérieur. AGDREF comprend des informations concernant l'état civil du demandeur, sa nationalité, sa situation de famille, son adresse, les conditions de son entrée en France (entrée régulière ou irrégulière, regroupement familial), sa profession, sa situation administrative¹³. Un numéro d'identification national permanent est attribué à chaque ressortissant étranger figurant dans le traitement. Outre les services des préfectures, la police et la magistrature, l'INSEE et l'INED qui ont accès aux données anonymisées d'AGDREF, d'autres administrations peuvent consulter le fichier depuis la loi du 24 août 1993 : les organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale et Pôle Emploi.

Pour autant, le cadre juridique concernant la collecte et le traitement des données des individus établit des limites strictes. S'appuyant sur une décision du Conseil constitutionnel de décembre 2007¹⁴, la CNIL a précisé le cadre dans lequel des statistiques sur la mesure de la diversité pouvaient être élaborées¹⁵. La CNIL ne s'oppose pas à la mesure statistique des diversités mais rappelle les enjeux et les règles à suivre pour remplir l'objectif de protection des données personnelles. Parmi ses recommandations intervenues dans le contexte d'un débat sur les enquêtes liées aux discriminations, certaines ont une résonance particulière en matière d'étude de l'origine étrangère des personnes :

- ouvrir plus largement aux chercheurs habilités l'accès aux bases de données statistiques et aux fichiers de gestion dès lors que les conditions d'exploitations font l'objet d'une méthodologie rigoureuse et garantissent la protection des données et l'anonymat des personnes ;
- utiliser les données « objectives » relatives à l'ascendance des personnes pour mesurer la diversité (nationalité, lieu de naissance des parents) y compris dans le recensement et les fichiers d'enquêtes réalisées au sein des entreprises et des administrations ;
- ne pas intégrer dans les fichiers des entreprises et des administrations de données sur l'ascendance des personnes dans la mesure où ces données ne serviraient pas strictement à la gestion.

L'ensemble des chercheurs et statisticiens auditionnés au cours de la mission ont pointé le manque de données publiques disponibles au traitement statistique. De surcroît, il n'existe à ce stade aucune méthodologie consensuelle ni de périmètre commun à toutes les enquêtes. Par

¹³ Carte de séjour, carte de résident, demande de naturalisation, demande d'asile, refus de séjour, reconduite à la frontière, visa de sortie-retour et contentieux.

¹⁴ Le Conseil Constitutionnel dans sa décision n°2007-557 DC du 15 novembre 2007 – Loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile - rappelle que les traitements nécessaires à la conduite des études sur la mesure de la diversité des origines peuvent porter sur des données objectives ; bien qu'ils ne sauraient reposer sur l'origine ethnique ou la race au nom du principe d'égalité énoncé à l'article 1 de la Constitution.

¹⁵ CNIL, *Mesure de la diversité et protection des données. Les dix recommandations de la CNIL*, 16 mai 2007.

ailleurs, la nécessité de conduire des études longitudinales sur l'évolution des parcours d'intégration semble faire consensus pour appréhender le processus d'intégration.

C'est pourquoi, en ce qui concerne les primo-arrivants, je propose de développer les études sur leurs parcours d'intégration, pour une meilleure connaissance de ce public. Par exemple, je salue l'initiative de la DGEF qui lancera en 2018 une enquête longitudinale sur 10 000 réfugiés, et a conclu une convention avec l'école d'économie de Paris sur l'intégration économique et sociale des réfugiés. La création d'un observatoire permettra de stimuler la recherche et valoriser les travaux réalisés ; il a sa place dans le schéma général de gouvernance que je propose en partie 6 du rapport.

Proposition n° 2 : Encourager la commande d'études sur les primo-arrivants en créant un observatoire de la politique d'intégration.

La qualité de l'outil statistique et la systématisation de la collecte de données sont une source de connaissance mais également un levier d'amélioration des politiques publiques. Aussi, il me semble indispensable, pour conduire une politique ambitieuse d'intégration, de renforcer l'appareil statistique qui permettra d'éclairer les décisions et d'évaluer leurs résultats.

Cela pourrait concerner le recensement, dans le questionnaire duquel une question sur la nationalité des parents pourrait être introduite. Aujourd'hui, le bulletin individuel du recensement propose aux répondants d'indiquer s'ils sont nés français, devenus français ou s'ils sont étrangers. Intégrer une nouvelle question proposant les mêmes choix sur la nationalité des parents des répondants permettrait de suivre les trajectoires générationnelles des personnes étrangères et d'origine étrangère dans leur parcours d'intégration.

Proposition n° 3 : Intégrer dans le questionnaire du recensement une question sur la nationalité des parents.

1.3 L'accueil et l'intégration des primo-arrivants : une politique publique peu lisible et insuffisamment ambitieuse

1.3.1 La complexité de la réglementation du droit au séjour

Par définition, le droit au séjour conditionne fortement les conditions d'intégration des étrangers en France. Or, ce droit est porté par des procédures administratives souvent perçues comme complexes et peu lisibles par les étrangers, les maintenant dans une condition précaire, même dans les cas où leur droit au séjour est reconnu.

Cette situation est parfois illustrée avec force par les files d'attente et les délais de prise de rendez-vous de certaines préfectures, symptômes d'une organisation administrative jugée insatisfaisante, tant par les personnes concernées que par les services de l'Etat. Ce constat est particulièrement vrai pour les demandes d'asile, malgré la création des guichets uniques des demandeurs d'asile (GUDA) en 2015¹⁶, mais il se retrouve également lors des renouvellements de titres. Je connais bien cette réalité, qui est celle de mon département et qui m'a été rappelée à chacune des auditions que j'ai menées comme lors des tables rondes que j'ai organisées. Elle est symptomatique des limites de notre dispositif d'accueil et d'intégration et a des effets délétères tant sur les étrangers,

¹⁶ Créés par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, les GUDA réunissent les services de la préfecture et de l'OFII, avec l'objectif d'un délai maximal de trois jours entre le moment où la personne manifeste sa volonté de demander l'asile et l'enregistrement effectif de cette demande.

qui restent tous très marqués par la longueur et la complexité de ces démarches qui matérialisent leurs premiers contacts et leurs premiers pas dans notre pays, que sur nos concitoyens qui, par un effet de miroir déformant peuvent avoir le sentiment d'étrangers toujours plus nombreux et devant sans cesse être contrôlés par les services de l'État.

Autre symptôme, la délivrance de récépissés de quelques mois, parfois renouvelés plusieurs fois¹⁷, témoigne de l'incapacité du dispositif actuel à délivrer des titres de séjour dans des délais adéquats, malgré certaines mesures ponctuelles d'extension de durées de validité de certains récépissés ou le recrutement de contractuels.

Ce constat, partagé par le ministère de l'intérieur, a motivé deux pistes d'amélioration :

- d'abord, le renfort en effectifs avec la décision du ministre de transformer 150 emplois vacataires, créés entre 2016 et 2018 pour l'instruction des demandes d'asile en GUDA, en emplois titulaires ;
- ensuite, le développement des titres de séjour pluriannuels. En effet, la loi du 7 mars 2016¹⁸ a introduit le titre pluriannuel de séjour, valable pour une période de deux à quatre ans, après un an de séjour en France, à échéance de la carte de séjour annuelle ou du visa long séjour valant titre de séjour. Unanimement salué comme une avancée, ce titre pluriannuel devrait simplifier les démarches administratives, stabiliser le séjour des personnes détentrices et lisser l'activité des services administratifs. Il faudra s'assurer de sa bonne mise en œuvre par les services des préfectures.

Dans le même esprit, les acteurs que j'ai auditionnés se sont satisfaits de la création d'un titre de séjour pluriannuel pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire (titre de quatre ans), prévue dans le projet de loi sur l'asile annoncé par le président de la République pour le premier trimestre 2018.

En matière d'immigration du travail aussi la pluriannualité des titres est favorisée, avec la création, en 2016, du passeport talent, titre pluriannuel qui participe de la simplification administrative (ce titre fusionne plusieurs anciens titres) et qui présente des traits innovants (ce titre est accessible aux anciens étudiants en France et aux étrangers entrepreneurs, sans nécessiter de procédure d'autorisation de travail) mais dont la délivrance est aujourd'hui est extrêmement faible.

Pour aller plus loin, je propose que soient étudiées les possibilités de primo-délivrance de titres de séjour pluriannuels. Qu'est-ce qui justifie encore que les étrangers qui arrivent dans le cadre du regroupement familial ne se voient délivrer qu'un titre annuel ? Un titre pluriannuel pourrait ainsi être délivré comme premier titre de séjour, et pas uniquement dans le cadre d'un renouvellement comme c'est le cas actuellement.

Proposition n° 4 : Systématiser la primo-délivrance de titres de séjour pluriannuels.

Malgré ces avancées, l'obtention d'un titre nécessite toujours en moyenne 3,7 passages en préfecture (alors même que deux tiers des titres étrangers en France sont des titres de séjour de dix ans)¹⁹ ! Cette situation est d'autant moins compréhensible que l'ensemble des autres services

¹⁷ Pour une première demande de carte de séjour, le récépissé est valable pour une durée de quatre ou six mois pour permettre l'instruction du dossier par la préfecture et la fabrication du titre de séjour. Ce récépissé peut être exceptionnellement renouvelé pour trois mois maximum. Pour une demande de renouvellement de carte de séjour, le récépissé est valable trois mois. Il peut être éventuellement renouvelé.

¹⁸ Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

¹⁹ Source DGEF.

et démarches en préfecture sont désormais dématérialisées (documents d'identité, cartes grises...) ou en passe de l'être et que la fracture numérique, tout comme les contrôles que la délivrance de titres peut rendre nécessaire, ne peuvent justifier que les étrangers soient les seuls à qui l'on impose des rendez-vous physiques aussi nombreux.

Aussi pour réduire ces passages en préfecture, la DGEF s'est engagée dans une démarche longue de remise à plat des procédures de délivrance des titres²⁰, avec pour objectif, dans une échéance de trois à cinq ans, de réduire à un passage en préfecture toute demande de renouvellement d'un titre ou d'un visa antérieur (le retrait du titre, remis après vérification biométrique).

Cette ambition, que je salue, nécessitera la convergence des systèmes d'information des titres de séjour et des visas et la dématérialisation progressive des demandes de renouvellement, qui doit cependant démarrer dès 2018.

Proposition n° 5 : Démarrer dès le premier semestre 2018 le chantier de dématérialisation des demandes de renouvellement des titres de séjour.

Je souligne aussi que ce travail de simplification concerne également l'immigration du travail, pour laquelle la DGEF a déjà amorcé certaines réformes²¹, parmi lesquelles la simplification des procédures administratives et la modernisation des outils, dont l'expérimentation du portail « France visa » avec le ministère des affaires étrangères (pré-demande de visa en ligne), la gestion automatisée de l'immigration professionnelle au premier semestre 2018, le programme de numérisation des renouvellements des demandes de titres de séjour, etc. J'encourage ces efforts, qui méritent d'être poursuivis dans l'optique d'améliorer l'attractivité de la France.

Pour ce qui concerne en particulier la procédure de demande d'asile, je rappelle l'engagement du président de la République de réduire à six mois les délais d'instruction des demandes, recours compris et suis convaincu qu'il est aussi nécessaire d'enregistrer les demandes beaucoup plus rapidement, notamment en Île-de-France où cette phase préalable prend parfois plusieurs mois et peut conduire à la constitution de campements. L'encadré ci-dessous en précise les modalités.

Encadré 2 : Les délais d'instruction des demandes d'asile

Conformément à l'engagement du président de la République de réduire à six mois le délai d'instruction des demandes d'asile, recours compris, les acteurs impliqués se sont engagés dans une démarche de réduction des délais afférents aux procédures d'enregistrement, d'instruction et de jugement.

Au 30 septembre 2017, les données communiquées à la mission par la DGEF faisaient état des délais constatés moyens suivants pour un total d'un an et deux mois (424,7 jours) :

- 18 jours ouvrés constatés en septembre 2017 pour l'enregistrement en GUDA, avec l'objectif de descendre à trois jours à la fin 2018 ;
- 11,2 jours calendaires d'introduction de la demande auprès de l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ;
- 206 jours en moyenne d'instruction des demandes par l'OFPRA (150 jours en procédure accélérée), avec l'objectif de réduire ce délai à trois mois en 2018 ;
- 189,5 jours pour le recours devant la cour nationale du droit d'asile (CNDA), en visant une réduction à 120 jours à la fin 2018 pour respecter l'engagement présidentiel.

²⁰ Pour information, en raison des nombreux cas spécifiques (notamment liés aux traités bilatéraux), les services de l'État peuvent délivrer près de 270 documents de séjour différents.

²¹ Ces mesures vont dans le même sens que les recommandations formulées par l'OCDE dans un récent rapport (OCDE, « Le recrutement des travailleurs immigrés, l'exemple français », novembre 2017).

Le délai global de six mois prévu dans le plan d'action pour l'asile est un délai pondéré de 170 jours, c'est-à-dire qui tient compte de la part de recours devant la CNDA, soit 60 % du total des décisions. Il emporte les délais pondérés théoriques suivants :

- si la décision ne fait pas l'objet d'un recours (40 % des cas) : trois jours ouvrés pour l'enregistrement en GUDA (ou 10 jours en cas de crise migratoire), suivis de 60 jours pour obtenir la notification de l'OFPRA, soit un total de 70 jours ;
- si la décision fait l'objet d'un recours (60 % des cas) : trois jours ouvrés pour l'enregistrement en GUDA (ou 10 jours en cas de crise migratoire), suivis de 60 jours pour obtenir la notification de l'OFPRA et de 170 jours pour obtenir un jugement de la CNDA, soit un total de 240 jours.

Avec ces pondérations, le délai pondéré constaté en septembre 2017 est de 338 jours, ce qui nécessitera une division par deux pour atteindre l'objectif visé à la fin 2018.

Source : DGEF et mission.

1.3.2 Depuis 2016, le contrat d'intégration républicaine

Depuis 2009, la politique d'accueil et d'accompagnement des étrangers primo-arrivants – définis comme les étrangers en situation régulière présents sur le territoire national depuis moins de cinq ans²² – a été confiée au ministère de l'intérieur. Elle est pilotée par la direction générale des étrangers en France (DGEF)²³ et mise en œuvre par l'OFII.

Cette mission est portée sur le budget de l'État par la mission « immigration, asile et intégration », dans le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française », qui concerne tant l'accueil que l'intégration des primo-arrivants. Ses crédits sont en augmentation de + 43 M€ en 2018. Ils passent ainsi de 240 M€ en 2017 à 283 M€ en 2018 mais, comme l'a rappelé mon collègue Pierre-Henri DUMONT dans son avis présenté dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018²⁴, cette hausse ne concerne pas que la politique d'intégration, et est à mettre en perspective avec l'annulation de 40,5 M€ dans le cadre de l'exécution du budget 2017. D'où son jugement, que je partage, que l'intégration est « *le parent pauvre du dispositif français [d'accueil et d'intégration des étrangers]* ».

En effet, il convient de distinguer clairement ce qui relève, d'une part, de l'accueil et, d'autre part, de l'intégration des étrangers en France :

- pour une très large part (68 %), les crédits du programme 104 relèvent de l'action 11 consacrée à l'accueil des étrangers primo-arrivants, dont l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) a la charge, avec un budget de 191 M€ inscrit au projet de loi de finances 2018. Il est à noter que les missions relevant de la politique de l'asile ont pris une place plus importante pour l'opérateur. Elles comprennent : la gestion des flux d'entrée et de sortie dans le nouveau dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile, dans le cadre d'un schéma national d'accueil et d'une orientation directive des demandeurs d'asile, grâce au dispositif national d'accueil (DNA) ; le pilotage du premier accueil des demandeurs d'asile ; le versement d'une allocation unique aux demandeurs d'asile (ADA) ; ainsi que la primo-évaluation (détection des vulnérabilités) des demandeurs d'asile afin

²² Au-delà de ces cinq ans, ces publics sont jugés relever du droit commun.

²³ Créée par le décret du 12 août 2013, modifié par le décret du 21 décembre 2015, la DGEF traite de l'ensemble des questions relatives aux ressortissants étrangers, afin d'améliorer la conduite des politiques publiques qui la concernent. Elle est composée de trois directions : la direction de l'immigration, la direction de l'asile et la direction de l'accueil, de l'accompagnement et de la nationalité (DAAEN).

²⁴ M. Pierre-Henri DUMONT, député, avis n° 235 présenté au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2018, tome VII « Immigration, asile et intégration », 12 octobre 2017.

de déterminer leurs besoins particuliers en matière d'accueil et de traitement de leur demande par l'OFPRA ;

- de leur côté, les actions territoriales d'accompagnement des étrangers en situation régulière, qui relèvent de l'action 12, ne représentent qu'un montant de 38 M€ en 2018, alors même qu'ils représentent une augmentation de + 36 % par rapport à 2017. Pour cette année 2017, les dépenses d'intervention représentaient 28 M€ en dotation initiale, mais seulement 24,6 M€ après surgel budgétaire, dont 17,6 M€ de crédits délégués aux services déconcentrés, soit moins d'un million d'euros par grande région (métropole et outre-mer).

Encadré 3 : Les missions de l'OFII

L'OFII est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur, dont les cinq missions principales sont les suivantes :

- l'accueil et l'intégration des étrangers immigrés autorisés à séjourner durablement en France et signataires à ce titre d'un contrat d'intégration républicaine (CIR) avec l'État ;
- l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile (accueil dans les guichets uniques, gestion des entrées et sorties dans les lieux d'hébergement dédiés, versement de l'allocation pour demandeurs d'asile, participation au dispositif de relocalisation, etc.) ;
- l'aide au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine ;
- la gestion des procédures de l'immigration régulière en lien avec les préfetures et les postes diplomatiques et consulaires (demandes de regroupement familial, visas long séjour, etc.) ;
- l'émission de l'avis médical dans le cadre de la procédure d'autorisation de séjour pour raisons de santé.

L'OFII est composé d'une administration centrale, de 31 directions territoriales (28 métropolitaines et 3 d'outre-mer) et de 10 délégations et missions à l'étranger. Au 31 décembre 2016, les effectifs de l'OFII représentaient 945 ETP.

Source : OFII.

L'intégration des étrangers en France se traduit principalement par la signature du CIR par les primo-arrivants. Introduit par la loi du 7 mars 2016 précitée, le CIR remplace l'ancien contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Il est conclu entre l'État français et tout étranger non européen admis au séjour en France souhaitant s'y installer durablement, pour une durée d'un an, avec l'engagement de la personne à suivre avec assiduité des formations pour favoriser son autonomie et son insertion dans la société française. Ces formations comprennent une formation linguistique prescrite en fonction du niveau en français et une formation civique obligatoire, pour un montant de 106 M€ en loi de finances initiale pour 2017 (incluant les actions déconcentrées d'accompagnement).

Il est à souligner d'emblée que le CIR ne concerne pas l'ensemble des autorisations de séjour accordées chaque année, mais cible celles relevant d'un droit à séjourner durablement sur le territoire. Il concerne en revanche les personnes venant d'arriver sur le territoire comme celles dont le séjour a fait l'objet d'une régularisation. Ainsi, en 2016, le CIR était signé par la moitié des personnes admises au séjour, soit 106 263 signataires du CIR sur 227 923 personnes admises au séjour, comme présenté dans le tableau suivant.

Tableau 2 : CAI / CIR signés par motif d'admission au séjour depuis 2014

Motifs de l'admission au séjour		2014	2015	2016
Familial	Familles de français : conjoints	38 597	38 082	35 966
	Liens personnels et familiaux	17 450	16 494	13 993
	Regroupement familial	9 237	8 552	8 038
	Membres de familles de réfugiés/apatrides	2 243	2 189	2 017
	Familles de travailleurs	431	48	18
	Familles de français : ascendants, enfants	802	763	613
	Familles de français : parent d'enfant français	10 220	9 295	8 266
	TOTAL	78 980	75 423	68 911
Autres	Considérations humanitaires	5 798	5 307	4 379
	Divers (notamment l'aide sociale à l'enfance)	1 873	2 155	1 994
	Étrangers âgés de 16 à 18 ans	3 836	3 516	1 864
	TOTAL	11 507	10 978	8 237
Asile	Réfugiés (y compris protection subsidiaire)	12 050	14 587	19 586
	TOTAL	12 050	14 587	19 586
Économique	Actifs non salariés	1 952	2 473	2 365
	Salariés	6 605	6 658	7 164
	TOTAL	8 557	9 131	9 529
TOTAL		111 094	110 119	106 263

Source : OFII.

Encadré 4 : Les dispenses de CIR

Certains publics sont dispensés de CIR :

- les ressortissants d'un État-membre de l'Union européenne, d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ;
- les étrangers n'ayant pas vocation à s'installer durablement (étudiants, stagiaires, travailleurs saisonniers, travailleurs temporaires et détachés, etc.)²⁵ ;
- les étrangers qui ont effectué, en France ou à l'étranger, un parcours scolaire ou universitaire leur ayant permis d'acquérir la connaissance de la langue et les principes de la société française²⁶.

Au-delà de ces dispenses, il convient de préciser que, pour certains publics, la signature du CIR peut être prévue, mais sans conditionner le droit au séjour. C'est notamment le cas des Algériens souhaitant s'installer en France, qui s'inscrivent dans le cadre du traité bilatéral avec la France.

Source : DGEF.

En ce qui concerne les formations linguistiques, l'OFII évalue le niveau de langue des primo-arrivants éligibles au CIR et leur prescrit des cours de français dans l'objectif d'une progression vers le niveau A1²⁷. Ce niveau étant parfois déjà maîtrisé par certains primo-arrivants, ces derniers peuvent être dispensés de la formation linguistique. Pour les autres, ces prescriptions

s'inscrivent dans l'un des trois forfaits possibles de 50, 100 ou 200 heures sur sept mois maximum (sans possibilité de passer d'un forfait à l'autre en cours de formation). Il est à noter que le passage du CAI au CIR s'est accompagné d'une hausse du niveau de langue visé de A1.1 à A1, ce qui explique le presque doublement des prescriptions linguistiques entre 2015 et 2016, comme illustré dans le tableau ci-dessous.

Tableau 3 : Prescription de formations linguistiques

	2014	2015	2016	2017(est.)
Nombre de CAI / CIR signés	111 097	110 106	106 263	105 000
Part de prescription linguistique	22,2 %	24,7 %	40,7 %	54 %

Source : OFII. Pour 2017, les estimations portent sur la période allant du 1^{er} janvier au 31 octobre.

Soulignons ici, pour y revenir plus loin, que les titres de séjour requièrent des conditions de niveau de langue différentes :

- pour la délivrance du titre de séjour pluriannuel, c'est la progression vers le niveau A1 qui est évaluée sur la base d'une attestation d'assiduité aux cours (supérieure à 80 %) ;
- pour la délivrance de la carte de résident de 10 ans, l'atteinte du niveau A2 sera requise à compter du 7 mars 2018 (sanctionnée par l'obtention d'un test ou d'un diplôme certifiant à la charge de la personne) ;
- pour la naturalisation, les personnes doivent justifier d'un niveau B1 oral depuis 2011²⁸.

C'est pourquoi, après le CIR, le parcours d'intégration linguistique peut théoriquement se poursuivre par des formations complémentaires gratuites proposées aux étrangers ayant atteint le niveau A1 et souhaitant progresser vers des niveaux supérieurs. Elles concernent un volume de 100 heures pour l'atteinte du niveau A2 et de 50 heures pour le niveau B1.

Outre ces formations linguistiques, l'OFII délivre une formation civique de deux jours (deux modules de six heures détaillés plus loin), visant à une appropriation des valeurs de la République et de la société française. Cette formation est obligatoire pour tous les signataires du CIR.

²⁵ Les personnes bénéficiant d'un des titres suivants : carte de séjour temporaire (CST) visiteur ou étudiant, CST stagiaire, CST pour exercer une profession commerciale, industrielle ou artisanale, CST vie privée et familiale et avec résidence pendant au moins huit ans de façon continue et suivi, après l'âge de 10 ans, une scolarité d'au moins cinq ans dans un établissement scolaire français, CST vie privée et familiale pour raison de santé, carte de séjour pluriannuelle passeport talent, passeport talent (famille), travailleur saisonnier, carte de séjour pluriannuelle salarié détaché ICT (*intra corporate transfer*), salarié détaché ICT (famille), salarié détaché mobile ICT, salarié détaché mobile ICT (famille).

²⁶ Les personnes ayant effectué leur scolarité dans un établissement d'enseignement secondaire français pendant au moins trois années scolaires, et les personnes ayant suivi des études supérieures en France pendant au moins une année universitaire.

²⁷ Ce niveau est défini par le cadre européen commun de référence pour les langues. Le niveau A1 est le premier niveau sur une échelle de six.

²⁸ Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité française. La justification se fait par un diplôme égal ou supérieur au niveau requis ou une attestation délivrée soit par un organisme reconnu par l'État comme apte à assurer une formation « Français langue d'intégration » (FLI), soit à l'issue d'un test linguistique certifié ou reconnu au niveau international.

1.3.3 Un accès à la nationalité comme aboutissement possible d'un parcours d'intégration réussi

Encadré 5 : La naturalisation : législation actuelle

La naturalisation est un mode d'acquisition de la nationalité française soumis à la décision de l'administration au regard du respect de plusieurs conditions parmi lesquelles :

- la résidence en France, d'une durée de cinq ans dans le cas général, de deux ans pour les « *parcours exceptionnels d'intégration* » ou sans durée minimale pour les réfugiés ou pour les personnes ayant le français comme langue maternelle ou ayant suivi une scolarisation d'au moins cinq ans dans un établissement enseignant en langue française dans un État dont le français est langue officielle ;
- la régularité du séjour ;
- l'insertion professionnelle ;
- l'assimilation à la communauté française (avec la signature de la charte des droits et devoirs du citoyen français) ;
- la connaissance de la langue française (au niveau B1 oral depuis 2011) ;
- l'adhésion aux valeurs de la République ;
- la moralité et l'absence de condamnations pénales.

L'acquisition de la nationalité française n'est pas un droit. Elle peut être refusée même si les conditions de recevabilité sont réunies

Le pourcentage moyen de réponses favorables était de 66 % en 2014. La nationalité française s'acquiert principalement par décret (naturalisations ou réintégrations) ou par déclaration (mariage avec un Français, naissance ou résidence en France), comme l'illustre le tableau suivant. Il est à noter que deux nouvelles modalités d'acquisition par déclaration ont été créées à compter du 1^{er} juillet 2016, au bénéfice des ascendants de Français et des frères et sœurs de Français. Entre 2017 et 2016, les acquisitions de la nationalité par décret et par mariage (modalités suivies par le ministère de l'intérieur) ont baissé de -5,7 %, en passant de 88 775 à 83 674 personnes.

Tableau 4 : Acquisitions de la nationalité française par modalité

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Par décret	66 273	46 003	52 207	57 610	61 564	68 067	65 654
Par déclaration	46 174	47 820	42 989	45 999	50 134	41 905	p.
Par déclaration ascendants et fratries						6	544
Sans formalité	2 122	2 228	2 080	2 004	1 730	2 068	p.
TOTAL	114 569	96 051	97 276	105 613	113 608	119 152	p.

Source : DGEF. Les données pour 2017 sont provisoires, les modalités d'acquisitions de la nationalité suivies par le ministère de la justice n'étaient pas encore disponibles à la date de rédaction du rapport.

En moyenne, il faut compter une douzaine d'années entre l'arrivée en France et l'obtention de la nationalité française, ce qui pose question. La logique selon laquelle le parcours d'intégration, sur le plan administratif, passe nécessairement par une carte pluriannuelle puis une carte de résident, avoir de pouvoir s'engager dans l'acquisition de la nationalité, doit être réinterrogée. La part des étrangers immigrés ayant acquis la nationalité française s'élève à 40 %²⁹. En 2014, les personnes qui ont acquis la nationalité étaient un peu plus souvent des femmes que des hommes (51,2 % contre 48,8 %), sachant que les enfants représentaient 40,6 % des nouveaux acquérants (soit un peu plus de 42 000 personnes).

²⁹ DGEF, Infos Migrations n° 85, juin 2016.

Plusieurs déterminants influent certes sur l'acquisition de la nationalité française : les dispositions légales, l'âge d'arrivée en France, la durée de présence sur le territoire national, la situation matrimoniale et le lien à la migration du conjoint, la maîtrise du français, l'emploi, etc.

Au regard de ces éléments, la naturalisation peut donc apparaître comme l'aboutissement d'un parcours d'intégration réussi au-delà du CIR³⁰. Mais les parcours d'intégration doivent être beaucoup mieux pris en compte de la part de l'administration (par exemple, pour les jeunes investis dans un service civique), afin qu'un accès plus rapide à la nationalité française soit possible pour ceux qui le souhaitent. Il n'est pas acceptable que des personnes qui maîtrisent notre langue, travaillent et ont fondé une famille en France voient leurs demandes successivement ajournées et parfois sur plusieurs années, comme j'ai pu le constater.

Il me semble nécessaire qu'une circulaire du ministre de l'intérieur rappelle ces principes pour que l'instruction des demandes de naturalisation démarre dès le dépôt de la demande, en s'inscrivant dans un délai cible d'instruction raisonnable. Afin de s'assurer que ce délai soit respecté, la question peut se poser de modifier la loi pour que s'applique le principe du « silence vaut accord ». Par ailleurs, l'appréciation de « *l'assimilation à la communauté française* », condition essentielle de l'octroi de la nationalité, est actuellement évaluée lors d'un entretien individuel réalisé avec un seul agent de préfecture. Afin d'éviter les risques de subjectivité inhérents à ce type de décision, il me semblerait pertinent que l'entretien se déroule devant trois personnes, afin que l'évaluation soit faite de façon collégiale.

Je souhaite également que la notion de « *parcours exceptionnels d'intégration* », qui peut faire l'objet d'interprétations différentes suivant les préfectures, soit remplacée par celle plus objectivable de « *parcours réussi d'intégration* », qui permettrait de déposer une demande de naturalisation à partir d'une durée de résidence de deux ans. Il est en effet nécessaire de changer d'approche en matière de naturalisation et de sortir de la logique d'ancienneté sur le territoire, pour beaucoup plus qu'aujourd'hui, privilégier la motivation.

Proposition n° 6 : Réviser les critères d'octroi de la nationalité pour tenir compte de la motivation des candidats, davantage que de leur durée de résidence, et harmoniser l'instruction par les préfectures.

1.3.4 L'école : un levier majeur d'intégration des enfants étrangers et de leurs parents

Nous l'avons vu, le CIR concerne les primo-arrivants adultes. Pour les enfants en âge d'être scolarisés, qui représentent une bonne part des primo-arrivants³¹, la scolarisation constitue un vecteur fort d'intégration. L'école joue un rôle d'intégrateur puissant pour les enfants et, plus largement, pour les familles, en termes d'apprentissage de la langue, de partage de nos valeurs et de socialisation.

En ce qui concerne les enfants, l'éducation nationale a scolarisé 52 500 élèves allophones en 2014-2015 (soit 0,56 % du total des élèves scolarisés), dont 88 % dans le cadre d'une scolarité spécifique en unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants (UPE2A)³² orientée sur

³⁰ La circulaire NOR INTK1504908J du ministre de l'intérieur du 30 mars 2015 rappelle que : « *L'acquisition de la nationalité constitue ainsi dans la vie d'une personne un acte fondamental qui doit demeurer l'aboutissement logique d'un parcours d'intégration puis d'assimilation républicaine réussi et exigeant. (...) Ainsi, votre appréciation [par les préfets] devra savoir être bienveillante lorsque les mérites individuels du demandeur, son potentiel, ses compétences et l'intérêt pour la communauté nationale de l'accueillir en son sein le justifient.* »

³¹ Toutes origines confondues, 17 % des immigrés entrés en France en 2012 sont âgés de moins de 16 ans (source : INSEE, INSEE Première n° 1524, novembre 2014).

³² L'accueil et la scolarisation des élèves allophones sont régis par la circulaire n° 2012-141 du 2 octobre 2012.

l'apprentissage du français. Pour ce faire, chaque académie est dotée d'un centre académique (CASNAV)³³, chargé d'orienter les élèves vers l'un des 9 200 établissements scolaires dotés d'UPE2A et d'accompagner les enseignants grâce à des ressources et des conseils pédagogiques, des formations et des préparations à la certification. Conçues comme des passerelles, les UPE2A délivrent des formations intensives de français (18 heures par semaine), avec pour objectif l'orientation vers les classes classiques en moins d'un an. Les entrées en classe se font tout au long de l'année, même si une entrée en septembre est préférable (elle concerne 53 % des élèves).

Ces dispositifs ont fait l'objet d'une évaluation récente de la part des députés Anne-Christine LANG et Bertrand SORRE³⁴, dont les observations sont partagées par la DGESCO et présentées dans l'encadré suivant.

Encadré 6 : L'avis des députés LANG et SORRE sur le dispositif UPE2A

Les députés Anne-Christine LANG et Bertrand SORRE font le double constat suivant :

- le dispositif fonctionne de manière globalement satisfaisante, mais il présente des fragilités locales, dans les territoires soumis à une forte pression d'arrivées nouvelles ;
- l'autonomie de gestion laissée aux académies est positive, car elle permet de faire émerger des initiatives locales innovantes, mais le pilotage national souffre d'un manque de remontées d'informations.

Sur l'accès des enfants à l'école, mes collègues députés signalent des difficultés liées au blocage de certains maires pour l'accès au primaire³⁵, la question spécifique de la scolarisation des mineurs non accompagnés, et les délais parfois constatés lors de l'évaluation et de l'affectation des élèves, particulièrement dans le secondaire (avec les dernières statistiques connues datant de juin 2015).

Outre ces enjeux, leur rapport préconise de faire intervenir toute la communauté éducative autour de l'implication et de la formation des enseignants, de la fluidification des parcours des élèves allophones (implantation des UPE2A, emploi du temps et orientation après le collège) et de la mobilisation de la médecine scolaire. De plus, il dresse les pistes d'une ouverture plus grande de l'école vers les parents (dont le soutien au dispositif « Ouvrir l'école aux parents », développé ci-après) et vers le milieu associatif. Enfin, la modernisation du dispositif passe, selon les députés, par l'encouragement des dispositifs innovants et réactifs et par le renforcement du pilotage national, au regard du peu de données disponibles et du fort besoin d'association des services de l'éducation nationale aux décisions d'implantation de populations allophones dans les territoires afin que l'accueil puisse être correctement préparé.

Pour conclure, les députés appellent à prolonger cette évaluation, cinq ans après la publication des circulaires de 2012, par la désignation d'une mission IGAEN-IGAENR sur la scolarisation des élèves allophones. Cette mission inter-inspections a été désignée, elle devrait rendre ses conclusions en mars 2018.

Pour faire écho à cet avis, je salue les innovations dont fait montre l'éducation nationale, parmi lesquelles :

- la création d'une classe UPE2A-ULIS dans un collège du rectorat de Paris pour les élèves non francophones porteurs de handicap auditif, pour qui l'apprentissage du français nécessite une pédagogie adaptée ;

³³ Centre académique pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des élèves issus de familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV), dont l'organisation est fixée par la circulaire n° 2012-143 du 2 octobre 2012.

³⁴ Avis n° 274 présenté au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur le projet de loi de finances pour 2018, tome II « Enseignement scolaire », par les députés Anne-Christine LANG et Bertrand SORRE, 12 octobre 2017.

³⁵ L'inscription en maternelle ou en primaire est de la compétence du maire, selon l'article L. 131-5 du code de l'éducation.

- l'ouverture d'une école, en février 2017, au sein d'un centre d'hébergement d'urgence à Ivry-sur-Seine, qui permet la scolarisation de 70 élèves grâce à la collaboration étroite des CASNAV de Paris et de Créteil, en lien avec la ville de Paris et l'association Emmaüs France.

Outre les enfants, les parents étrangers allophones peuvent suivre des cours de français à l'école. Intitulé « Ouvrir l'école aux parents »³⁶, ce dispositif, créé en 2008 par les ministères de l'intérieur et de l'éducation nationale, vise trois objectifs pédagogiques principaux : l'acquisition du français, la connaissance des valeurs de la République et la connaissance du fonctionnement et des attentes de l'école vis-à-vis des élèves et des parents.

Ce dispositif a bénéficié à 6 762 parents en 2016 dans 435 ateliers dans 70 départements (soit une moyenne de 16 personnes par atelier), et concerne pour une large part un public féminin (82 % des publics) qui va au-delà des primo-arrivants (les primo-arrivants représentent 48 % des publics). Les enseignements sont dispensés en priorité par des enseignants de l'éducation nationale, notamment ceux qui exercent en UPE2A ou des formateurs du GRETA, ce qui garantit leur qualité.

« Ouvrir l'école aux parents » fait l'objet d'une évaluation globalement positive (avec 82 % des directeurs d'établissements satisfaits pour l'année scolaire 2016-2017)³⁷, alors même qu'il souffre d'un manque de moyens. En effet, les 120 heures de cours délivrées pour l'année scolaire sont insuffisantes pour amener les parents à une certification linguistique, même si une attestation de fin de parcours est remise aux parents. Avec un cofinancement de deux millions d'euros³⁸, il mériterait d'être renforcé et davantage connu, enjeux dont sont conscients les deux ministères impliqués dans son pilotage.

Les formateurs, interrogés dans une enquête réalisée par le ministère sur l'année scolaire 2016-2017, identifient les améliorations possibles suivantes : l'organisation d'une réunion de présentation du dispositif dès la rentrée scolaire, la demande d'un budget complémentaire pour la présentation à une certification (je reviens sur ce point dans la partie 2.1.2.4), la construction d'un parcours personnalisé pour les parents, la communication plus fréquente avec les associations de quartiers et services municipaux de quartiers prioritaires de la ville.

Pour ma part, je souhaite que des pistes complémentaires de développement soient également étudiées, comme l'organisation des ateliers à des horaires permettant d'accueillir le plus grand nombre de personnes (seuls 7 % des ateliers ont lieu après 18 heures) et la constitution de groupes de niveau homogènes.

D'une manière générale, il est nécessaire que l'école s'ouvre beaucoup plus qu'aujourd'hui aux parents et que s'y développe pour eux l'apprentissage du français : les mères de familles qui n'ont pas souhaité ou pu prendre des cours ailleurs sont souvent sensibles à cette offre quand elle est dans l'école de leurs enfants et le fait d'apprendre avec eux permet d'excellents résultats et de resserrer les liens familiaux autour du projet éducatif.

³⁶ Circulaire interministérielle n° 2017-060 du 3 avril 2017 relative au dispositif « Ouvrir l'école aux parents pour la réussite des enfants » au titre de l'année scolaire 2017.

³⁷ Eurogroup avait déjà évalué positivement le dispositif en avril 2014. L'enquête sur le dispositif pour l'année scolaire 2016-2017 confirme ce sentiment au sein du ministère de l'éducation nationale. Dans une évaluation en cours, le ministère de l'éducation nationale constate une progression linguistique perçue pour 70 % des parents, une baisse de l'absentéisme chez les élèves dont les parents suivent le programme, la satisfaction des chefs d'établissement quant aux effets positifs sur les parents et sur le corps enseignant, la participation des femmes.

³⁸ Un million d'euros sont financés par le ministère de l'intérieur sur le programme 104 pour les publics primo-arrivants ; financement complété à même hauteur par le ministère de l'éducation nationale sur le programme 230 « Vie de l'élève » pour les parents présents depuis plus de cinq ans sur le territoire.

Pour porter ces réformes, j'appelle de mes vœux une augmentation progressive des crédits alloués corrélativement à la croissance du public bénéficiaire, en visant à terme une multiplication par cinq des crédits, soit 8 M€ de crédits supplémentaires par rapport au financement actuel, partagés entre le programme 104 et le programme 230.

Proposition n° 7 : Augmenter progressivement les crédits alloués au dispositif « Ouvrir l'école aux parents », en visant à terme une multiplication par cinq des places.

1.3.5 La politique actuelle d'intégration peine à lever les freins à l'intégration économique, sociale et culturelle des étrangers en France

Les freins à l'intégration des étrangers en France sont économiques, sociaux et culturels. Ils concernent tout autant la maîtrise de la langue, l'insertion professionnelle, l'accès au logement et l'accès aux droits.

À cet égard, les comparaisons internationales sont utiles pour mettre en perspective les données françaises, notamment par les indicateurs de l'intégration des immigrés renseignés par l'OCDE en 2015³⁹. Ces indicateurs montrent globalement que le principal point faible du système d'intégration français concerne l'accès au marché du travail : le taux d'emploi des primo-arrivants est de 25 points de pourcentage inférieur à celui des personnes nées dans le pays (contre un écart de 12 points en moyenne en Europe) et il n'atteint que 35 %. Cela signifie que, parmi les étrangers présents depuis moins de cinq ans en France en âge de travailler, seul un sur trois est en emploi⁴⁰, ce qui constitue l'un des plus mauvais résultats de l'OCDE.

En ce qui concerne les autres indicateurs d'intégration, l'OCDE juge que le système de protection sociale français préserve relativement les populations immigrées en France, comparativement à la situation de nos voisins européens. Pour autant, ces résultats ne sont pas nécessairement satisfaisants en eux-mêmes. Ainsi, le taux de pauvreté des ménages immigrés est presque trois fois plus élevé que le taux de pauvreté national (30 % contre 13 %).

Surtout, il importe de changer de logique. La politique d'intégration doit avoir pour objectif principal l'autonomie la plus rapide et faire de l'accès à l'emploi une priorité. Les étrangers qui viennent s'installer en France, en particulier les réfugiés, veulent travailler mais rencontrent des difficultés spécifiques, que la politique d'intégration doit lever. Beaucoup ont des compétences ou qualifications et/ou une capacité de mobilité qui est aujourd'hui très mal appréhendée.

Par ailleurs, outre ces grands enjeux de politique publique, les étrangers rencontrent d'autres difficultés qui, bien souvent, se cumulent aux premières. Il est indispensable, pour repenser la place des étrangers au sein de la société française et de leur permettre d'y apporter leur contribution, de lever ces freins, comme je l'évoque dans les parties suivantes.

Pour l'heure, le constat de cette insuffisance est bien partagé par les acteurs de l'intégration. J'en veux pour preuve la réunion, par la DGEF, de groupes de travail avec les principaux acteurs institutionnels et associatifs de l'intégration autour des questions de logement, d'accès aux droits, de citoyenneté, de santé et d'intégration. Ce constat a également motivé ma désignation, par le Premier ministre, pour présenter une refonte ambitieuse de la politique d'intégration.

Comme développé dans les lignes qui suivent, je plaide pour la création effective d'un véritable parcours d'intégration, reposant sur un CIR rénové, une orientation professionnelle systématique

³⁹ OCDE, « Les indicateurs de l'intégration des immigrés 2015 », août 2015.

⁴⁰ OCDE, « Perspectives sur l'intégration 2016 », 2016.

pour tous les étrangers en fin de CIR et un accompagnement global garantissant l'accès à la formation professionnelle et aux droits⁴¹. Cette ambition est particulièrement souhaitable pour les réfugiés, dont les fragilités mais aussi les potentialités sont souvent les plus importantes et dont la part croît parmi les signataires du CIR (passant de 20 % en 2016 à 29 % en 2017). Ainsi, en 2010, les réfugiés nouvellement arrivés en France avaient une moins bonne aisance que les autres nouveaux migrants (36 % avec une aisance faible en français contre 17 % des étrangers non-réfugiés), avec des taux similaires pour les femmes et les hommes⁴².

⁴¹ Cette ambition est particulièrement souhaitable pour les réfugiés, dont les fragilités sont plus importantes et dont la part croît parmi les signataires du CIR (passant de 20 % en 2016 à 29 % en 2017). Ainsi, en 2010, les réfugiés nouvellement arrivés en France avaient une moins bonne aisance que les autres nouveaux migrants (36 % avec une aisance faible en français contre 17 % des étrangers non-réfugiés), avec des taux similaires pour les femmes et les hommes (source : DGEF, Infos Migrations n° 91, octobre 2017).

⁴² Source : DGEF, Infos Migrations n° 91, octobre 2017.

2 INSCRIRE LE CONTRAT D'INTEGRATION REPUBLICAINE DANS UN PARCOURS D'INTEGRATION GLOBAL

La politique d'intégration doit reposer sur un parcours individualisé et global d'intégration. Pourtant prévu par les textes, ce parcours n'a pour l'heure de réalité que son point d'entrée qu'est le CIR, dont nous mesurons les insuffisances actuelles. J'insiste néanmoins sur ce premier point : le CIR est un contrat conclu entre l'État et les étrangers ayant vocation à s'intégrer dans la société française et qui en manifestent le désir. Il repose donc sur une logique obligationnelle qu'il convient de préserver.

À cet égard, certains acteurs associatifs que j'ai rencontrés opposent à cette approche synallagmatique et reposant donc sur un engagement mutuel des parties, les dispositifs nordiques ou allemand d'intégration, jugés plus généreux. Je tiens ici à relativiser cette présentation simplifiée car, si le niveau des prestations, notamment linguistiques, est certes plus élevé dans ces pays, les aides sociales y sont aussi conditionnées à l'assiduité des participants, y compris pour les réfugiés.

Je considère, pour ma part, que c'est bien cette approche fondée sur une relation contractuelle supposant l'autonomie et la responsabilité des individus qui rend possible une plus grande ambition collective pour l'intégration des étrangers, entièrement tournée vers l'égalité des chances avec les Français. Pour ce faire, je propose dans cette partie que le CIR constitue le tremplin vers un parcours volontaire d'intégration, qui repose sur des moyens et une exigence renforcés.

Je précise, avant d'en définir les nouvelles modalités, que je souhaite maintenir inchangé le public éligible au CIR, mais j'invite à ce que son délai de mise en œuvre soit réduit, puisque le délai moyen entre l'obtention du titre en préfecture et la convocation à l'OFII pour signer le CIR est de deux mois et demi⁴³. Sachant qu'à ce délai s'ajoute celui entre la signature du CIR et l'entrée effective dans les cours de langue, qui est en moyenne de 40 jours. Au total, les étrangers signataires du CIR attendent en moyenne plus de trois mois entre la délivrance de leur titre et l'entrée effective en cours de français par l'OFII. Pour les réfugiés, si l'on considère que le délai moyen d'instruction de la demande d'asile est d'un an et deux mois (cf. encadré 1), une durée moyenne d'un an et demi se sera écoulée entre le dépôt de leur demande et leur entrée effective dans les cours de français.

2.1 Premier pilier : apprendre la langue française et la pratiquer

2.1.1 L'insuffisante offre linguistique de l'OFII

Le budget de formation linguistique de l'OFII a connu une augmentation récente de + 50 % entre 2016 et 2017 pour atteindre 46 M€ en 2017, mais qui vient après que l'augmentation massive des publics cible évoquée *supra* ait été réalisée à budget constant. Ces dépenses visent à l'atteinte du niveau A1 dans le cadre du CIR, auxquels s'ajoutent 8 M€ pour les formations hors CIR vers les

⁴³ Pour cette raison, certaines directions territoriales (DT) de l'OFII ont pris l'initiative, que je salue, de convoquer les réfugiés dès l'obtention de la notification du statut par l'OFPPRA, sans attendre la délivrance du titre de séjour.

niveaux A2 et B1, soit un total de dépenses linguistiques de 54 M€ à destination des primo-arrivants.

Les résultats sont notoirement insuffisants, puisque seuls 66 % des étrangers bénéficiant des cours de français à l'OFII atteignent le niveau A1 en fin de formation. Pour les bénéficiaires du forfait de 200 heures, ils ne sont même que 45 % à l'atteindre, comme présenté dans le tableau suivant.

Tableau 5 : Atteinte du niveau A1 par forfait linguistique de l'OFII

Forfait linguistique	Atteinte du niveau A1
50 heures	86 % des inscrits
100 heures	75 % des inscrits
200 heures	45 % des inscrits
total	66 % des inscrits

Source : OFII

Pour expliquer ces faibles résultats, les évaluations convergent pour dire que si le CIR constitue, après un an de fonctionnement, une démarche satisfaisante, ses outils de mise en œuvre doivent être résolument enrichis⁴⁴. En résumé, deux points faibles apparaissent :

- premier facteur de fragilité évident, l'inadéquation entre les moyens et les objectifs pédagogiques visés : avec un forfait maximal de 200 heures de français (contre encore 400 heures avant la réforme de 2016) et avec l'impossibilité de passer d'un forfait linguistique à un autre, les ambitions d'apprentissage de la langue ne peuvent être que limitées. Le sénateur Roger KAROUTCHI fait le même constat dans son rapport remis en juillet 2017, comme synthétisé dans l'encadré suivant⁴⁵. Même si un arrêté ministériel du 25 juillet 2017 permet d'augmenter le volume d'heures de 20 % pour les publics les plus éloignés du français, un total de 240 heures demeure insuffisant pour atteindre le niveau A1. Le même jugement peut être porté sur les forfaits de 50 et de 100 heures supplémentaires pour atteindre respectivement les niveaux A2 et B1 ;
- deuxième faiblesse, l'organisation des cours est insatisfaisante : les groupes présentent des niveaux de langue trop hétérogènes et les entrées et sorties permanentes ne facilitent pas la progression des participants.

Je me suis rendu en Allemagne pour examiner les programmes d'apprentissage linguistique mis en place : la comparaison est sur ce sujet éclairante. Les formations linguistiques en Allemagne comprennent généralement 600 heures, avec la possibilité de monter jusqu'à 900 heures pour les réfugiés, avec comme objectif l'atteinte du niveau B1, comme développé en annexe. Si les résultats n'atteignent pas totalement les objectifs fixés, avec seulement une personne sur deux qui atteint le niveau B1 en fin de parcours, 35 % des personnes atteignent le niveau A2.

⁴⁴ Le sénateur Roger KAROUTCHI a rendu un rapport en juillet 2017 sur la mise en œuvre de la réforme de la formation linguistique et civique des étrangers primo-arrivants (rapport d'information n° 660 fait au nom de la commission des finances sur la mise en œuvre de la réforme de la formation linguistique et civique des étrangers primo-arrivants, 19 juillet 2017). Eurogroup a également réalisé une évaluation du CIR après un an de fonctionnement en décembre 2017.

⁴⁵ Rapport d'information n° 660 de M. Roger KAROUTCHI, fait au nom de la commission des finances, sur la mise en œuvre de la réforme de la formation linguistique et civique des étrangers primo-arrivants, 19 juillet 2017.

Pour remédier à ces insuffisances, je propose d'augmenter significativement les moyens consacrés à cet apprentissage du français, condition initiale *sine qua non* de l'intégration, afin d'enrichir l'offre linguistique de l'OFII, d'élever le niveau visé à terme, d'homogénéiser les groupes de niveaux, de certifier les niveaux de langue atteints et de construire des parcours linguistiques locaux, comme développé ci-dessous.

Encadré 7 : Principaux constats du rapport du sénateur Roger KAROUTCHI de juillet 2017

En matière d'apprentissage de la langue française, le sénateur rappelle que l'introduction du CIR par la loi du 7 mars 2016 s'est traduite par « *une réforme de la formation linguistique en trompe-l'œil* ». Elle s'est en effet accompagnée d'une baisse de la durée moyenne des prescriptions de cours de langue de 240 à 148 heures, la durée maximale prescriptible passant elle-même de 400 à 200 heures. La part des étrangers atteignant le niveau prescrit – qui a été relevé de A1.1 à A1 – baisse avec la durée de formation : 80 % des personnes inscrites au parcours de 50 heures atteignent le niveau A1, contre seulement 44 % de celles inscrites dans celui de 200 heures. Sur le plan budgétaire, le rapport pointe « *une inadéquation de moyens* », puisque le volume horaire des prescriptions a significativement baissé, tandis que le taux de prescription a mécaniquement augmenté en raison du rehaussement du niveau linguistique requis (le taux de prescription était de 28 % dans le cadre du CAI, il est de 57 % pour le CIR). Après la réforme, les crédits alloués par signataire ont ainsi baissé de - 40,5 %, alors même que le budget de la formation linguistique a cru de + 63,7 % pour atteindre 47 M€ en 2017. Le sénateur juge que : « *Un tel niveau de crédits est soit trop élevé, eu égard aux résultats atteints, soit trop faible au regard de l'objectif visé, permettre une intégration réussie des étrangers* ».

2.1.2 Enrichir l'offre linguistique du CIR et créer des parcours linguistiques locaux

Pour assurer ses formations, l'OFII passe des marchés publics pour la réalisation de prestations d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivants (les exigences vis-à-vis de ces prestataires figurent dans des cahiers des clauses particulières). Les prestataires sont des organismes de formation (associations ou entreprises)⁴⁶, pour lesquels les marchés de formation linguistique au niveau A1 sont conclus avec les directions territoriales de l'OFII.

Pour enrichir cette offre linguistique, je propose les mesures détaillées ci-dessous, portées par un effort budgétaire important et une gestion modernisée des marchés publics de l'OFII. Mes propositions visent également, en complément des offres linguistiques de l'OFII, à faire émerger des parcours linguistiques locaux.

2.1.2.1 Augmenter le nombre d'heures de cours de français du CIR et élever progressivement le niveau de langue visé à A2

Première mesure à promouvoir, l'augmentation des volumes d'heures de cours du CIR est une nécessité pour remplir l'objectif d'amener la quasi-totalité des personnes à un niveau qui permette la communication avec la société française (niveau A1), objectif qui est loin d'être atteint au regard des constats dressés précédemment, et de permettre à tous ceux qui le peuvent de poursuivre l'apprentissage jusqu'au niveau A2.

Aussi, je préconise le doublement des volumes de formations à 400 heures, conformément à l'engagement du président de la République pris à l'été 2017⁴⁷, avec la possibilité d'étendre la

⁴⁶ Les formateurs doivent attester de connaissances pédagogiques et d'une formation initiale ciblée (licence ou master d'histoire, de droit ou de psychologie du travail, idéalement complété d'un diplôme universitaire FLI) ou d'une expérience de cinq ans, significative et reconnue dans le domaine de la formation des adultes.

⁴⁷ Discours d'Emmanuel MACRON à la cérémonie de naturalisation à la préfecture du Loiret, le 27 juillet 2017.

prescription à 600 heures pour les publics les plus éloignés du français, ainsi que pour ceux qui souhaitent atteindre le niveau A2. Cette mesure présenterait une dépense budgétaire de l'ordre de 176,5 M€⁴⁸.

En complément, les tests devraient être revus, notamment le test de positionnement, actuellement réalisé en interne par l'OFII, et le test intermédiaire, qui ne débouche sur aucune réorientation. Ce travail est actuellement réalisé par la DAAEN et le centre international d'études pédagogiques (CIEP présenté dans l'encadré ci-dessous), je le soutiens. Je précise que ce test doit permettre d'orienter les personnes vers le niveau de formation qui leur correspond, mais en aucun cas de refuser un perfectionnement à quelqu'un qui souhaiterait améliorer sa maîtrise du français, orale ou écrite.

Proposition n° 8 : Augmenter le volume d'heures de cours du CIR à 400 heures minimum, avec la possibilité d'étendre la prescription à 600 heures.

Encadré 8 : Présentation du CIEP

Créé en 1945, le CIEP est un opérateur du ministère de l'éducation nationale. Ses missions s'articulent autour de trois axes : la coopération dans les domaines de l'éducation, de la formation professionnelle et de la qualité de l'enseignement supérieur ; l'appui à la diffusion de la langue française dans le monde, par la formation de formateurs et de cadres éducatifs et par la délivrance de certifications en français ; la mobilité internationale des personnes, à travers des programmes d'échange d'assistants de langue et de professeurs ainsi que la délivrance d'attestations de comparabilité des diplômes étrangers. Pour conduire ses actions, il s'appuie sur le savoir-faire d'une équipe de 250 personnes, ainsi que sur un réseau de plus de 1 000 experts et de partenaires nationaux et internationaux.

Source : CIEP.

Ces efforts doivent conduire à une élévation, à terme, du niveau de langue atteint par les bénéficiaires des cours de langue de l'OFII vers le niveau A2. Le niveau A1, actuellement visé pour l'obtention de la carte pluriannuelle de séjour, apparaît comme insuffisant pour permettre une bonne insertion sociale et professionnelle, comme développé dans la partie 3⁴⁹. Tous les retours d'expérience d'accès à la formation professionnelle et à l'insertion professionnelle l'ont montré. Je préconise donc qu'à terme l'objectif devienne l'atteinte du niveau A2 à l'issue de la formation linguistique de l'OFII⁵⁰.

Proposition n° 9 : Viser à terme l'atteinte du niveau A2 à l'issue des formations linguistiques du CIR.

La mise en œuvre de cette préconisation sera nécessairement progressive, conditionnée par l'efficacité de la pédagogie vers l'atteinte d'un niveau de langue supérieur. Elle nécessitera d'amener plus de personnes au niveau A1, de renforcer l'offre entre le A1 et le A2 et de prévoir

⁴⁸ Pour rappel, le sénateur KAROUTCHI préconise d'augmenter le volume horaire maximum pouvant être prescrit à 600 heures pour les publics les plus éloignés du niveau requis, aux fins notamment d'élever le niveau requis à A2 comme développé ci-après. Le sénateur chiffre ses propositions – dont le triplement de la durée de formation pour les migrants les plus éloignés du niveau A2 et une fusion de la formation linguistique et civique – autour de 200 M€ annuels. Le rapport précise que « sur la base des coûts horaires et des taux de réussite actuellement constatés et en retenant une hypothèse de 100 000 signataires de contrat d'intégration républicaine par an, l'inscription de tous les immigrés n'ayant pas atteint le niveau A1 à l'issue des 200 heures en parcours de 600 heures constituerait une dépense supplémentaire d'une trentaine de millions d'euros ».

⁴⁹ Les expériences de terrain montrent que le niveau requis pour entrer en formation professionnelle est un niveau B1 oral et A2 écrit.

⁵⁰ Cet objectif également partagé par le sénateur KAROUTCHI, qui rappelle dans son rapport que nombre de nos partenaires européens visent un niveau plus élevé que nous, les Pays-Bas et l'Italie prescrivant ainsi le niveau A2, l'Allemagne le niveau B1.

une orientation linguistique vers une offre complémentaire pour ceux qui n'atteindraient pas le niveau A1 à l'issue de la formation de l'OFII. Elle reposera donc sur des parcours linguistiques locaux, comme développé plus loin.

Ce raisonnement s'applique aussi pour la disposition de la loi du 7 mars 2016 qui conditionne, à compter de mars 2018, la délivrance de la carte de résident de 10 ans à l'attestation de l'atteinte du niveau A2⁵¹. Je considère que, certes, cette mesure porte l'objectif louable d'élévation du niveau requis pour l'obtention de la carte de résident et qu'elle introduit un élément de sécurisation de la procédure de délivrance du titre par la production d'une attestation de niveau⁵². Pour autant, alors qu'aucune procédure opérationnelle n'est disponible relativement à sa mise en œuvre, je la juge peu réaliste au regard des faibles taux d'atteinte du niveau A1 déjà constatés et de la faiblesse de l'offre linguistique entre les niveaux A1 et A2.

En effet, trois écueils peuvent être pointés :

- aucune possibilité d'apprentissage n'est actuellement offerte dans le cadre du CIR aux personnes qui n'ont pas atteint le niveau A1 ; de plus, les personnes qui remplissent aujourd'hui les conditions d'octroi de la carte de résident ont bénéficié des formations linguistiques dispensées dans le cadre du CAI qui n'amenaient qu'au niveau A.1.1 ;
- pour ceux qui ont atteint le niveau A1, les moyens alloués aux offres linguistiques vers le niveau A2 sont insuffisants (8 M€ pour les deux marchés A2 et B1) et peu connus ;
- les conditions des marchés sont peu propices à la fluidité des parcours : parce que le marché A2 est national, les personnes doivent s'inscrire d'elles-mêmes en ligne (ce qui limite l'appui par les directions territoriales de l'OFII ou par les associations), procédure qui s'avère complexe et peu lisible.

La mise en application concrète de cette mesure ne devrait avoir lieu que lorsque les mesures préconisées auront porté leurs fruits, se traduisant par une augmentation des niveaux de langue atteints.

2.1.2.2 Constituer des groupes de niveau homogène

Il ressort de toutes les évaluations de terrain que la constitution de groupes de niveau homogène doit être favorisée pour faciliter l'apprentissage. Pour ce faire, il conviendrait, autant que possible, à la fois de réduire la taille des groupes et de stabiliser les classes (en réduisant les entrées et sorties continues).

Certes, cette homogénéisation est plus facile à organiser dans les métropoles, où les publics étrangers sont plus nombreux, que dans les territoires moins urbains, où la constitution d'une classe de langue est déjà conditionnée par l'atteinte d'un nombre suffisant de participants. Consciente de ces réalités, la DAEEN s'est engagée, en lien avec l'OFII, dans un pilotage plus étroit des prestataires des formations linguistiques pour qu'autant que possible ils homogénéisent les groupes de langue. Dans cet esprit, je souligne les efforts de cette direction et du CIEP pour créer

⁵¹ Article 2 de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France modifiant l'article L. 314-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

⁵² Jusqu'à présent, le niveau de langue des personnes était évalué par un agent de préfecture lors d'un entretien au guichet. Cette situation n'était pas satisfaisante au regard des risques de rupture d'égalité, et en conséquence de l'insécurité qu'elle induit pour le demandeur étranger comme pour l'agent de l'État.

une communauté de pratiques au sein des coordonnateurs et des formateurs des bénéficiaires des marchés de l'OFII.

2.1.2.3 Démarrer l'apprentissage du français dès la période de demande d'asile

Je considère que les publics éligibles aux cours de langue doivent être étendus aux demandeurs d'asile. Cette question régulièrement débattue mérite d'être tranchée. Je suis profondément convaincu que les périodes d'attente de l'instruction des demandes d'asile constituent aujourd'hui des mois d'inactivité extrêmement préjudiciables pour les demandeurs d'asile comme pour la société française, même si je salue l'engagement des bénévoles qui proposent des activités à ces publics, par exemple en commençant une formation linguistique.

Ouvrir les cours de langue de l'OFII aux demandeurs d'asile favoriserait, au contraire leur intégration en cas d'acceptation de leur demande et constituent certainement l'une des attentes les plus fortes des acteurs de terrains et surtout des demandeurs d'asile eux-même. C'est en effet bien souvent la première chose qu'ils demandent et ils vivent très mal l'oisiveté forcée, le plus souvent bien éloignée de leur culture, dans lesquelles les plongent la procédure d'asile française.

Une politique d'intégration qui se fonde pour objectif la plus grande autonomie possible des individus doit limiter ces périodes au maximum, en particulier pour l'apprentissage de la langue, qui conditionne la suite et la durée du parcours. Pour les personnes déboutées du droit d'asile qui auront accéder à ces cours, l'apprentissage du français, loin d'être un frein, constituera un atout pour le retour au pays, sur lequel il est aussi nécessaire de changer d'approche.

J'ai bien conscience que cette mesure, si elle concernait l'ensemble des demandeurs d'asile, aurait pour effet de potentiellement plus que doubler les publics éligibles aux cours de français (100 000 demandeurs d'asile en 2017 majoritairement non francophones). Cette proposition peut être modulée en ne prenant pas en compte que les demandeurs d'asile qui ne proviennent pas de pays d'origine sûre, soit environ 63 000 personnes majeures en 2017 qui seraient éligibles aux cours de langue. L'anticipation du démarrage des formations linguistiques pour les personnes qui verront leur demande de protection internationale acceptée ne nécessite pas de moyens supplémentaires⁵³.

Pour les autres demandeurs d'asile, le coût doit être affiné en fonction de leur taux de protection, ainsi que du délai d'instruction de la demande. Dans l'hypothèse où ils bénéficieraient de 200 heures de cours de français, la dépense nouvelle engagée serait de l'ordre de 45 M€.

Proposition n° 10 : Démarrer le module d'apprentissage du français dès le dépôt de la demande d'asile pour les personnes ne provenant pas de pays d'origine sûre.

⁵³ Hormis un possible effet de calendrier la première année de mise en œuvre, pour les cas où l'instruction de la demande d'asile serait à cheval sur deux exercices.

2.1.2.4 Enrichir l'offre linguistique en présentiel et en ligne

Troisième piste d'amélioration du CIR, l'offre linguistique de l'OFII doit s'enrichir pour répondre aux besoins de certains publics, en particulier des personnes analphabètes⁵⁴, qui représentent 10 à 15 % des publics et pour qui les cours de français actuels sont inadaptés.

Pour ce faire, la DGEF, l'OFII et le CIEP se sont engagés dans trois expérimentations visant à construire une offre linguistique adaptée, grâce à un volume d'heures augmenté (300 heures), des groupes de niveau homogène et une pédagogie renouvelée. Une offre pédagogique nouvelle pour ces publics pourrait représenter une dépense supplémentaire de l'ordre de 3,3 M€, grâce notamment à la mise en place d'un programme d'enseignement spécifique avec un enseignant spécialisé.

Proposition n° 11 : Créer une offre linguistique adaptée pour les personnes analphabètes.

Enfin, l'enrichissement de l'offre linguistique intéresse également les modules de formation en ligne, en complémentarité avec les formations en présentiel. Cette offre numérique présenterait de nombreux avantages : elle pourrait être utile aux personnes préparant leur arrivée en France, elle accompagnerait les primo-arrivants en formation et elle pourrait toucher un public plus large que les primo-arrivants.

En la matière, la DAAEN s'est déjà engagée dans la création d'un module de formation linguistique en ligne pour le niveau A2/B1, préparé par l'Alliance française, et d'un module de formation linguistique pour le niveau élémentaire en français.

En complément, une formation linguistique en ligne pourrait être créée pour le niveau A1, pour un coût estimé à 4,3 M€ pour 120 heures de formation, comprenant un module de base et un tutorat complémentaire en ligne.

Proposition n° 12 : Développer les offres linguistiques en ligne.

2.1.2.5 Certifier les niveaux de langue acquis

Comme l'aboutissement des formations linguistiques de l'OFII, je souhaite que la présentation à certification en fin de cursus soit réinstaurée et prise en charge par l'État, comme cela était le cas avant la réforme de 2016⁵⁵. En effet, les certifications constituent un élément de motivation pour les personnes – pour qui elles représentent parfois le premier diplôme – et elles valorisent une première étape de l'intégration linguistique, tout en ouvrant la voie d'une deuxième étape d'insertion professionnelle, grâce à une meilleure employabilité des personnes. Ces certifications sont même parfois exigées pour l'accès à certains métiers⁵⁶. Les étrangers renoncent en effet bien

⁵⁴ Pour reprendre la définition de la délégation générale à la langue française et aux langues de France, « on parle généralement d'analphabétisme à propos des personnes qui n'ont pas de compétences en lecture et écriture. Ce sont le plus souvent des personnes qui n'ont jamais été scolarisés » (source : « Prévention et lutte contre l'illettrisme, rapport du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie au ministre du travail et au ministre de l'éducation nationale, décembre 2013).

⁵⁵ Les formations linguistiques du CAI débouchaient sur la passation du DILF (17 206 diplômes délivrés en 2014 pour un coût de 1,3 M€).

⁵⁶ Il en est ainsi des professions médicales soumises à une procédure d'autorisation d'exercice (professions de médecin, chirurgien-dentiste, sage-femme et pharmacien titulaires d'un diplôme obtenu en dehors de l'Union européenne et permettant l'exercice de leur profession dans le pays d'obtention). En effet, selon l'article L. 4221-12 du code de la santé publique, outre les épreuves anonymes de vérification des connaissances, les candidats doivent justifier d'un niveau suffisant de maîtrise de la langue française (généralement une attestation de réussite au test de connaissance de la

souvent à cette certification pour des raisons budgétaires alors qu'elle est en effet très utile qu'ils sont souvent très fiers d'y accéder. Ce diplôme pourrait ensuite ainsi être remis, en fin de CIR, en préfecture ou en mairie, dans le cadre d'une cérémonie solennelle. Pour l'État, les certifications constitueraient un fort levier de réussite, pour une dépense budgétaire supplémentaire de l'ordre de 5 M€.

Je note néanmoins que ces certifications de niveau de langue pâtissent de leur grand nombre (plus de quarante certifications disponibles, dont notamment le DELF⁵⁷ et le DCL⁵⁸, relevant tous deux du ministère de l'éducation nationale), qui leur font perdre en visibilité et en crédibilité. À terme, une nouvelle certification publique pourrait venir harmoniser les diplômes actuels, en offrant également des certifications partielles ou par niveau (par exemple, en distinguant l'oral et l'écrit). Une telle harmonisation permettrait de rendre la certification opposable pour toute démarche administrative et favoriserait également les complémentarités entre les offres linguistiques de l'OFII et celles des associations, comme développé plus loin.

De plus, l'utilisation d'un référentiel de certification unifié et reconnu permettrait de mettre fin à des situations de concurrence entre formations, génératrices de perte de temps pour les usagers et de coûts inutiles, comme je l'ai constaté au cours de mes déplacements : les formations suivies en dehors de l'OFII – qui doivent certes être le plus possible coordonnées avec celles du CIR - ne permettent pas actuellement de se dispenser des modules linguistiques prescrits, que le primo-arrivant doit suivre avec « assiduité et sérieux ». Sans remettre en cause ce critère, qui permet d'éviter de stigmatiser les personnes ayant des difficultés d'apprentissage linguistique, je propose que la production d'une certification permette de libérer la personne de l'obligation de suivi des formations de l'OFII.

Proposition n° 13 : Prendre en charge l'accès à la certification du niveau de langue à l'issue des formations du CIR

Proposition n° 14 : Harmoniser les certifications afin qu'elles soient opposables pour toute démarche administrative, et puissent dispenser des formations linguistiques du CIR.

2.1.2.6 Réformer les marchés de l'OFII pour améliorer la qualité et l'accès aux formations

Pour porter ces réformes, la fin des marchés publics de l'OFII en 2018 constitue l'occasion d'une remise à plat complète. Les nouveaux marchés publics devront intégrer les préconisations formulées dans le présent rapport, avec une attention particulière sur les deux points suivants.

D'abord, il ne faut pas reproduire les défauts des marchés actuels. Ces marchés accordent en effet une trop forte pondération au prix dans les critères de choix du prestataire, à savoir 35 % contre par exemple 10 % dans les marchés publics de formation de la région Île-de-France. Ils imposent des cahiers des charges rigides, comme cela a été regretté par l'ensemble des organismes de formation rencontrés, laissant des marges de manœuvre insuffisantes pour adapter la pédagogie aux publics. Paradoxalement, les moyens consacrés par l'OFII au contrôle des prestations me sont apparus insuffisants.

langue française (TCF-TEF) équivalent au niveau B2 ou du diplôme d'étude en langue française (DEL) au minimum de niveau B2).

⁵⁷ Le DELF est un diplôme officiel certifiant les compétences en français des candidats étrangers et des Français originaires d'un pays non francophone et non titulaires d'un diplôme de l'enseignement secondaire ou supérieur public français.

⁵⁸ Le diplôme de compétences en langue (DCL) est un diplôme national professionnel créé spécialement pour les adultes.

Proposition n° 15 : Accorder moins de poids aux prix et davantage à la qualité des prestations dans les nouveaux marchés de l'OFII.

Ensuite, un plus grand soin doit être porté à l'accès aux formations, par une exigence plus grande vis-à-vis des prestataires quant aux services accompagnant les formations. Je pense en particulier à l'accès des femmes aux cours de langue. En effet, les parcours d'intégration des femmes peuvent différer de ceux des hommes, notamment lorsqu'elles arrivent dans le cadre d'une immigration familiale et rejoignent un conjoint qui dispose déjà de ressources, et encore plus si elles ont la charge de jeunes enfants. Sans projet d'insertion professionnelle à court terme, la maîtrise de la langue française peut ne pas constituer une priorité immédiate. L'absence de solutions de garde d'enfants peut donc les faire renoncer à suivre les formations linguistiques. J'ai en effet pu constater, au cours des nombreux témoignages que j'ai recueillis en auditionnant des femmes suivies par des associations comme le MEUF à Cergy ou la Maison des femmes à Montreuil, les attentes très fortes ainsi que les nombreuses difficultés qu'il pouvait y avoir autour de l'accès à ces cours et à la formation d'une manière générale.

Or, l'intégration et l'émancipation des femmes sont des enjeux majeurs de cohésion sociale. La maîtrise du français conditionne l'accès autonome à leurs droits, favorise l'exercice de leur parentalité, et leur permet de se projeter dans un projet d'insertion professionnelle.

Je préconise donc que les marchés de l'OFII, en lien avec la CNAF (qui devra intégrer ce point en tant que telle dans la nouvelle COGE) prévoient que les organismes de formation développent de manière systématique des partenariats locaux avec des établissements d'accueil de jeunes enfants, et notamment les haltes-garderies, à l'image du dispositif « MaCigogne » développé par Pôle emploi⁵⁹.

Proposition n° 16 : Promouvoir l'accès des femmes aux formations dans les nouveaux marchés de l'OFII, notamment en prévoyant des possibilités d'accueil temporaire des jeunes enfants en halte-garderie.

Dans le même esprit et pour l'ensemble des publics, je souhaite que les horaires du soir et les cours les samedis soient développés. Aujourd'hui, les signataires du CIR qui présentent un contrat de travail ou qui rencontrent des difficultés pour faire garder leurs enfants sont orientés vers un parcours linguistique extensif (six à sept heures de cours par semaine), ce qui rend l'apprentissage du français moins efficace.

2.1.2.7 Soutenir les complémentarités avec l'offre linguistique du CIR pour faire émerger des parcours linguistiques locaux

L'offre linguistique du CIR mérite d'être articulée territorialement avec les autres offres linguistiques – notamment délivrées par les associations et les ateliers sociolinguistiques⁶⁰ – pour créer des parcours de progression linguistique et d'insertion professionnelle.

⁵⁹ Pôle emploi propose un site internet et une application mobile « MaCigogne » qui s'adressent aux demandeurs d'emploi souhaitant bénéficier d'un accueil ponctuel en crèche pour leurs enfants de 0 à 3 ans. Ce nouveau service doit faciliter leur recherche d'emploi en permettant l'accueil des enfants lors des entretiens d'embauche, rendez-vous et prestations de Pôle emploi, entrées en formation ou période d'essai, etc.). Source : Pôle emploi.

⁶⁰ Les ateliers sociolinguistiques délivrent une formation linguistique à destination d'un public d'adultes migrants ayant besoin d'acquérir ou de renforcer leur autonomie sociale. Centré autour des espaces sociaux (mairie, école, etc.), le contenu pédagogique concerne, par des ateliers de proximité, à croiser la connaissance de l'espace social visé, les compétences langagières et l'appropriation des codes sociaux.

Pour ce faire, un effort préalable d'harmonisation locale des référentiels est nécessaire pour donner plus de lisibilité aux offres linguistiques.

Pour illustration, la région Île-de-France⁶¹ et les villes de Nantes et de Rennes ont réalisé des cartographies des offres linguistiques sur leur territoire et ont harmonisé les référentiels des offres linguistiques et des offres de formation professionnelle, afin de créer de véritables parcours d'intégration linguistique et professionnelle des étrangers.

Le même travail pourrait être porté dans les autres régions de France, la généralisation à l'ensemble du territoire des cartographies des offres de formation linguistique étant prévue pour l'année 2018.

Proposition n° 17 : Poursuivre la généralisation des cartographies des offres de formation linguistique.

Encadré 9 : Deux exemples de plates-formes linguistiques à Rennes et en Pays de la Loire

La plate-forme d'évaluation et d'orientation linguistique de Rennes Métropole

Mobilisés autour d'une charte d'engagement, les organismes de formation et les structures de proximité de la métropole rennaise se sont investies dans l'accompagnement des étrangers arrivant sur le territoire local, notamment par la construction d'une plate-forme d'évaluation et d'orientation linguistiques. Cette plate-forme assure deux missions principales :

l'accueil, l'évaluation et l'orientation linguistiques des étrangers soucieux d'apprendre le français et la construction, avec eux, d'un parcours d'apprentissage linguistique progressif et adapté à leurs projets (la plate-forme a identifié quatre parcours pilotes) ;

l'accompagnement des structures de proximité adhérant à la démarche de parcours d'apprentissage linguistique et des actions de formation et de veille documentaire.

Depuis sa création, la plate-forme a accueilli, évalué et orienté près de 800 personnes. Toutes ces actions font l'objet d'une évaluation régulière.

Les plates-formes sociolinguistiques de la région Pays de la Loire

En 2015-2016, la DRJSCS a financé sur l'action 12 du BOP 104 l'expérimentation d'une plate-forme sociolinguistique dans la Sarthe, visant à la mise en réseau des associations d'apprentissage du français et d'insertion sociale (plate-forme « Iris » co-animée par Agafi et Montjoie). L'accompagnement linguistique des apprenants comprend des tests de positionnement, une information et une orientation vers un parcours de formation, tandis que le pôle ressource est chargé de la formation des intervenants professionnels et bénévoles. Depuis 2017, la même volonté de coordination des acteurs linguistiques, dans une logique d'amélioration des parcours linguistiques, a été poursuivie dans les départements de Loire-Atlantique, du Maine-et-Loire et de la Vendée, rejoints en 2018 par la Mayenne. Au total, c'est l'ensemble de la région Pays de la Loire qui pourra bénéficier de cartographies actualisées de l'offre linguistique, d'une mise en réseau des associations et de parcours linguistiques identifiés.

Enfin, l'apprentissage du français doit être envisagé de façon plus globale dans le cadre d'un parcours qui s'engage avec le CIR, mais doit être prolongé.

Tout d'abord, il me semble indispensable que les personnes qui n'ont pas réalisé, ou pas achevé, leur parcours de formation linguistique du CIR dans les premiers temps de leur arrivée en France puissent l'effectuer plus tard. En effet, les difficultés matérielles d'installation, ou les aléas de la

⁶¹ Cartographie réalisée par Défi Métiers, le CARIF-OREF de la région Île-de-France.

vie, peuvent prendre temporairement le pas sur les besoins de formation, et il est important de ne pas écarter des personnes qui s'engageraient dans leur parcours d'intégration de façon différée.

Ensuite, je déplore que le soutien aux associations d'apprentissage du français langue étrangère ne relève de la politique d'intégration que pendant les cinq premières années de séjour. Pour les publics arrivés au terme de cette période, les associations peinent à mobiliser des financements divers, relevant de la politique de la ville ainsi que des divers niveaux de collectivités locales. Et il est regrettable de constater, sur le terrain, que des étrangers souhaitant améliorer leur maîtrise du français puissent ne pas trouver de cours de langue au motif que leur présence sur le territoire excède cinq ans, alors même que cette démarche s'inscrit dans une volonté manifeste de s'intégrer à la société française.

Pour ce faire, je recommande d'étendre le financement par le programme 104 de l'enseignement du français aux publics étrangers présents depuis plus de cinq ans, par le doublement des crédits de l'action 12 actuellement délégués par la DAAEN aux DRJSCS. Cette mesure présenterait un surcoût budgétaire de 18 M€, qui permettrait de recentrer les ateliers sociolinguistiques sur l'apprentissage du français en situation d'immersion, qui, là où il est mis en œuvre, montre de belles complémentarités avec l'offre linguistique du CIR. Elle implique également une meilleure coordination locale entre les deux financeurs publics de cours de français que sont l'OFII et les DDCS (cf. *infra* partie 6).

Proposition n° 18 : Ouvrir les crédits de formation linguistique du programme 104 aux étrangers présents en France depuis plus de cinq ans, en recentrant les ateliers sociolinguistiques sur la pratique de la langue française.

Enfin, il me paraît extrêmement utile de promouvoir le développement des outils qui permettent d'entretenir et d'enrichir les connaissances acquises par la pratique de la langue, notamment entre Français et étrangers. C'est ce que permet, par exemple, l'application gratuite « Vivalanga », qui depuis avril 2017 met en contact des binômes constitués d'une personne étrangère et d'un Français désireux de converser en français.

Au total, la mise en complémentarité des offres linguistiques devrait permettre de faire émerger des parcours linguistiques locaux, fondés sur la structuration partenariale de l'offre linguistique et sur le suivi personnalisé des apprenants. Ce suivi personnalisé doit, à terme, garantir un accompagnement dans la durée assurant l'orientation vers l'offre linguistique idoine et une progression dans l'apprentissage⁶². Ces parcours linguistiques doivent être animés par une fonction de coordination linguistique territoriale institutionnelle et technique.

Le tableau suivant récapitule les principales mesures que je préconise et leurs coûts estimés, pour une dépense totale estimée à 281 M€ contre 84 M€ actuellement, soit une multiplication par un peu plus de trois les budgets linguistiques.

Tableau 6 : Principales propositions d'amélioration de l'offre linguistique

Mesures	Estimation (en M€)
Montée en puissance du dispositif « ouvrir l'école aux parents »	8
Forfait jusqu'à 600 heures au niveau A1	176,5

⁶² Le dossier thématique « Penser une offre linguistique à l'échelle d'un territoire », rédigé par le pôle de ressources Ville et développement social de la ville de Sarcelles, détaille les enjeux liés aux parcours linguistiques (Pôle ressources de la ville de Sarcelles, « Penser une offre linguistique à l'échelle d'un territoire : enjeux, conditions, coopérations », mai 2015).

Renforcement du volume horaire des niveaux A2 et B1	20,5
Accès des demandeurs d'asile à 200 heures au niveau A1	45
Programme pédagogique pour les personnes analphabètes	3,3
Modules d'enseignement en ligne	4,3
Certifications des niveaux de langue A1, A2 et B1	5
Doublement des crédits de formation linguistique hors CIR	18
TOTAL	280,6

Source : DGEF et mission. Les chiffrages se basent sur une hypothèse de coût horaire de 7,5 € par stagiaire (contre 5,83 € aujourd'hui).

2.2 Deuxième pilier : connaître la France et s'appropriier les valeurs civiques

2.2.1 Un volet civique du CIR inadapté pour la plupart des primo-arrivants

La formation civique obligatoire délivrée dans le cadre du CIR est composée de deux modules de six heures⁶³ :

- le premier module, intitulé « Valeurs et institutions de la République française », présente les principales valeurs républicaines et les institutions nationales et locales ;
- le second module, intitulé « Vivre et accéder à l'emploi en France », se veut pratique et concerne l'installation en France, l'accès aux services publics et aux droits (école, santé, éducation, logement, travail, droits sociaux, etc.).

Malgré l'effort pour rendre ces modules aussi pratiques et illustrés que possible, force est de constater que la formation civique est globalement insatisfaisante, tant en termes de contenu que d'organisation.

D'abord, pour ce qui concerne le contenu, le cahier des charges est trop dense pour être correctement traité en douze heures et trop rigide. Son contenu, élaboré exclusivement par le ministère de l'intérieur, laisse concrètement peu de places aux discussions en séances, pourtant théoriquement voulues par le ministère.

Mes déplacements de terrain m'ont permis de m'en rendre compte. Les formateurs font face à un public maîtrisant mal le français et qui se trouve en tout début de parcours d'intégration. Ils sont tenus de couvrir à toute vitesse un contenu pédagogique très dense, alors même que bien souvent leur temps de parole est divisé par deux en raison de la présence d'un interprète dans la salle.

Ainsi, dans une atmosphère qui a quelque chose de surréaliste, la chronologie de l'histoire de France, la hiérarchie des normes ou encore la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales sont expédiées en quelques minutes...

Comment, dans ces conditions, faire comprendre comment s'incarnent sur notre sol les valeurs de liberté, d'égalité et de fraternité que les étrangers connaissent de façon théorique ? Leur faire découvrir la richesse de notre Histoire et par exemple les nombreuses personnalités issues de

⁶³ Par comparaison, le module civique est de 50 heures en Norvège, de 70 heures en Suède, de 80 heures en Belgique et de 100 heures en Allemagne (source : DGEF).

l'immigration qui la jalonnent ? Comment permettre des temps d'échange avec des français que beaucoup d'étrangers, en particulier les réfugiés, n'auront sinon pas avant des années ?

Ensuite, en matière d'organisation, la formation civique intervient en début de CIR, avant le début des cours de langue : y assiste ainsi un public en faible maîtrise du français, souvent avec l'appui d'un interprète. Dans ces conditions, on peut légitimement douter de l'efficacité de la formation, malgré toutes les bonnes volontés tant des formateurs que des participants.

J'ajoute deux constats de terrain :

- les outils audio-visuels manquent pour traiter de ces notions complexes, qui méritent d'être illustrées et commentées. Nombre de pédagogues et de formateurs que j'ai rencontré m'ont convaincu des avantages à recourir aux supports médias : ils illustrent concrètement les enseignements présentés et ils permettent de « protéger » le formateur qui devient ainsi animateur (le commentaire ne porte plus sur la parole du formateur, mais sur le contenu du média) ;
- les modules d'enseignement civique font l'objet d'une évaluation écrite, qui ne donne pas toujours lieu à restitution, ce qui réduit son utilité.

2.2.2 Enrichir le module civique du CIR

Lorsqu'elle accueille les étrangers arrivant sur notre territoire avec pour projet de s'intégrer dans la société française, la France doit se donner les moyens de leur présenter ses valeurs et ses codes culturels. Pour ce faire, au regard de l'évaluation que j'en fais, je propose une refonte ambitieuse du module civique du CIR, porté désormais à 60 heures, pour un coût estimé à 47 M€ contre 10 M€ actuellement.

D'abord, sur le fond, je recommande de faire intervenir plus largement les acteurs de l'intégration dans l'élaboration du contenu, en confiant cette mission à une instance collégiale ouverte aux spécialistes de la pédagogie des adultes et de l'apprentissage du français langue étrangère ainsi qu'à des représentants de la société civile, des milieux intellectuels et culturels, notamment des historiens et des artistes, et des usagers, étrangers déjà intégrés.

Certaines grandes lignes du contenu sont bien évidemment à préserver ou à développer : les principaux repères spatio-temporels, les valeurs et grands principes démocratiques, les institutions républicaines et les administrations nationales et locales autour des services publics, les dispositifs à connaître pour s'installer ou encore la présentation des métiers.

Mais parmi les points à développer, j'insiste sur l'importance des repères pratiques sur la vie en France⁶⁴, ainsi que des codes culturels et sociaux, qui font aujourd'hui défaut dans les cours civiques délivrés par l'OFII. Lors de toutes mes auditions, à Paris et en région, tous mes interlocuteurs ont souligné l'importance de transmettre les clés de compréhension de notre façon de vivre ensemble, vecteurs essentiels d'une intégration réussie, au même titre que la maîtrise de la langue française⁶⁵. Leur transmission constitue un levier clé de l'intégration des étrangers,

⁶⁴ L'exemple d'un réfugié hésitant à accepter un emploi à Brest car se demandant « comment il pourrait être soigné s'il tombait malade » montre bien la nécessité d'illustrer les modes de vie en France.

⁶⁵ Ils peuvent comprendre, à titre d'exemple, le fait de serrer la main lorsque l'on salue une personne, regarder une personne dans les yeux lorsque l'on s'adresse à elle, les codes vestimentaires attendus lors d'un entretien d'embauche, etc.

notamment grâce à la rencontre avec des Français et d'anciens signataires du CIR ayant connu une intégration réussie⁶⁶.

Au-delà de ces quelques lignes, le contenu du module civique demande à être enrichi par des professionnels, réunis au sein d'une instance collégiale, capable de faire évoluer au besoin les outils pédagogiques grâce à des retours d'expérience réguliers. Ces outils pourraient intégrer des outils numériques⁶⁷.

Ensuite, le module civique doit aussi être l'occasion de partages d'expérience et de discussions, avec les formateurs certes, mais aussi plus largement avec des intervenants extérieurs. Ces volontaires pourraient être des représentants de la société civile, Français intéressés par illustrer les valeurs démocratiques – par exemple, sur le modèle de la réserve civique de l'éducation nationale, d'un service civique étendu ou des personnes formées par l'Observatoire de la laïcité⁶⁸ –, des acteurs économiques, présentant le monde du travail, associatifs ou culturels, comme des étrangers désireux de témoigner de leur parcours d'intégration. Ces moments d'échanges changeraient radicalement la manière dont nous présentons notre pays aux étrangers qui viennent s'y installer et la perception qu'auront ces derniers de ce premier moment, en le rendant pour tous, beaucoup plus valorisant.

Enfin, en matière d'organisation, le module civique devrait également intervenir plus tard dans le CIR, en lien avec la progression du niveau de français des personnes, et de manière égrainée, afin de permettre la maturation de ses enseignements.

Proposition n° 19 : Refondre le module civique en le portant à 60 heures, réparties au long du CIR, dont le contenu serait défini par une instance collégiale

Proposition n° 20 : Réorganiser les séances en faisant une large place aux interventions extérieures.

2.3 Troisième pilier : ajouter au CIR un volet d'orientation professionnelle pour l'inscrire dans un parcours d'intégration global

Au-delà du renforcement de l'apprentissage du français et de la rénovation de la formation relative à la connaissance de la France et de ses valeurs, le CIR doit devenir la première étape du parcours d'intégration vers l'activité, l'autonomie et la participation à la vie de la société française. Pour cela, je propose que l'orientation vers la formation professionnelle et l'emploi fasse partie intégrante du CIR, afin qu'elle soit enclenchée dès le tout début du parcours d'intégration, de façon combinée avec les premiers apprentissages et adaptée au rythme des personnes, et non plus dans une logique linéaire peu adaptée à la réalité des conditions de vie des primo-arrivants (qui sont préoccupés par l'obtention de leur titre, trouver des moyens de subsistance ou rejoindre leur famille) et conduit le plus souvent à l'échec.

Le contrat que l'État passe avec l'étranger lors de son accueil sur le territoire prendra ainsi tout son sens : l'étranger s'engage à accomplir un parcours d'intégration à vocation citoyenne et

⁶⁶ Par exemple, la DT OFII Nord Pas de Calais a invité un stagiaire du parcours de formation professionnelle intégré HOPE ; son témoignage a été très apprécié.

⁶⁷ Il est à cet égard à noter qu'une formation civique est en cours de préparation sur les aspects pratiques de l'installation et de la vie en France. D'autres MOOC sont développés dans ce domaine, comme par exemple celui de l'AFPA ou de France Terre d'Asile.

⁶⁸ L'Observatoire de la laïcité a formé 20 000 acteurs de terrain sur l'enseignement des valeurs de la République (personnels associatifs, travailleurs sociaux, fonctionnaires, etc.). Piloté nationalement par le CGET, ce réseau d'intervenants est localement animé par les DDCS.

professionnelle allant ainsi jusqu'à l'autonomie et la participation à l'activité de la Nation ; l'État lui propose le plus tôt possible les outils lui permettant de réaliser ce parcours.

Il est essentiel de penser et construire ce chemin dès le départ, car les retards pris et les difficultés liées à l'apprentissage de la langue, à une mauvaise connaissance du pays, à l'absence d'accompagnement socio-professionnel et à un droit au séjour peu protecteur sont sinon très difficiles à combler et peuvent conduire à l'isolement, au repli et à la précarité. Cet investissement initial décuplerait au contraire les capacités d'insertion des étrangers que nous accueillons, faciliterait l'essor de dynamiques interculturelles et maximiserait enfin leur apport. En cela, il serait de nature à changer radicalement la perception qu'ont nos concitoyens de l'immigration. Bien évidemment, comme je l'ai dit *supra*, si le démarrage du parcours d'intégration professionnelle doit être le plus précoce possible, l'organisation de ce parcours doit être souple et permettre aux personnes qui n'y seraient pas entrées dans un premier temps de ne pas en être écartées ensuite.

Pour souligner l'importance de cette évolution, je préconise de modifier les dispositions relatives au CIR dans la loi, en ajoutant explicitement un volet d'orientation professionnelle aux éléments constitutifs du parcours du CIR⁶⁹.

Proposition n° 21 : Ajouter un volet d'insertion professionnelle au CIR.

Ce volet d'insertion professionnelle serait individualisé pour s'adapter aux situations des différentes personnes ; il s'organiserait en trois temps : un accent mis sur l'insertion professionnelle dès la plate-forme d'accueil, un point en tout début de parcours sur le profil et les compétences professionnelles, lors de l'entretien avec l'auditeur de l'OFII, qui peut aboutir à une orientation accélérée, et un entretien approfondi avec un spécialiste de l'insertion professionnelle en cours ou en fin de parcours.

2.3.1 Une plate-forme d'accueil enrichie présentant l'ensemble du parcours, et notamment les possibilités d'insertion professionnelle

Lors de mes déplacements dans plusieurs délégations territoriales de l'OFII, j'ai pu constater le caractère très réduit des échanges entre les étrangers et l'OFII : une seule convocation dans les locaux de l'OFII est réalisée⁷⁰, pour une séquence d'accueil d'une demi-journée qui comprend une présentation collective du CIR, un test de positionnement linguistique et un entretien individualisé, à l'issue duquel l'étranger signe son contrat d'intégration républicaine.

La présentation collective est réalisée par les agents de l'OFII, et bénéficie d'un interprétariat si besoin. D'une durée très brève⁷¹, elle ne porte que sur le CIR et n'ouvre pas de perspectives sur la suite du parcours.

Il me semble essentiel d'enrichir significativement ce premier moment d'échange à visée d'intégration entre l'étranger et les représentants de son pays d'accueil. Il doit être l'occasion d'une première présentation de l'ensemble du parcours d'intégration, en rappelant que les formations prescrites dans le cadre du CIR en sont un maillon essentiel, mais montrant aussi

⁶⁹ L'article L311-9 du CESEDA relatif au CIR indique : « ce parcours comprend notamment : 1° la formation civique (...); 2° la formation linguistique (...); 3° un accompagnement adapté à ses besoins pour faciliter ses conditions d'accueil et d'intégration ».

⁷⁰ Par exemple, le jour de ma visite à la DT OFII de Seine-Saint-Denis, étaient convoqués pour la plate-forme d'accueil 26 étrangers de 18 nationalités différentes, francophones, dont la moitié de femmes.

⁷¹ Durée de 5 à 10 minutes à la DT OFII de Seine-Saint-Denis, de 30 minutes à la DT OFII du Nord-Pas-de-Calais.

comment elles s'intègrent dans un parcours vers l'emploi, le logement, la participation à la vie du pays, jusqu'à l'accès possible à la nationalité.

Afin de dépasser la barrière de la langue, cette séquence doit utiliser des vidéos de présentation traduites ou sous-titrées, qui auraient pour objectif de :

- présenter de manière imagée la France et les Français : paysages et populations, situation au sein de l'Europe, activités et pratiques sociales, culturelles, d'activité et de loisir, etc.,
- illustrer par des schémas explicatifs simples le parcours d'intégration, les formations proposées, les engagements demandés en contrepartie, avec un focus particulier sur l'accès à l'emploi, vecteur principal d'autonomie,
- présenter l'accès possible à la nationalité, pour les étrangers qui le souhaitent, s'ils ont accompli un parcours qui leur permet de répondre aux conditions d'intégration dans la communauté française imposées par la loi,
- faire témoigner des personnes, françaises ou étrangères, présentant différents parcours d'intégration républicaine et d'insertion professionnelle.
- enfin, présenter les ressources disponibles sur internet, et notamment le portail d'information et de services dont je propose la création dans la partie 5 de mon rapport.

Proposition n° 22 : Construire un module de présentation du parcours d'intégration, proposé aux étrangers dès leur premier contact avec l'OFII.

2.3.2 Un premier échange sur le parcours professionnel lors de l'entretien avec l'auditeur de l'OFII en début de CIR

Actuellement, un entretien individualisé mais bref⁷² avec un auditeur de l'OFII, conduit après la présentation collective, a pour objectif d'évaluer les besoins des étrangers, notamment en formation linguistique sur la base du test de positionnement, à les orienter vers les services de droit commun compétents et à leur faire signer le CIR. Cet entretien bénéficie le cas échéant d'un interprétariat, éventuellement par téléphone.

Avant la réforme de 2016, l'entretien comprenait un « bilan professionnel ». Trop standardisé car réalisé par les auditeurs de l'OFII qui n'ont, le plus souvent, pas de compétences en la matière, et intervenant trop tôt dans le parcours, ce bilan était peu exploité ensuite par le service public de l'emploi⁷³.

L'orientation professionnelle ne relève pas en effet des compétences des auditeurs de l'OFII, mais de celles des acteurs du service public de l'orientation, de la formation professionnelle et de l'emploi, formés pour accompagner les personnes dans la construction de leur projet professionnel et pour mettre en œuvre, en réseau, d'éventuelles ingénieries de formation.

Un entretien approfondi d'évaluation des compétences et d'orientation doit être créé au cours du CIR (cf. *infra*). Pour autant il me semble également nécessaire d'enrichir l'entretien préliminaire réalisé par l'OFII d'un tout premier volet succinct sur l'orientation professionnelle et l'accès à l'emploi, pour deux raisons :

⁷² L'entretien dure environ 30 à 45 minutes à la DT OFII du Val-d'Oise et à celle de Seine-Saint-Denis.

⁷³ Rapport IGA/IGAS sur l'évaluation de la politique d'accueil des étrangers primo-arrivants, octobre 2013.

- cet échange permettra d'expliquer à chaque signataire du CIR qu'il a vocation à suivre un parcours d'insertion professionnelle ; en l'interrogeant sur son expérience professionnelle, ses compétences et ses appétences, le parcours s'inscrit d'emblée dans une dynamique vers l'activité professionnelle. L'inscription en ligne à Pôle emploi permettrait d'ouvrir l'accès aux ressources numériques du site Emploi Store, qui ont vocation à être progressivement disponibles en plusieurs langues ;
- l'entretien sera également l'occasion de détecter les publics qui peuvent être immédiatement orientés vers l'entretien approfondi pouvant conduire à des parcours de formation professionnelle précoces, du fait de leur niveau de maîtrise du français, et de leur motivation et le cas échéant de leur parcours professionnel antérieur⁷⁴ ; les formations linguistiques et civiques prescrites dans le cadre du CIR pourront dans ce cas être réalisées par l'opérateur chargé du parcours de formation professionnelle, par accord avec l'OFII.

Les auditeurs de l'OFII seraient formés spécifiquement pour ce volet de l'entretien, qui aboutirait au renseignement d'un document de suivi servant de base aux échanges ultérieurs avec le service public de l'emploi. La sélection des publics susceptibles d'accéder en accéléré aux parcours de formation professionnelle se ferait sur la base de critères transparents et formalisés.

La signature du CIR intervenant après cet entretien, le contrat devra alors être légitimement enrichi d'un engagement à participer avec assiduité et sérieux aux formations qui seraient proposées dans le cadre de la réalisation du projet professionnel.

Proposition n° 23 : permettre un accès rapide à des parcours intégrés de formation professionnelle, qui pourraient comprendre par délégation les formations linguistiques et civiques du CIR.

2.3.3 Un entretien approfondi d'orientation professionnelle en cours ou en fin de CIR

Pour inscrire le CIR dans un parcours vers l'insertion professionnelle, la nécessité d'y intégrer un échange approfondi portant sur l'évaluation des compétences et l'orientation professionnelle ne fait pas débat. Cet entretien relèverait de la logique du niveau 2 du conseil en évolution professionnelle (CEP)⁷⁵, adapté dans ses modalités aux spécificités des publics primo-arrivants.

Mené par un professionnel de l'insertion professionnelle, qui disposerait du document issu de l'entretien préliminaire, l'entretien approfondi aurait pour premier objectif de mieux connaître l'expérience professionnelle des personnes dans leur pays d'origine, de définir avec elles leurs compétences, et de recenser leurs éventuels titres et diplômes. Sur ces bases, qui seraient confrontées à la connaissance du marché de l'emploi dans la filière et le territoire concernés, le conseiller accompagnerait le primo-arrivant dans la construction d'un projet professionnel réaliste, et l'orienterait le cas échéant vers un parcours de formation.

⁷⁴ Lors des expérimentations récentes de parcours de formation intégrés, la sélection des candidats potentiels a été rendue difficile par une méconnaissance des profils des primo-arrivants, même signataires du CIR.

⁷⁵ Le CEP a été créé par l'ANI du 11 janvier 2013 et transposé dans la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi. La loi prévoit que « toute personne peut bénéficier tout au long de sa vie professionnelle d'un conseil en évolution professionnelle, dont l'objectif est de favoriser l'évolution et la sécurisation de son parcours professionnel. Ce conseil (est) gratuit (...) ». L'offre de conseil comprend trois niveaux : un accueil personnalisé ; un conseil personnalisé pour aider à la définition d'un projet personnel d'évolution ; un accompagnement à la mise en œuvre de ce projet, incluant le cas échéant l'ingénierie de formation.

Cet entretien doit être proposé à tous les signataires du CIR, dès que possible au cours de leur parcours :

- les publics détectés par l'OFII au cours de l'entretien préliminaire comme prêts à s'engager sans attendre vers l'insertion professionnelle bénéficieront immédiatement de l'entretien approfondi, afin d'intégrer le plus vite possible des parcours de formation intégrés, qui pourront comprendre les modules de formation linguistique et civique ; cette modalité peut concerner prioritairement des réfugiés, mais ne doit pas leur être réservée ;
- les autres personnes bénéficieront de l'entretien approfondi plutôt en fin de parcours de CIR, à l'issue des modules de formation linguistique et civique, qu'ils aient été suivis de façon intensive ou extensive, voire après la fin des formations, pour les personnes dont le parcours aurait été inachevé ; dans le cas où la maîtrise du français est encore insuffisante pour ce type d'échange (niveau A1), un interprétariat sera prévu.

L'entretien approfondi matérialiserait la fin de la première étape du parcours d'intégration que constitue le CIR. Il serait réalisé au cours d'une séquence d'une journée, comprenant une demi-journée de présentation collective et d'auto-évaluation, précédant l'entretien individuel. L'échange donnerait systématiquement lieu à la remise d'un document formalisant le bilan réalisé et l'orientation proposée, L'organisation de cette séquence relèverait de l'OFII, qui en déléguerait la réalisation à un opérateur spécialisé dans l'orientation et l'insertion professionnelle, lequel aurait également pour mission de former les auditeurs de l'OFII à la conduite de l'entretien préliminaire. Dans le cadre de sa mission de service public relative à l'insertion sociale et professionnelle des personnes les plus éloignées de l'emploi consacrée par l'ordonnance de 2016, je propose de confier cette mission à l'AFPA.

Encadré 10 : Les missions de service public de l'AFPA

L'ordonnance n° 2016-1519 du 10 novembre 2016 portant création au sein du service public de l'emploi de l'établissement public chargé de la formation professionnelle des adultes (AFPA) redéfinit le statut et les missions de cette agence, créée en 1949, et connue pour être le premier organisme de formation qualifiante des actifs.

L'AFPA devient un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial, qui contribue au service public de l'emploi en étant spécifiquement chargé de missions et de sujétions de service public.

La première de ces missions confirme son recentrage sur l'accès à l'emploi des personnes vulnérables : « *Il participe à la formation et à la qualification des personnes les plus éloignées de l'emploi et contribue à leur insertion sociale et professionnelle* ».

L'AFPA est également chargée d'apporter un appui aux opérateurs du conseil en évolution professionnelle (CEP) et de développer une ingénierie de formation adaptée aux besoins ; ses activités directes de formation des actifs demandeurs d'emploi et salariés, qui relèvent du champ concurrentiel, sont mises en œuvre dans des filiales spécifiques.

Le coût de cet entretien approfondi, qui relève à mon sens intégralement de la politique d'intégration et a donc vocation à être porté par les crédits budgétaires consacrés à cette mission (programme 104), peut être estimé à 21 M€ pour 106 000 personnes, comprenant une séquence collective par groupes de 8 et un entretien individuel de trois heures⁷⁶.

Proposition n° 24 : Proposer à tous les signataires du CIR un entretien approfondi d'évaluation des compétences et d'orientation professionnelle, partie intégrante de leur parcours d'intégration.

⁷⁶Soit 195 € par personne, dont 45 € pour la demi-journée en collectif et 150 € pour l'entretien individuel. .

2.3.4 Un passage de relais organisé vers l'après - CIR

Actuellement, la suite du parcours après le CIR n'est pas organisée et l'entrée dans les dispositifs d'accès à l'emploi, que j'évoque dans la partie 3 du rapport, dépend des ressources individuelles de chacun.

L'orientation implicite, non accompagnée, vers le droit commun et Pôle emploi ne permet pas de tenir de compte de la variété des profils et des besoins, et conduit à un chômage très important chez les primo-arrivants, concernant parfois encore plus les publics très qualifiés : plusieurs acteurs ont évoqué la nécessité dans laquelle étaient certains de masquer leur qualification dans leur CV, qu'ils appellent le « *CV Mamadou* », afin de pouvoir accéder à un emploi de subsistance.

Un accord-cadre national entre l'OFII et Pôle emploi⁷⁷, décliné sur l'ensemble des territoires, a été conclu en 2016 afin de structurer et consolider les relations entre les deux organismes, en articulant leurs offres de service et en facilitant et organisant l'échange d'expertise.

J'ai pu constater que des rapprochements sont en effet à l'œuvre sur le terrain, mais ils peinent à se systématiser et l'échange de données automatisé, prévu par la convention, n'est pas opérationnel. Il devrait l'être en 2018. Reste qu'actuellement, moins de 30 % des signataires du CIR sont inscrits à Pôle emploi

Aussi, afin d'organiser la continuité du parcours vers l'insertion professionnelle, je préconise que l'OFII mette en place une coordination opérationnelle avec les acteurs qui ont vocation à prendre le relais : concrètement, une commission mensuelle réunissant l'OFII, Pôle emploi et, si elle le souhaite, la région, pourrait décider de façon collégiale de l'orientation des personnes arrivées en fin de CIR, à partir des conclusions de l'entretien approfondi qui seraient présentées par l'AFPA.

Une suite de parcours serait ainsi proposée à chacun, personnalisée pour tenir compte des profils, des compétences et de l'autonomie des personnes : ce pourrait être l'entrée dans des dispositifs de formation spécifiques ou un accompagnement personnalisé, comme je le détaille en partie 3, ou encore l'accès aux dispositifs de droit commun de Pôle emploi, ou l'entrée directe sur le marché du travail pour les personnes immédiatement employables. L'opérateur désigné aurait communication du dossier et serait chargé de prendre contact avec la personne.

Proposition n° 25 : Créer une commission d'orientation rassemblant l'OFII et les acteurs du service public de l'emploi chargée de proposer une suite de parcours adaptée à chaque signataire du CIR.

2.3.5 Une valorisation symbolique de fin de CIR

Le CIR ne fait actuellement l'objet d'aucune valorisation : signé en début de parcours, il n'est évoqué ensuite que dans le cas d'une assiduité défaillante aux formations prescrites⁷⁸, qui conduit les services des préfectures à refuser l'attribution des titres de séjour. En revanche, rien ne permet de remarquer un parcours d'intégration assidu et un développement accru de la maîtrise du français.

⁷⁷ Accord-cadre national entre l'État, l'OFII et Pôle emploi en faveur de l'insertion professionnelle des étrangers primo-arrivants 2016-2019, prenant la suite de l'accord-cadre 2010-2016.

⁷⁸ Les organismes de formation rendent compte à l'OFII de l'assiduité des stagiaires, qui renseigne l'application AGDREF (application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France) en conséquence.

La création d'un moment ritualisé, qui pourrait donner lieu à la remise des certifications en français⁷⁹ proposées *supra*, et conclure de façon à la fois solennelle et conviviale, le module de formation civique, permettrait de reconnaître et de valoriser l'engagement des personnes primo-arrivantes dans leur parcours d'intégration et le bon achèvement de sa première étape, à l'instar des cérémonies d'accueil dans la citoyenneté française instaurées en 2006⁸⁰. Comme pour ces dernières, la cérémonie serait organisée par les préfets, ou, à leur demande, par les maires, ce qui permet d'encore mieux ancrer le parcours d'intégration dans un territoire.

Cette cérémonie permettrait également de favoriser la rencontre entre primo-arrivants et société civile, au-delà des échanges institutionnels : . outre les invités des personnes concernées, les intervenants ayant participé à la formation civique et les associations impliquées dans l'intégration et l'accompagnement des personnes vulnérables dont l'action serait à cette occasion saluée, seraient également conviés les élus du territoire, des représentants de la société civile, des milieux économiques, ou encore du tissu associatif local. Ce moment permettrait ainsi de multiplier ainsi les possibilités de rencontre et d'échange, qui sont indispensables à une intégration réussie (cf. *infra* partie 5).

Proposition n° 26 : créer une cérémonie citoyenne valorisant l'engagement dans le parcours d'intégration à la fin du CIR.

⁷⁹ Un préfet rencontré lors de mes déplacements, qui avait organisé ce type de cérémonie, m'indiquait que pour la plupart des femmes il s'agissait de leur premier diplôme et d'un moment particulièrement riche.

⁸⁰ Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

3 CREER LES CONDITIONS D'UNE INSERTION PROFESSIONNELLE LA PLUS PRECOCE POSSIBLE

3.1 Dépasser la logique des accueils éclatés et inégaux pour mettre en place un accompagnement global accessible à tous les primo-arrivants

3.1.1 Les freins et ruptures contrariant l'accès à l'insertion professionnelle

Outre mes déplacements dans cinq départements, au cours desquels des échanges approfondis ont pu être réalisés avec de nombreux acteurs de terrain, j'ai rencontré à plusieurs reprises des primo-arrivants, notamment lors de deux tables rondes dédiées, l'une rassemblant des jeunes réfugiés engagés dans une formation intégrée sous l'égide du MEDEF, l'autre réunissant des personnes en recherche d'emploi accompagnées par l'association *Solidarités nouvelles face au chômage*. Trois réfugiés ont par ailleurs raconté leur parcours lors de l'événement que j'ai organisé à l'occasion de la Journée internationale des migrants le 18 décembre dernier. Enfin, une table ronde avec des cadres et conseillers de Pôle emploi a permis un échange approfondi sur les pratiques du service public de l'emploi (SPE), les initiatives qu'il promeut et les difficultés qu'il rencontre.

Le constat est unanime : l'absence d'accompagnement dédié et de prise en compte des difficultés spécifiques qui sont celles des étrangers pour accéder à l'emploi condamne à de mauvais résultats.

Encadré 11 : Témoignages de primo-arrivants sur leur parcours d'insertion professionnelle

Dia, Mauritanien, arrivé en 2010, réfugié : il demande une formation de pâtisserie, qui lui est refusée car il n'a pas le niveau de français exigé. Il suit actuellement des cours de français, après plusieurs années sans aucune formation.

André, Camerounais, arrivé en 2016, réfugié, francophone, diplôme universitaire : après un premier rendez-vous encourageant à Pôle emploi, a vu le deuxième annulé la veille car son récépissé venait d'expirer, alors même qu'il avait le nouveau en sa possession ; les projets de formations qu'il voulait présenter sont reportés.

Naro, Syrien, marié à une Française, anthropologue spécialisé dans les projets de développement local : malgré son haut niveau de compétences, en l'absence de réseaux, n'a accès à aucune proposition d'emploi.

Chantal, Camerounaise, créatrice d'une entreprise commerciale, demande d'asile en cours d'instruction : a attendu un an un rendez-vous en préfecture, bien que prenant sa place dans la file d'attente à 2h du matin ; hébergée par sa famille ; souhaite une VAE pour reconnaître son expérience dans les services à la personne mais n'a pas de droit à la formation.

Sori, Malien, étudiant en France, diplômé de deux master II en droit des affaires : a obtenu un titre de séjour d'un an à la fin de ses études lui permettant de chercher un emploi et a eu plusieurs propositions d'emploi, mais les restrictions à l'emploi des étrangers lui ont à chaque fois été opposées.

Mohammed, Mauritanien, réfugié : employé par une association relevant de l'insertion par l'activité économique (IAE), travaille actuellement en CDD dans un centre provisoire d'hébergement (CPH) où il accompagne des migrants ; est toujours hébergé à l'hôtel.

Source : *Témoignages recueillis lors d'une table ronde organisée par Solidarités nouvelles face au chômage.*

L'ensemble des témoignages recueillis va dans le même sens et met en lumière le caractère de « parcours du combattant » d'une suite de dispositifs non coordonnés entre eux, produisant autant d'occasions de ruptures que de chances d'insertion.

De plus, au-delà des difficultés inhérentes aux dispositifs de formation professionnelle, deux freins supplémentaires affectent l'accès aux dispositifs :

- la barrière de la langue : l'insuffisante maîtrise du français, déjà largement évoquée, a un impact direct sur l'accès à l'emploi. Si l'on peut comprendre, notamment pour des raisons de compréhension des consignes de sécurité, que l'accès à de nombreux emplois soit conditionné à un niveau de langue, de nombreux dispositifs ou parcours de formation professionnelle requièrent le niveau B1, que les primo-arrivants n'ont, dans les faits, pas la possibilité d'acquérir dans le cadre du CIR. Une rupture est ainsi créée entre la fin du CIR et l'insertion professionnelle. Je développe *infra* mes propositions sur ce sujet important ;
- les ruptures dues aux délais de fabrication des titres de séjour : les étrangers régulièrement admis au séjour passent une période plus ou moins longue, pouvant dépasser une année, avant de bénéficier d'un titre de séjour ; leur droit au séjour est alors attesté par des récépissés d'une durée de trois ou six mois. Les réfugiés par exemple, une fois la notification de protection internationale établie par l'OFPRA, peuvent attendre une année la carte de résident à laquelle ils ont droit, le temps que la reconstitution complète de leur état-civil soit réalisée.

Leurs droits sont légitimement soumis à la validité de leur séjour, attestée par le récépissé : prestations sociales mais également droit à la formation professionnelle et accès au marché du travail. Or, les délais de renouvellement des récépissés et de fabrication des titres peuvent conduire à des ruptures allant de quelques jours à quelques semaines. De plus, aucune projection au-delà de la validité du récépissé en cours ne peut être faite, même pour les réfugiés qui ont obtenu la protection de la France et dont le droit à un séjour pérenne est établi.

De nombreux exemples de parcours heurtés du fait de ces ruptures m'ont été rapportés : une formation dont la durée dépassait celle du récépissé refusée, un parcours en apprentissage interdit, une possibilité d'embauche perdue, l'accès au logement social impossible, sans compter les ruptures financières lorsque les ressources s'interrompent brutalement.

Aussi, je souhaite proposer deux mesures : en premier lieu, la création d'un document provisoire spécifique pour les réfugiés, valable jusqu'à délivrance de la carte de résident, et reconnu par l'ensemble des administrations et services publics. Une telle attestation, déjà produite dans certains cas mais peu connue, remplacerait la succession des récépissés, et pourrait être enrichie des informations déjà recueillies par l'OFII, notamment sur la composition familiale.

Proposition n° 27 : Créer une « carte provisoire de réfugié » permettant l'ouverture immédiate des droits dans l'attente des documents définitifs d'état-civil.

Deuxièmement, je propose d'introduire dans la loi une présomption de continuité des droits d'une durée de trois mois, sorte de préavis évitant la brutalité des ruptures soudaines des droits dues aux délais de traitement des titres en préfecture. Bien évidemment, cette mesure a vocation à s'appliquer aux personnes en cours d'intégration pérenne, et non à celles dont le titre de séjour est par essence provisoire.

La loi prévoit déjà cette extension de validité pour les cartes de résidents et certains titres supérieurs à un an⁸¹, il faut l'étendre à tous les titres relevant d'un droit au séjour durable. Si le chantier d'amélioration des délais de traitement des titres engagé par le ministère de l'intérieur est la première réponse à apporter, le risque d'interruption brutale des droits sans motif lié à la situation de l'étranger ne peut perdurer. C'est une question de justice et d'égalité face au droit.

Proposition n° 28 : Étendre l'extension de validité des titres de séjour trois mois après leur expiration à tous les titres et récépissés relevant d'un droit au séjour durable.

3.1.2 Un accompagnement institutionnel des primo-arrivants éclaté, malgré le développement de coordinations consacrées à l'intégration des réfugiés

3.1.2.1 L'accès inégal des primo-arrivants au service public de l'emploi

L'accès aux services de Pôle emploi est aujourd'hui inégalement utilisé par les primo-arrivants. L'accueil n'est pas spécifique mais peut relever de l'« accompagnement renforcé » proposé aux demandeurs d'emploi sur la base de critères de vulnérabilité, d'éloignement du marché de l'emploi et de besoin d'accompagnement. Sans renoncer à la polyvalence, certaines agences regroupent les primo-arrivants au sein des mêmes portefeuilles, afin que les agents qui les ont en charge capitalisent des compétences spécifiques ; un guide sur l'insertion professionnelle des étrangers vient par exemple de leur être diffusé.

Pour les jeunes de moins de 25 ans, un accompagnement global peut être proposé par les Missions locales, comme développé *infra*.

3.1.2.2 Le pilotage institutionnel de l'accueil des réfugiés

L'arrivée nouvelle de réfugiés depuis 2015 a révélé la nécessité de mettre en place des coordinations plus ambitieuses : la circulaire interministérielle de décembre 2016⁸² vise ainsi à faciliter l'accès des bénéficiaires d'une protection internationale aux dispositifs d'apprentissage linguistique, d'insertion professionnelle et d'accès à l'emploi ; elle définit les étapes du parcours et met en place une gouvernance locale animée par les coordonnateurs départementaux du plan migrants nommés par les préfets, et les responsables des centres provisoires d'hébergement (CPH)⁸³.

J'ai pu me rendre compte, lors de mes déplacements, que certains de ces comités de pilotage structurent les échanges entre services de l'État, acteurs sociaux et acteurs de l'insertion professionnelle⁸⁴, créant une dynamique permettant de lever les blocages institutionnels, et favorisent le développement d'expérimentations associant de nombreux acteurs, institutionnels

⁸¹ Article L. 311-4 du CESEDA : « entre la date d'expiration de la carte de résident ou d'un titre de séjour d'une durée supérieure à un an prévu par une stipulation internationale et la décision prise par l'autorité administrative sur la demande tendant à son renouvellement, dans la limite de trois mois à compter de cette date d'expiration, l'étranger peut également justifier de la régularité de son séjour par la présentation de la carte ou du titre arrivé à expiration. Pendant cette période, il conserve l'intégralité de ses droits sociaux ainsi que son droit d'exercer une activité professionnelle ».

⁸² Circulaire interministérielle n°2016-398/DGEFP/DPE/DGEF/DIHAL/du 21 décembre 2016 relative à l'insertion professionnelle des bénéficiaires d'une protection internationale.

⁸³ Les CPH sont chargés d'assurer la coordination des actions d'intégration des étrangers bénéficiaires d'une protection internationale (article L. 349-2 II du code de l'action sociale et des familles).

⁸⁴ Un comité de pilotage est actif dans le département du Nord, ainsi que dans la région Pays-de-la-Loire.

comme associatifs. En région Pays-de-la-Loire par exemple, six actions innovantes d'accès à l'emploi sont menées dans les différents départements, comme précisé dans l'encadré suivant.

Encadré 12 : Actions innovantes d'accès à l'emploi en région Pays de la Loire

Loire-Atlantique : accompagnement de 39 jeunes réfugiés vers un logement adapté et un projet d'insertion par une cellule de coordination locale pilotée par la DRDJSCS et réunissant OFII, DIRECCTE, Pôle emploi, mission locale, SIAO, CPH, AFPA.

Loire-Atlantique : expérimentation Working First de chantier-école et formation linguistique en situation de travail pour 20 réfugiés.

Maine-et-Loire : expérimentation d'emplois saisonniers dans le secteur de l'agriculture pour 50 réfugiés.

Mayenne : développement d'outils pédagogiques et linguistiques adaptés pour 44 réfugiés.

Sarthe : formation intensive en français professionnel et accompagnement à la recherche d'emploi pour 70 primo-arrivants.

Vendée : apprentissage du français associé à la construction de projet professionnel pour neuf réfugiés.

Source : DRDJSCS Pays-de-la-Loire.

Ce pilotage interministériel mis en œuvre par les préfetures a vocation à s'enclencher le plus en amont possible, afin de fluidifier la sortie des réfugiés des centres d'hébergements où ils peuvent rester bloqués, faute d'accompagnement coordonné vers l'emploi et le logement. Il s'appuie dans ce cas sur l'accompagnement réalisé dans les CPH, des CADA, voire des CHU hébergeant prioritairement des réfugiés⁸⁵ comme en Île-de-France par exemple :

Encadré 13 : Des centres d'hébergement dédiés à l'intégration des réfugiés en Île-de-France

Le préfet de région Île-de-France a déployé un parcours à destination des réfugiés hébergés, regroupés dans une dizaine de sites dédiés afin de faciliter les démarches. Ce parcours vers l'autonomie et l'insertion commence par une phase de diagnostic qui complète le bilan de l'OFII, parfois réalisé il y a plusieurs années. Cette démarche permet d'orienter les personnes vers trois « packs » :

- le pack « Socle » : français (A2/B1, soit 600 heures) et formalités administratives (type projet CPH Emmaüs Solidarité à Jouy-en-Josas). Il peut ne pas être nécessaire, par exemple pour les réfugiés déjà à niveau en français.
- le pack de « fluidité » : accès à l'emploi et au logement. Il est conçu pour être appliqué au sein, mais aussi en dehors de l'Île-de-France à travers la plate-forme nationale de la DIHAL.
- le pack « Valeurs républicaines et vie en société » dont les applications se matérialiseront tout au long du parcours. Un effort devra être consenti sur la présentation des territoires et de leurs attraits, afin de réduire les réticences d'un public qui, par ignorance, cantonne son avenir à une vue exclusivement francilienne.

Présenté de manière claire aux réfugiés et le plus en amont possible, ce programme contribuera à améliorer la fluidité d'ensemble. Il s'appuie sur un engagement réciproque entre l'État et ses partenaires d'une part, et les bénéficiaires d'autre part.

Source : Préfecture de région Île-de-France, mission insertion des réfugiés

Je salue cette expérimentation voulue par le préfet de la région Île-de-France, qui montre bien toute l'importance de penser l'intégration de façon globale et le plus en amont possible. Les

⁸⁵ Expérimentation lancée sous l'égide du Préfet de région Île-de-France.

propositions que je développe *infra*, sur la systématisation d'un accompagnement global, doivent permettre de généraliser ces centres d'hébergement dédiés à l'intégration des réfugiés.

3.1.3 L'investissement traditionnel des associations, renouvelé et conforté par l'émergence d'une nouvelle génération d'entrepreneurs sociaux

3.1.3.1 L'investissement associatif dans l'accompagnement social et l'insertion professionnelle

Dans le cadre ou non de ces coordinations institutionnelles locales, de nombreuses structures associatives accueillent les personnes étrangères et les accompagnent vers les services publics de proximité, afin de favoriser leur accès aux droits.

En matière d'insertion professionnelle, l'accompagnement personnalisé a montré son efficacité, à travers l'action de nombreuses associations regroupant des personnes bénévoles, comme Solidarités nouvelles face au chômage, ou des réseaux d'entreprise comme les clubs régionaux d'entreprises partenaires de l'insertion (CREPI) ou la Fondation Agir contre l'exclusion (FACE).

Encadré 14 : Parrainages et accompagnements vers l'emploi

Le réseau des 15 CREPI rassemble 1 700 entreprises, dont 2/3 de TPE et de PME. Il accueille et accompagne vers l'emploi chaque année 6 000 personnes et ses « ambassadeurs des métiers » organisent des visites de sites, rallyes pour l'emploi, etc. Il parraine actuellement 300 primo-arrivants autour de la maîtrise des codes, du savoir-être et de la recherche d'un emploi, avec un taux d'accès à l'emploi de 70 %. Son objectif est de monter à 500 parrainages en 2018.

La Fondation Agir contre l'exclusion anime un réseau de 5 600 entreprises qui souhaitent s'investir dans la lutte contre l'exclusion du travail et le décrochage scolaire : elle accompagne 295 000 personnes en 2016, dont 20 % de migrants, adressés par l'OFII, l'OFPPA et les centres de formation FLE.

Solidarités nouvelles face au chômage a accompagné plus de 33 000 chercheurs d'emploi depuis sa création en 1985 grâce à un réseau de bénévoles, qui agissent en binômes soutenus par des groupes locaux.

3.1.3.2 Le développement de programmes d'accompagnement global

Des programmes ambitieux d'accompagnement global ont également été créés : ils visent à fluidifier le parcours d'intégration et à permettre un accès coordonné à l'emploi et au logement, en favorisant les partenariats avec les acteurs locaux, entreprises et associations. Les programmes menés par Forum Réfugiés et le groupe SOS en sont de bonnes illustrations.

Encadré 15 : Les programmes ACCELAIR et NEXT STEP

Le programme ACCELAIR est conduit depuis 2002 dans le département du Rhône par l'association Forum Réfugiés dans le cadre d'un large partenariat⁸⁶. Il vise à offrir aux bénéficiaires d'une protection internationale un « service complet » qui leur facilite l'accès au logement, à la formation et à l'emploi, en développant des actions spécifiques pour combler les freins à l'accès aux mesures de droit commun. Il mène également une action de sensibilisation des acteurs locaux et leur propose un appui pour une adaptation de leurs actions au public réfugié.

En 15 ans, le programme a permis à plus de 7 550 personnes de s'intégrer en région lyonnaise.

⁸⁶ Le programme ACCELAIR associe des partenaires institutionnels (OFII, conseil général, conseil régional, services déconcentrés de l'État, etc.) et des associations spécialisées dans la prise en charge des réfugiés.

Une nouvelle expérimentation d'ACCELAIR est en cours à Rennes avec l'association WINTEGREAT (voir *infra*). À partir du 28 janvier 2018, 25 réfugiés diplômés entreront dans un programme d'accompagnement renforcé et intensif de 12 semaines mis en place par WINTEGREAT et Sciences-Po Rennes, comprenant 20 heures de cours hebdomadaire et une prise en charge globale de la personne, et coordonné avec un accompagnement vers le logement.

Le groupe SOS a développé le programme NEXT STEP d'insertion professionnelle des réfugiés. Gestionnaire de 12 CADA, il prépare l'insertion professionnelle dès l'entrée en CADA en coordonnant l'action d'un chargé d'insertion avec celles des travailleurs sociaux et en créant des parcours de formation et de reconnaissance des compétences spécifiques, en lien avec des partenaires. Le lien avec les entreprises est favorisé par le développement d'immersion et de parrainage professionnel.

3.1.3.3 L'émergence des start-up de l'aide aux réfugiés

Depuis la crise migratoire de 2015, une nouvelle génération d'entrepreneurs sociaux et de jeunes start-ups, sensibilisée à l'isolement et aux besoins des réfugiés, est venue renforcer et renouveler ce milieu associatif. KODIKO, WINTEGREAT et SIMPLON combinent parrainage individualisé et formations, JOB GRANT et JRS proposent des plates-formes internet de services.

Encadré 16 : Les nouvelles associations d'accompagnement des réfugiés

KODIKO a développé un programme d'accompagnement vers l'emploi avec des binômes salarié d'entreprise-réfugié et d'ateliers professionnels (*speed meetings, coaching, etc.*) sur une durée de six mois après un diagnostic initial et un projet professionnel. Pour les entreprises, cette action s'inscrit dans le mécénat de compétences, associant plusieurs grands groupes (Total, Sanofi, Club Med, Société Générale, BETH).

WINTEGREAT est une association créée en 2015, soutenue par 400 bénévoles élèves d'écoles de commerce et de sciences politiques ou de cadres supérieurs, qui s'organisent en trinômes complémentaires (le *mentor*, le *coach* et le *buddy*) pour accompagner des réfugiés diplômés (niveau Bac et plus) au cours d'un programme intensif de 12 semaines comprenant chaque semaine 20 heures d'apprentissage du français, de l'anglais et une formation sur le « vivre en France ». 150 personnes, dont 40 % de femmes, ont suivi le programme, avec un taux d'insertion de 75 % (dont 20 % dans l'emploi). Leur modèle économique repose sur un financement par des fondations d'entreprises et une activité rémunérée de recrutement, qui concerne 1/5 des publics accompagnés.

L'association SIMPLON a créé un programme de formation au codage numérique appelé « REFUGEEK » en trois étapes, combinées avec un accompagnement individuel : apprentissage du français en partenariat avec l'Alliance française, incluant un module sur le vocabulaire des métiers du numérique, découverte des métiers et initiation au code, formation intensive de sept mois et stage en immersion d'un mois.

JOB GRANT a créé une plate-forme en plusieurs langues permettant aux réfugiés de saisir eux-mêmes des données relatives à leur formation et leur expérience professionnelle. L'association propose ensuite ces profils aux entreprises, agissant comme tiers de confiance.

JRS a créé une application multilingue rassemblant les services offerts aux réfugiés, avec aide en ligne.

3.1.4 La nécessité d'un accompagnement global et personnalisé pendant toute la durée de la première intégration

3.1.4.1 L'accompagnement vers l'emploi et le logement pour une durée d'un an

Au moment où un effort sans précédent est réalisé par l'État pour « *donner à chacun la liberté de choisir et la capacité de construire son parcours professionnel* »⁸⁷, et à la lumière de l'accélération vers l'insertion professionnelle constatée pour la très grande majorité des primo-arrivants qui ont pu bénéficier d'accompagnements, il me semble essentiel de préconiser que la politique d'intégration offre désormais une possibilité d'accompagnement individualisé à tous les primo-arrivants qui en auraient besoin.

Cette logique rejoint celle mise en œuvre dans le rapport que Jean-Marc BORELLO a remis récemment à la ministre du travail⁸⁸, et qui est reprise dans la circulaire qu'elle a adressé le 11 janvier dernier aux préfets de région⁸⁹ : inscrire l'accompagnement tout au long du parcours dans un triptyque emploi-formation-accompagnement. Cet accompagnement doit être global, comprenant l'orientation et l'insertion professionnelle, l'accès aux droits et l'accès au logement, tant ces différents leviers de l'intégration sont imbriqués et interdépendants. Il permettra de concevoir pour les publics mobiles et notamment pour les réfugiés, des orientations géographiques coordonnées entre les possibilités d'insertion professionnelle et de logement.

L'OFII serait chargé d'organiser l'accès de tous les publics à un accompagnement global, à travers des appels à projets locaux, respectant des principes définis au niveau national mais adaptés à chaque territoire, qui seraient conçus par les délégations territoriales par département ou bassin d'emploi. Les réponses devraient être élaborées par un opérateur intégrateur, qui pourra être une association ou un groupement, chargé d'organiser le rassemblement et la coordination des compétences de travail social et d'insertion professionnelle toutes deux nécessaires pour favoriser l'accès aux droits, à l'emploi et au logement. Pour éviter la standardisation des réponses, les appels à projets locaux devraient réserver une part aux expérimentations sur des micro-territoires.

Cet accompagnement s'adapterait aux besoins des différents publics de primo-arrivants et pourrait, le cas échéant, être intégré à des parcours de formation professionnelle spécifiques (cf. *infra*). Dans les autres cas, il démarrerait par un diagnostic établi sur la base des conclusions de l'entretien approfondi de fin de CIR, permettant la définition d'un projet professionnel, et suivi par l'accompagnement à un premier rendez-vous de situation à Pôle emploi, afin de garantir la continuité du parcours.

Ensuite, l'accompagnement prendrait la forme de rendez-vous périodiques, dont l'intensité et la fréquence seraient individualisées, et d'un accès à une plate-forme de services physiques et numériques. La durée moyenne de cet accompagnement serait d'un an.

L'accompagnement serait renforcé pour les personnes les plus vulnérables, et notamment pour les femmes, qui rencontrent des freins particuliers dans leur parcours d'intégration. Les réfugiées ont été victimes des traumatismes les plus violents, et l'ensemble des femmes primo-arrivantes

⁸⁷ Source : document d'orientation sur la réforme de la formation professionnelle, novembre 2017.

⁸⁸ BORELLO Jean-Marc, « *donnons-nous les moyens de l'inclusion* », rapport à la ministre du travail, janvier 2018.

⁸⁹ Circulaire n° DGEFP/SDPAE/MIP/MPP/2018-11 du 11 janvier 2018 relative aux parcours emploi compétences et au fonds d'inclusion dans l'emploi en faveur des personnes les plus éloignées de l'emploi.

subit un accès à l'emploi plus difficile, du fait de la grossesse, plus ou moins forte selon les cultures, du rôle traditionnel de la femme, et des charges liées à l'éducation des enfants.

Le financement de l'accompagnement s'appuierait sur les mesures d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL), déjà financées pour les réfugiés à raison de 1 500 € par mesure sur le programme 177⁹⁰, qui pourraient être ouvertes aux autres primo-arrivants ayant des difficultés à accéder au logement, et sur des mesures d'accompagnement vers et dans l'emploi, répondant à la même logique, qui pourraient être financées par le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi ». Si l'on retient l'hypothèse d'une cible potentielle de 50 000 bénéficiaires (la quasi-totalité des réfugiés, ainsi que les personnes relevant de l'immigration familiale à la fois vulnérables et souhaitant s'engager dans un parcours d'émancipation), le coût global peut être estimé à 95 M€, dont 20 M€ pour l'extension de l'AVDL et 75 M€ pour l'accompagnement vers l'insertion professionnelle.

Au-delà de ce chiffrage, des partenariats public-privé doivent être recherchés et expérimentés dans lesquelles des financements sous forme de Social Impact Bond pourraient être développés : l'investisseur privé prendrait en charge l'accompagnement global de personnes à partir d'un cahier des charges contractualisé et ne serait remboursé que sur la base d'indicateurs d'insertion, La fondation du groupe GENERALI, qui développe un projet d'accompagnement de réfugiés vers l'entrepreneuriat, m'a dit être intéressée par ce type de partenariat.

Si le coût d'un tel accompagnement peut paraître élevé, il est à mettre au regard du volume des dépenses consacrées au financement des différents dispositifs jouant le rôle d'amortisseurs sociaux, qu'il s'agisse de celles liées au financement des minima sociaux et revenus de transferts, ou encore aux 2Md d'€ qui seront consacrés au P177 cette année, pour financer l'hébergement d'urgence et d'insertion. Plusieurs dizaines de milliers de réfugiés ou d'étrangers régulièrement admis sur notre sol sont aujourd'hui pris en charge dans ces structures en raison de leurs difficultés pour accéder à l'emploi et au logement.

Cet accompagnement tourné vers l'autonomisation des personnes, permettra de passer d'une logique de réparation à une logique préventive et d'éviter que l'absence de véritable politique d'intégration, visant à renforcer l'égalité des chances lors de l'arrivée en France, conduise à ce que toujours plus d'étrangers venus s'installer en France ne basculent dans la précarité et se retrouvent contraints de faire appel aux dispositifs d'urgence sociale.

Proposition n° 29 : Offrir aux primo-arrivants un accompagnement global personnalisé, incluant notamment l'accès au logement et à l'emploi, d'une durée moyenne d'un an.

3.1.4.2 Le soutien de l'innovation

Au-delà de l'institutionnalisation de l'accompagnement global, il me paraît également et indispensable de soutenir l'innovation, en confortant les actions menées par ces nouvelles start-up, comme par exemple celles développées par TECHFUGEES, association qui fait partie d'un réseau présent dans 25 pays, et qui regroupe des réfugiés et des entreprises qui travaillent à la création de technologies qui relient les réfugiés à la santé, à l'emploi et à l'éducation.

Encadré 17 : **TECHFUGEES : un réseau d'entrepreneurs et de réfugiés au service de l'intégration**

⁹⁰ Instruction du ministre de l'intérieur et du ministre de la cohésion des territoires du 12 décembre 2017 relative au relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale.

TECHFUGEES est une communauté qui vise à mettre au service des réfugiés des technologies créées pour et avec ces derniers. TECHFUGEES a organisé 45 *hackathons* (événement de programmation informatique collaborative) de 48 heures dans le monde ces deux dernières années dont sont issus 50 projets toujours en cours de développement. L'objectif est de développer des technologies mobiles : *chatbots*, interfaces de programmation, objets connectés, applications mobiles. Les équipes projets impliquent systématiquement au moins un ou une réfugié.e.

La participation à un événement TECHFUGEES est un tremplin pour les réfugiés : 75% de celles et ceux qui ont participé à un *hackathon* et développé un projet entrepreneurial à cette occasion ont trouvé un stage ou un emploi dans les trois mois suivant leur expérience TECHFUGEES.

Des partenariats sont établis avec des ONG pour leur offrir un appui : par exemple, un projet pilote est actuellement en cours avec *Syria Relief* en Syrie, donnant accès à des cours d'anglais en ligne à personnes déplacées sur MOOC.

JOB GRANT, équipe gagnante du *hackathon* TECHFUGEES de mars 2017 développe aujourd'hui une plateforme pour l'insertion professionnelle des réfugiés en France (cf. encadré n° 16).

Outre les *hackathons*, TECHFUGEES a organisé à Paris en novembre 2017 son premier sommet : « *TECHFUGEES Global Summit* », réunissant acteurs de l'innovation et investisseurs. La communauté met en relation réfugiés, entrepreneurs engagés et potentiels investisseurs et joue le rôle d'un réseau en permettant aux réfugiés suivis d'être parrainés pour trouver leur place dans le secteur de l'économie numérique.

L'ensemble des services offerts par ces entrepreneurs sociaux innovants doit pouvoir être accessible à tous, et je propose pour cela la création d'un portail internet national (cf. *infra* partie 4.1.2) Mais l'utilité de ce portail dépendra du nombre et de la qualité des services qui y seront offerts.

Par exemple, ce portail pourrait accueillir la plate-forme « RECONNECT, le Cloud solidaire », application de stockage de documents administratifs personnels portée par le groupe SOS solidarités, qui pourrait être enrichie d'informations en plusieurs langues destinée à expliquer aux primo-arrivants le statut de chaque document.

Encadré 18 : RECONNECT, le Cloud solidaire

RECONNECT est une plate-forme en ligne de stockage et de partage de données. Elle permet de rassembler les informations essentielles des populations en situation de précarité, afin de faciliter leurs démarches et leur vie quotidienne.

Co-construite avec des structures d'accompagnement social, et élaboré en dialogue avec la CNIL, la plate-forme s'adapte au degré d'autonomie de son bénéficiaire, et garantit la sécurité des données et le secret professionnel.

Aussi, le programme 104 devra permettre de financer, via notamment des appels à projets, des offres de services innovantes. S'il est difficile de chiffrer *a priori* cette action, un montant de 3 M€ pourrait être provisionné pour accompagner les premiers projets sélectionnés et de soutenir la consolidation et le développement de cet écosystème qu'il faut accompagner.

Proposition n° 30 : Créer un fonds de soutien aux actions innovantes en faveur de l'intégration.

Cette proposition s'inscrit dans le contexte global de soutien à l'innovation sociale concrétisé par le lancement en janvier dernier de l'accélérateur national d'innovation sociale « *French impact* » qui vise à rassembler sous la même bannière toutes les solutions à impact social qui émergent dans les territoires. À travers notamment une identification sur une plate-forme digitale dédiée,

l'accélérateur permettra de mieux identifier les projets innovants pour les accompagner dans leur croissance, avec l'objectif de mobiliser en cinq ans un milliard d'euros de fonds publics et privés.

Je souhaite que ce projet d'une ambition inédite puisse contribuer à l'amorçage, au développement et au changement d'échelle des nombreuses structures, associations comme start-up, engagées dans des projets innovants d'intégration des étrangers.

3.2 Bâtir de véritables parcours individualisés de formation professionnelle

Si l'accompagnement est indispensable pour permettre un accès effectif aux parcours de formation professionnelle, encore faut-il que ces derniers existent. L'accès au droit commun doit être mieux garanti ; il doit également être complété par des prestations et parcours spécifiques, conçues pour s'adapter aux différents profils, et faire se rencontrer les besoins des entreprises et les aspirations personnelles des primo-arrivants, en portant une attention particulière aux besoins spécifiques des jeunes et des femmes.

3.2.1 Créer une prestation « tremplin » bâtie spécialement pour les primo-arrivants

L'accès à la formation professionnelle est difficile pour les personnes éloignées de l'emploi, que les causes de cet éloignement soient sociales, linguistiques ou culturelles. Souvent les publics ne possèdent pas les prérequis nécessaires pour entrer en formation, alors même que les dispositifs existent et que les débouchés en termes d'emploi à l'issue de la formation ne font pas de doute. Parfois, les formations proposées ne correspondent pas à un projet professionnel qui n'a pas pu être objectivé : en 2016, plus d'un quart des stagiaires non qualifiés, engagés dans une formation de plus de 600 heures, ont interrompu leur projet avant de se présenter à la qualification.

Une étape intermédiaire est donc souvent nécessaire pour vérifier la maîtrise des prérequis nécessaires à la réussite de la formation, faire découvrir les métiers, identifier les codes et usages du monde du travail, et construire l'ingénierie du parcours de formation qui aboutira *in fine* à l'insertion professionnelle.

Une prestation de ce type est actuellement proposée par l'AFPA⁹¹ pour les publics jeunes, et je souhaite que cet organisme, dans le cadre de sa mission de service public, puisse créer un module spécialement adapté aux migrants.

Cette prestation serait proposée aux publics susceptibles de s'engager dans un parcours d'insertion professionnelle mais éloignés de l'emploi – je pense en priorité aux jeunes réfugiés - sur la base des conclusions de l'entretien approfondi effectué dans le cadre du CIR. D'une durée de dix jours, et se substituant à la première étape de l'accompagnement individualisé évoqué *supra*, elle serait organisée de façon collective, afin de permettre des échanges entre pairs et une dynamique de groupe, et combinerait présentations de métiers et visites de sites professionnels ateliers de construction du projet professionnel, ateliers de compréhension des codes culturels et des compétences comportementales ou *soft skills*⁹², et aboutirait à une orientation précise vers

⁹¹ « Déclat pour l'action », bouquet de prestations à destination des jeunes de 18 à 25 ans.

⁹² Le terme de *soft skills* est de plus en plus utilisé par les organismes de formation professionnelle et les entreprises : il recouvre des compétences transversales, relationnelles et humaines telles que la confiance en soi, la créativité, l'intelligence émotionnelle, l'empathie ou encore l'aptitude à la communication, etc.

un parcours de formation, qui pourrait selon les possibilités et les profils relever du droit commun ou être spécifique.

Le financement de la prestation, qui peut être estimé à 700 € par personne, soit 21 M€ pour 30 000 bénéficiaires, relèverait du Plan d'investissement compétences (PIC) au titre de son volet centré sur les personnes les plus éloignées de l'emploi.

Proposition n° 31 : Proposer aux primo-arrivants les plus éloignés de l'emploi une prestation intégrée de maîtrise des prérequis, de découverte des métiers et d'ingénierie du parcours de formation.

3.2.2 Mieux utiliser les formations de droit commun pour l'apprentissage du français à visée professionnelle et le renforcement des compétences de base

Dans la suite de la prestation « tremplin » ou en accès direct, le renforcement des compétences de base est souvent indispensable aux primo-arrivants, et en premier lieu la poursuite de l'apprentissage du français. Si l'accès au niveau A2 est demain assuré dans le cadre du CIR, ce niveau reste insuffisant et doit être complété par l'apprentissage du niveau B1, de préférence à visée professionnelle.

Encadré 19 : Un exemple de français professionnel : la formation « FLE nettoyage »

Dans le cadre du programme ACCELAIIR, Forum Réfugiés a répondu à un appel à projet – financé par la préfecture du Rhône – pour former les personnes sur les techniques professionnelles du métier d'agent d'entretien, tout en renforçant leurs compétences linguistiques. Elle a trouvé un organisme de formation pour porter ce projet (Samath) et une entreprise pour le financer (Fondation Société Générale). L'offre a consisté en 80 heures de français professionnel, 80 heures de formation professionnelle sur les métiers d'entretien, un stage de 7 à 14 jours en entreprise et d'un bilan de formation. Même si le niveau de français a été jugé faible par les employeurs, en raison du faible niveau de départ des participants, les retours de stage ont été très positifs. Un mois et demi après la fin du stage, 70 % des participants avaient accédé à l'emploi ou étaient à la poursuite d'une formation professionnelle.

Les formations aux savoirs de base ou aux compétences clés des programmes régionaux de formation peuvent correspondre à ces besoins des primo-arrivants. Certaines régions ont développé des programmes adaptés, intégrant un apprentissage renforcé du français à visée professionnelle - je pense par exemple à la région Île-de-France⁹³ - qui pourraient être soutenus à travers des contractualisations avec l'État dans le cadre du PIC.

Pôle emploi, prescripteur des programmes régionaux de formation, développe également des formations plus courtes d'accès à l'emploi, qui peuvent correspondre aux besoins des primo-arrivants les plus proches de l'emploi. Complétées ou précédées par des formations de français à usage professionnel, et accompagnées par une immersion en entreprise – périodes de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP) –, ces formations sont un levier d'accès à l'emploi qui doit être conforté.

De même, l'utilisation des dispositifs contractualisés avec les entreprises, tels la préparation opérationnelle à l'emploi collective (POEC) ou individuelle (POEI), ou encore les contrats de professionnalisation, doit être largement développée. Ces outils doivent être adaptés aux besoins

⁹³ La région Île-de-France a ouvert son programme de formation sur les compétences de base à des publics n'ayant pas atteint le niveau A1 de français.

de formation spécifiques des primo-arrivants adaptés et intégrer notamment un apprentissage du français à visée professionnelle.

L'insertion par l'activité économique (IAE) permet aux personnes les plus éloignées de l'emploi, en raison de difficultés sociales et professionnelles particulières (âge, état de santé, précarité) de bénéficier d'un accompagnement renforcé qui doit faciliter leur insertion professionnelle. Il me semble donc nécessaire de poursuivre l'objectif de développer l'accès de personnes réfugiées en structures d'IAE en 2018 (entreprise d'insertion, atelier et chantier d'insertion...).

Enfin, le Compte personnel de formation (CPF), ouvert à tout actif, et dont l'utilisation sera facilitée et simplifiée par la prochaine réforme de la formation professionnelle, doit pouvoir prendre le relais et permettre aux étrangers ayant accédé à un premier emploi, et donc commencé à acquérir des droits, de poursuivre leur parcours professionnel. Théoriquement ouvert à tout actif, l'accès aux comptes exige actuellement une identification NIR définitive, et contrarie là encore le parcours des primo-arrivants. Ce blocage doit être levé.

Permettant d'accéder des formations qualifiantes, le cas échéant en français professionnel dans le cas où une maîtrise insuffisante bloque les évolutions professionnelles⁹⁴ après le premier emploi, le CPF doit pouvoir favoriser ces suites ou reprises de parcours. Les possibilités d'abondement des droits, par les entreprises ou les OPCA, doivent être donc largement ouvertes.

3.2.3 Développer des parcours intégrés d'accès à l'emploi et au logement pour les primo-arrivants mobiles

3.2.3.1 Des expérimentations prometteuses

Plusieurs expérimentations de parcours de formation et d'accès à l'emploi et au logement intégrés, destinées essentiellement à des réfugiés, ont eu lieu depuis 2015. Elles reposent sur le constat que ces publics, isolés et souvent éloignés de la culture et de l'organisation institutionnelle et économique française, parviennent difficilement à sortir de l'hébergement et à accéder à l'activité. Or ils sont souvent mobiles et prêts à rejoindre des filières professionnelles en tension.

Sur cette idée, des OPCA, organismes paritaires financeurs de la formation professionnelle, représentant des branches professionnelles ayant des difficultés de recrutement, des grandes entreprises et des fédérations d'employeurs ont accepté de s'engager à former et recruter des réfugiés, à l'issue d'un parcours adapté.

Des parcours spécifiques, combinant un accompagnement global personnalisé, un apprentissage linguistique, la connaissance de l'entreprise ainsi que des codes et comportements du milieu professionnel, et une formation professionnalisante ont ainsi été créés, tel le programme HOPE ou les expérimentations initiées par le MEDEF. D'autres projets sont en cours de montage, comme celui de création d'un lieu d'accueil et de redynamisation d'un territoire rural avec développement d'activités de maraîchage, de boulangerie et de restauration porté par Emmaüs France⁹⁵.

Encadré 20 : Le programme HOPE

Le programme s'appuie sur deux expérimentations en 2017 d'accompagnement global vers la qualification et l'emploi sur des métiers en tension, portées par le FAF.TT (organisme paritaire du travail temporaire),

⁹⁴ Le français langue étrangère est la première formation hors temps de travail financée par le FONGECIF Île-de-France.

⁹⁵ Ce projet serait particulièrement adapté aux 1055 DA déclarant en 2016 à l'OFII avoir exercé un métier en rapport avec l'agriculture, soit 8,3% des DA.

l'AFPA et les préfectures d'Île-de-France et des Hauts-de-France, en partenariat avec des entreprises du travail temporaire (Adecco, Manpower, Humando...). Leurs résultats en termes d'accès à l'emploi sont parlants :

- En Hauts-de-France, 79 demandeurs d'asile formés à 8 métiers : 56 % de certification, 67 % de taux d'insertion.

- En Île-de-France, 100 réfugiés formés à 11 métiers : 94 % de certification, 51 % de taux d'insertion, et parmi eux : Hidar, réfugié soudanais, formation peinture, Hamad, réfugié soudanais, formation cuisine, Sakhi, réfugié afghan, formation cariste d'entrepôt.

Des points de vigilance relatifs à la difficulté de repérer les candidats potentiels, à leur niveau de français, souvent trop faible à l'entrée dans le parcours, et à l'accès au logement, qui doit être anticipé le plus en amont possible ont été soulignés.

Sur cette base, le programme HOPE a été créé par accord-cadre national⁹⁶ en mai 2017, pour 1 000 bénéficiaires. Construit dans le cadre d'un appel à projets du FPSPP, il est co-financé par sept OPCA des filières du BTP, des services et de l'industrie.

Il comprend un parcours intégré et sur mesure, incluant hébergement et accompagnement administratif, social et citoyen, quatre mois de préparation opérationnelle à l'emploi (POEC) incluant apprentissage du français, découverte des métiers et consolidation du projet professionnel, suivis par quatre mois d'apprentissage d'un métier en contrat de professionnalisation, selon les besoins des branches professionnelles, permettant d'aboutir à une certification.

Source : FAF.TT, AFPA et mission.

Encadré 21 : Les expérimentations pilotées par le MEDEF

Plusieurs expérimentations, élaborées avec des fédérations professionnelles volontaires, permettent à des publics réfugiés d'être rapidement employables sur les métiers en tension, à travers des dispositifs déjà existants, régulièrement utilisés, nécessitant peu d'adaptations (POEC et POEI). Elles concernent :

15 jeunes réfugiés de 18 à 26 ans non qualifiés sont formés au métier de couvreur, dans une POEC élaborée en partenariat avec Les Compagnons du Devoir. Des cours de français à visée professionnelle ont été nécessaires en amont de la formation et avant l'immersion en entreprise. Des mises en situation d'entretiens d'embauche et de vie en entreprise sont également au programme : cela permet, au travers de situations concrètes, de sensibiliser aux différences culturelles et aux comportements à adopter. Un partenariat avec la mission locale de Paris a été mis en place pour le *sourcing* des profils.

55 réfugiés hautement qualifiés (minimum bac +4) sont formés dans le cadre d'un partenariat avec WINTEGREAT : 30 via des POEC financées par des fonds privés en expérimentation avec une fédération professionnelle, et 25 en POEI -associées à des promesses d'embauche - avec des financements traditionnels (OPCA). La formation inclut des modules sur les *soft skills*, essentiels afin de permettre à ces profils motivés, hautement qualifiés et résilients, mais en grand manque de confiance en leur compétences, de redevenir confiant et ambitieux et ainsi, devenir des atouts pour les entreprises françaises.

Source : MEDEF et mission.

3.2.3.2 Une double contractualisation avec l'État : avec les branches professionnelles ayant des difficultés à recruter et avec les primo-arrivants mobiles s'engageant sur ces métiers

Ces expérimentations doivent être confortées et élargies, sur le fondement d'une double contractualisation : une contractualisation entre l'État et des branches professionnelles qui

⁹⁶ Accord-cadre national relatif au parcours expérimental d'insertion professionnelle des bénéficiaires d'une protection internationale du 3 mai 2017, signé par les ministres du travail, de l'intérieur, du logement, le président et le vice-président du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), Pôle emploi et l'OFII.

rencontrent des difficultés de recrutement sur certains métiers ou dans certaines régions ; une contractualisation entre l'État et des primo-arrivants, s'engageant volontairement à suivre de façon assidue un parcours complet de formation, qui les amènera vers un emploi et un logement sur le territoire national.

Afin d'éviter des mobilités géographiques successives au long du parcours, la logique qui prévaut de répartir les migrants, qu'ils soient demandeurs d'asile ou réfugiés, sur le territoire en fonction des possibilités d'hébergement et de logement devra en conséquence être pondérée par cette nouvelle logique d'orientation fondée sur les possibilités d'emploi, principalement sur les métiers en tension. Je propose que le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile prenne en compte cette dimension⁹⁷.

Pour cela, le renforcement des observatoires prospectifs des métiers et des qualifications (OPMQ) des branches professionnelles, l'organisation centralisée de la collecte et de la présentation de leurs données, ainsi que l'harmonisation de leurs travaux avec ceux des observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (OREF), en cours de discussion dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle, et le développement de l'application FORMADIAG par Pôle emploi doivent permettre de donner la visibilité nécessaire à ces propositions de mobilité géographique. La cellule nationale d'orientation, actuellement à la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) pourra alors élargir son action en combinant les logiques emploi et logement.

Cette cellule pourrait également affiner ses propositions en s'appuyant sur des plates-formes, en cours d'expérimentation, d'appariement entre les offres de Pôle emploi et les disponibilités dans le parc social, telle celle mise en place dans la métropole de Rennes.

La logique des parcours intégrés que je propose de développer serait la suivante :

- contractualisation avec les branches professionnelles sur des volumes de formations et des perspectives de recrutement dans le cadre d'un co-financement OPCA/État (notamment via le PIC). Une contractualisation directe avec des grandes entreprises est également à rechercher ;
- sélection des publics correspondant aux critères requis lors de l'entretien approfondi du CIR, ou lors des prestations « tremplin » ;
- Création d'une cellule d'orientation nationale, étroitement associée à la gouvernance nationale de la politique d'intégration (cf. *infra* partie 6) chargée de mettre en œuvre les contractualisations avec les branches et d'articuler la répartition des offres sur le territoire national, en lien direct avec les acteurs locaux;
- utilisation des dispositifs de formation de droit commun : préparation opérationnelle à l'emploi collective (POEC) ou individuelle (POEI), contrats de professionnalisation, adaptés pour intégrer un apprentissage du français à visée professionnelle et aux codes et postures (*soft skills*) qui viennent s'ajouter de façon la plus intégrée possible à l'immersion en entreprise et à la formation métier ;
- accompagnement global pendant toute la durée de la formation, y compris la période de contrat de professionnalisation, et au début de la période d'emploi ;
- hébergement pendant la formation et accompagnement le plus précoce possible vers le logement.

⁹⁷ Articles L. 744-2 et L. 744-7 du CESEDA.

Dans le cas d'une contractualisation de l'ordre de 5 000 personnes par an, fondée sur les mêmes bases de co-financement par les OPCA que le programme HOPE, le soutien de l'État à travers le PIC – mis en œuvre en 2018 – s'élèverait à environ 50 M€, sans compter l'hébergement et l'accompagnement social pour lesquels les financements existants – ou que je propose par ailleurs de mettre en place – seraient redéployés.

Proposition n° 32 : Contractualiser avec les branches professionnelles sur des volumes de formations cofinancés par les OPCA et soutenus par le PIC pour développer des parcours intégrés d'accès à l'emploi et au logement.

Proposition n° 33 : Contractualiser avec les primo-arrivants l'entrée dans ces parcours intégrés, qui les conduiraient vers un emploi et un logement, incluant le cas échéant une mobilité géographique.

Proposition n° 34 : Tenir compte des possibilités d'emploi lors de la répartition des places d'hébergement pour demandeurs d'asile.

3.2.4 Investir sur les parcours d'insertion professionnelle des jeunes

3.2.4.1 L'absence de ressources des jeunes de moins de 25 ans

Les jeunes de moins de 25 ans, non éligibles au RSA, se retrouvent paradoxalement sans ressources au moment où ils deviennent bénéficiaires de la protection internationale, puisqu'ils ne perçoivent alors plus l'allocation pour demandeur d'asile (ADA). En situation de grande précarité, ils restent ainsi souvent en centre d'hébergement (CADA ou CPH) ou peuvent se retrouver à la rue. Une insertion professionnelle rapide est donc encore plus indispensable pour eux que pour leurs aînés.

Ils peuvent bénéficier d'un accompagnement global par le réseau des missions locales, où ils représentaient 6 % des jeunes accueillis en 2015⁹⁸. En application de la loi du 8 août 2016⁹⁹, le parcours contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) constitue désormais le cadre contractuel unique de l'accompagnement des jeunes, à ajuster et graduer en fonction de la situation et des besoins de chaque jeune ; la démarche Garantie jeunes, devenue un droit universel depuis le 1^{er} janvier 2017, constitue la modalité la plus intensive de ce parcours : elle associe un accompagnement renforcé et une allocation forfaitaire de 470 € par mois, ce qui en fait un outil bien adapté aux besoins des jeunes primo-arrivants.

Toutefois, les animateurs de la Garantie jeunes exigent le plus souvent le niveau B1 de maîtrise du français, nécessaire du fait de la dynamique collective à créer au sein de chaque cohorte. Plusieurs expérimentations intégrant des formations linguistiques afin de dépasser cette difficulté et d'adapter la Garantie jeunes à des publics de jeunes réfugiés ont été réalisées, par exemple à Dijon, Cherbourg, Tulle, Montbéliard, Paris, ou encore Rennes où j'ai pu rencontrer plusieurs jeunes en cours de formation.

⁹⁸ Bilan d'activité des missions locales 2014-2015.

⁹⁹ Loi n° 2016-108 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

Encadré 22 : L'expérimentation Garantie jeunes de la mission locale de Rennes

La mission locale de Rennes a expérimenté une Garantie jeunes adaptée aux besoins spécifiques de jeunes réfugiés, pour deux groupes de 15 jeunes : une phase préalable de six mois d'apprentissage du français, financée par la région Bretagne, précède la répartition dans des cohortes mixtes. La garantie de ressources est versée dès la première phase, pendant 12 à 18 mois.

Janvier 2017, sept jeunes à la rue, huit hébergés par COALLIA, partenaire du projet : en décembre 2017, tous ont un logement durable, cinq sont en emploi et cinq en formation.

Novembre 2017 : six jeunes à la rue et neuf hébergés : l'apprentissage du français est en cours.

Si la première phase d'apprentissage du français peut être prise en charge par les régions via leurs programmes de renforcement des compétences de base, ou par l'OFII – directement ou en participant au financement – dans le cadre du renforcement du volume des formations linguistiques que je préconise, le versement d'une allocation par la mission locale dès le début du parcours est indispensable pour permettre aux jeunes de s'y engager. Une allocation versée dans le cadre du PACEA pendant la première phase, ou encore une extension à 18 mois¹⁰⁰ de la durée de la Garantie jeunes, doivent permettre de développer des parcours adaptés.

Le caractère global de l'accompagnement réalisé par les missions locales et le cadre ajustable aux besoins du PACEA et de la Garantie jeunes me conduisent en outre à recommander que les jeunes de moins de 25 ans soient systématiquement orientés vers les missions locales, l'accompagnement individualisé que je préconise pour tous trouvant là sa meilleure concrétisation pour les jeunes.

Proposition n° 35 : Orienter tous les primo-arrivants de moins de 25 ans vers l'accompagnement proposé par les missions locales dans le cadre du PACEA.

Proposition n° 36 : Ouvrir la Garantie jeunes le plus tôt possible aux jeunes réfugiés, en intégrant si nécessaire dans le parcours une phase préalable d'apprentissage du français, et en autorisant une durée dérogatoire majorée à 18 mois.

3.2.4.2 *L'accès au séjour des mineurs non accompagnés devenus majeurs engagés dans un parcours de formation*

Ma mission ne porte pas sur les mineurs non accompagnés (MNA), dont l'organisation des phases d'évaluation et de mise à l'abri fait actuellement l'objet d'une mission bipartite de réflexion associant l'État – inspections générales de l'administration (IGA), des affaires sociales (IGAS) et de la justice (IGJ) – et les départements¹⁰¹. Toutefois, je tiens à souligner qu'une fois pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) des départements, ces mineurs sont souvent engagés dans des parcours de formation professionnelle, où ils obtiennent le plus souvent d'excellents résultats et sont même souvent des éléments moteurs dans les promotions, qu'ils ont vocation à poursuivre après leur majorité. À ce titre, de nombreux acteurs m'ont fait part des difficultés spécifiques rencontrées par ces jeunes au moment de leur majorité, lesquelles

¹⁰⁰ Actuellement, une prolongation exceptionnelle de 6 mois, portant la durée totale de la Garantie jeunes à 18 mois, est possible, mais uniquement de façon individuelle et *ex post*, au vu du parcours réalisé pendant la 1^{ère} année. Pour les jeunes primo-arrivants, cette prolongation devrait pouvoir être validée *ex ante*, afin d'organiser d'emblée le parcours sur 18 mois, dont 6 mois d'apprentissage linguistique.

¹⁰¹ Cf. lettre de mission du Premier ministre et du Président de l'Assemblée des départements de France du 30 octobre 2017.

bloquent, entravent ou contredisent un parcours d'insertion professionnelle sur lequel la société française a collectivement investi.

Encadré 23 : Parcours de formation professionnelle des MNA

La fondation Apprentis d'Auteuil prend en charge des mineurs isolés depuis l'arrivée des Boat People il y a 40 ans. Ses établissements accueillent actuellement 1 300 MNA confiés par des services de l'ASE sur l'ensemble du territoire. Au sein de ses centres d'hébergement et de formation, elle constate que les MNA sont souvent des éléments moteurs, créant une dynamique positive tirant l'ensemble du groupe de jeunes.

Dans le cadre de « parcours de réussite en alternance », elle développe des partenariats avec des entreprises qui accueillent ces jeunes en apprentissage, et sont le plus souvent très satisfaites du comportement, de la motivation et de l'autonomie de ces jeunes, qui montrent une forte volonté de s'intégrer.

Les Écoles de production préparent des élèves sous statut scolaire à des diplômes professionnels d'État et à des certifications professionnelles. La pédagogie de ces écoles (hors contrat) permet de s'adapter aux jeunes mineurs migrants, chaque élève étant personnellement accompagné et encadré par un maître-professionnel issu du monde de l'entreprise, l'élève apprenant en un même lieu théorie du métier, savoirs-être et pratique, en répondant à de réelles commandes de clients.

Les écoles de la deuxième chance ouvrent également des possibilités pédagogiques adaptées aux jeunes réfugiés, un programme spécifique étant par exemple en cours d'élaboration à celle de Cergy-Pontoise.

En effet, l'accès à un titre de séjour à leur majorité est complexe : d'une part, les délais d'examen de leur situation peuvent les conduire à se retrouver, si le passage à la majorité n'est pas préparé, sans accompagnement ni droit au travail ou à la formation professionnelle¹⁰² du jour au lendemain. J'ai pu constater au cours de mes déplacements que la situation était très différente entre territoires : le département du Nord a par exemple conclu un protocole avec la préfecture afin qu'un examen soit réalisé avant les 18 ans du MNA, évitant ainsi des ruptures de droits ; à l'inverse, les cas de parcours de formation, voire de contrats d'apprentissage brutalement interrompus ne sont pas rares, provoquant le désarroi des jeunes et l'incompréhension des entreprises.

D'autre part, la législation actuelle distingue la situation des MNA selon qu'ils ont été confiés à l'ASE avant ou après leur 16^{ème} anniversaire : dans le premier cas, ils bénéficient d'un droit au séjour, dans la mesure où ils respectent certaines conditions : « *une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » est délivrée de plein droit (...) sous réserve du caractère réel et sérieux du suivi de la formation, de la nature de ses liens avec la famille restée dans le pays d'origine et de l'avis de la structure d'accueil sur l'insertion de cet étranger dans la société française* »¹⁰³ ; en revanche, si le jeune a été confié à l'ASE après ses 16 ans, il relève d'une admission exceptionnelle au séjour, qui peut lui être accordée s'il respecte les conditions précédentes et de plus « *justifie suivre depuis au moins six mois une formation destinée à lui apporter une qualification professionnelle.* »¹⁰⁴

Ces différences de traitement créent des effets de seuil qui peuvent conduire à interrompre un parcours d'insertion professionnelle réussi d'un jeune confié à l'ASE à 16 ans et un jour, ou ayant signé un contrat d'apprentissage à 17 ans et 7 mois. Elles découragent les entreprises qui refusent

¹⁰² Ce droit leur est ouvert tant qu'ils sont mineurs, confirmé par une circulaire du ministre chargé du travail du 3 mars 2010 qui précise : « *les ressortissants étrangers mineurs sont dispensés de titre de séjour et sont, par suite, éligibles de droit au contrat d'apprentissage et au contrat de professionnalisation. Une autorisation de travail leur sera néanmoins délivrée.* »

¹⁰³ Article L. 313-11 du CESEDA.

¹⁰⁴ Article L. 313-15 du CESEDA.

de s'engager dans un apprentissage qui risque d'être remis en question, alors même que le parcours serait prometteur.

Aussi je demande que l'examen du droit au séjour de ces jeunes, sur lesquels des départements, des centres de formation, et souvent des entreprises ont investi, soit réalisé sur les seuls critères de leur engagement réel et sérieux dans un parcours de formation professionnelle, et de leur volonté de s'intégrer dans la société française.

Proposition n° 37 : Unifier les conditions d'attribution d'un titre de séjour aux MNA devenus majeurs en fonction de leur engagement dans un parcours scolaire ou d'insertion professionnelle.

Proposition n° 38 : Prévoir un examen systématique des droits au séjour des MNA dans les mois qui précèdent leur majorité, afin d'éviter les ruptures de droits.

Le tableau suivant récapitule les principales mesures préconisées pour inscrire le CIR dans un parcours d'intégration global et favoriser l'insertion professionnelle des primo-arrivants. Le coût global est estimé à 227 M€, sur la base d'hypothèses moyennes de nombre de bénéficiaires.

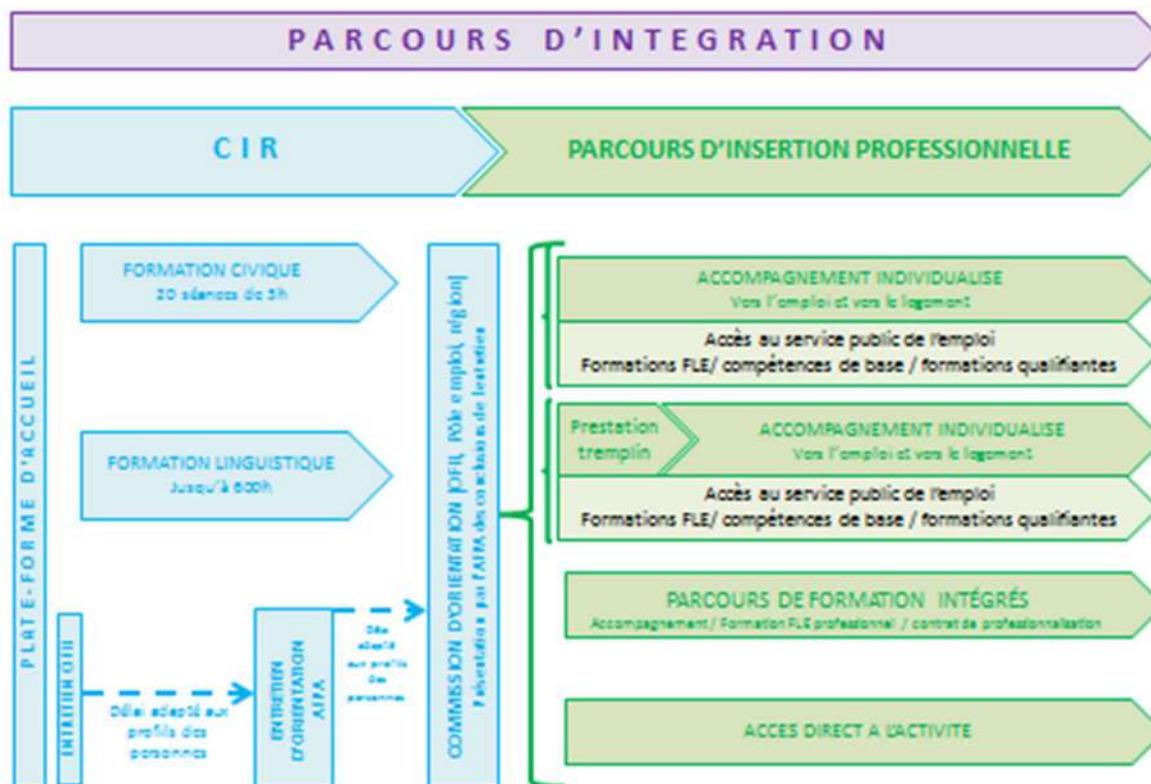
Tableau 7 : Principales propositions d'accompagnement, d'orientation et de formation professionnelle

Mesures	Nombre de bénéficiaires estimé	Coût estimé (en M€)
Volet 2 du CIR : refonte du module civique	106 000 signataires du CIR	37
Volet 3 du CIR : entretien approfondi d'orientation professionnelle	106 000 signataires du CIR	21
Accompagnement global vers l'accès aux droits, l'emploi et le logement	50 000	95
Fonds de soutien à l'innovation	-	3
Prestation « tremplin » de découverte des métiers et construction du projet professionnel	30 000	21
Parcours intégré d'accès à l'emploi	5 000	50
TOTAL		227 M€

Source : Mission

Le schéma ci-dessous récapitule les différents parcours d'orientation, de formation et d'insertion professionnelle proposés, et montre l'organisation globale du parcours d'intégration à partir du CIR.

Schéma 1 : Les parcours d'insertion professionnelle



Source : Mission

3.3 Ouvrir l'accès à l'emploi

3.3.1 Mieux reconnaître les compétences des primo-arrivants

L'accès à l'emploi des primo-arrivants est également entravé par les difficultés qu'ils subissent à faire valoir et reconnaître leurs compétences, qu'il s'agisse de compétences de base, de l'expérience professionnelle acquise ou des parcours universitaires.

3.3.1.1 Développer une certification adaptée reconnaissant les savoirs de base

Depuis 2015, un socle de connaissances et de compétences est reconnu par l'ensemble des branches professionnelles, sanctionné par le certificat CléA. Le socle de connaissances et de compétences

La définition d'un socle de connaissances et de compétences résulte d'une démarche engagée par les partenaires sociaux et définie par le décret n° 2015-172 du 13 février 2015. Le socle « est constitué de l'ensemble des connaissances et des compétences qu'il est utile pour un individu de maîtriser afin de favoriser son accès à la formation professionnelle et son insertion professionnelle. Ce socle doit être apprécié dans un contexte professionnel. Ces connaissances et compétences sont également utiles à la vie sociale, civique et culturelle de l'individu ».

La maîtrise de ce socle donne lieu à l'obtention du référentiel CléA, qui est la première certification interprofessionnelle et reconnue au niveau national, élaborée de façon paritaire : la démarche CléA s'articule autour d'un référentiel unique, applicable à tous les publics, à tous les secteurs. CléA doit garantir l'acquisition d'un socle de connaissances et de compétences commun à tous, avec un niveau d'exigence homogène sur tout le territoire et dans tous les secteurs d'activité.

La certification CléA s'adresse à tout actif pas ou peu qualifié souhaitant développer et faire reconnaître ses compétences acquises dans sept domaines de compétences de base identifiés par l'ensemble des branches professionnelles : communication en français, règles de base de calcul et du raisonnement mathématique, travail en équipe, autonomie, capacité d'apprendre à apprendre tout au long de la vie, maîtrise des gestes et postures et respect des règles d'hygiène, de sécurité et environnementales élémentaires.

La démarche CléA comprend une évaluation préalable et un parcours de formation personnalisé, dans le but d'aboutir à l'obtention du certificat CléA.

34 000 personnes se sont engagées dans cette démarche depuis janvier 2016.

Cette démarche est harmonisée avec celle menée par l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI) qui avait établi en 2009 un référentiel des compétences clés en situation professionnelle. Afin d'améliorer les parcours de formation des personnes confrontées à l'illettrisme qui souhaiteraient obtenir le certificat CléA, l'ANLCI a produit une table de correspondance entre les résultats attendus du référentiel CléA et les trois degrés de son référentiel de compétences.

En effet, CléA n'est pas un dispositif de formation mais un diplôme, qui peut être obtenu en suivant des parcours de formation de nature et d'intensité différente, selon la situation et les compétences de la personne à l'entrée dans la démarche.

Ainsi, cette démarche est particulièrement bien adaptée aux primo-arrivants, permettant une évaluation tant de leurs compétences acquises que de leurs points faibles, sur un référentiel correspondant aux exigences des employeurs et reconnu par eux, un parcours de formation adapté, et une possibilité de certification finale. La prestation « tremplin » proposée *supra* pourrait ainsi le cas échéant orienter des primo-arrivants sur un parcours de formation aboutissant au référentiel CléA. Toutefois, il leur est actuellement souvent difficile d'intégrer ce processus, du fait d'une exigence de niveau de français souvent trop élevée à l'entrée dans la démarche.

L'accès aux compétences de base devant être ouvert à tous, il me semble que l'harmonisation des démarches doit être recherché : les conditions d'entrée dans le processus CléA pourraient être assouplies, en autorisant un début de formation dès l'accès au niveau de français A2 à l'oral (et A1 à l'écrit). Actuellement, si le niveau d'entrée n'est pas normé, plusieurs acteurs m'ont fait part de la difficulté à inscrire des personnes n'ayant pas atteint le niveau B1. Il n'y aurait ainsi pas de rupture entre les formations dispensées dans le cadre du CIR et celles participant à la démarche CléA.

De même, je propose que les certifications de FLE à visée professionnelle, actuellement peu lisibles, soient harmonisées avec les compétences en français exigées pour le certificat CléA (écouter et comprendre, s'exprimer à l'oral, lire, écrire, décrire et formuler), le cas échéant en créant un ou plusieurs niveaux intermédiaires préalables au niveau correspondant au certificat CléA.

Enfin, il me semble qu'une possibilité de certification partielle, qui permettrait une acquisition échelonnée des sept domaines de CléA¹⁰⁵, serait également de nature à favoriser l'entrée dans la démarche des publics les plus vulnérables, et à entretenir leur motivation tout au long du parcours.

Proposition n° 39 : Favoriser l'acquisition par les primo-arrivants du socle de compétences CléA en assouplissant le niveau de français à l'entrée dans la démarche et en l'harmonisant avec les certifications de FLE à visée professionnelle.

3.3.1.2 Favoriser la reprise d'études universitaires

De nombreux primo-arrivants réfugiés ou admis au séjour dans le cadre de l'immigration familiale, sont étudiants ou diplômés de l'enseignement supérieur. Pour favoriser leur reprise ou leur poursuite d'études, plusieurs universités, réunies au sein du réseau « migrants université », ont développé des parcours spécifiques dans lesquels l'apprentissage du français précède, ou est associé, aux disciplines universitaires, assorti d'un accompagnement adapté.

Encadré 24 : Universités et réfugiés

L'Institut national des langues et civilisation orientales (INALCO), établissement d'enseignement supérieur connu sous le nom de « langues O » a par exemple ouvert un cursus dans lequel des étudiants réfugiés apprennent le français pendant une période de 18 mois à 2 ans, puis s'inscrivent dans un master correspondant à leur spécialité, avec un volet spécifique portant sur leur langue et leur zone géographique.

L'université Lille III a développé le programme PILOT, pour 80 étudiants en 2016-2017 et 50 cette année en partenariat avec la préfecture du Nord et l'opérateur ADOMA, qui loue des places en résidence universitaire. Les étudiants sont parrainés par des étudiants de l'université, suivent des ateliers d'orientation et d'insertion et une formation de FLE d'un an avant d'intégrer un cursus universitaire.

Le programme national d'aide à l'accueil en urgence des scientifiques en exil (PAUSE), créé en janvier 2017 et soutenu par le Collège de France, soutient des établissements d'enseignement supérieur et organismes de recherche publics qui accueillent des scientifiques en situation d'urgence et les accompagnent dans leurs démarches.

La plate-forme Welcome Refugees est un portail numérique qui regroupe toutes les initiatives en faveur de l'insertion sociale et professionnelle des étudiants réfugiés. Il propose des informations en trois langues (français, anglais, arabe) concernant notamment les démarches et services de la vie étudiante.

Ces démarches sont souvent contrariées par les difficultés de ressources des étudiants titulaires d'une protection internationale, qui ne peuvent pas tous accéder à des bourses : en effet, les formations de FLE sont réalisées dans le cadre de diplômes universitaires (DU) qui ne sont pas éligibles aux bourses. Par ailleurs, l'accès aux bourses n'est ouvert qu'aux réfugiés et pas aux bénéficiaires de la protection subsidiaire¹⁰⁶. Je propose de lever ces freins.

Proposition n° 40 : Autoriser l'attribution de bourses de l'enseignement supérieur aux différentes catégories de bénéficiaires d'une protection internationale, dès la phase d'apprentissage du français dans le cadre d'un diplôme universitaire.

¹⁰⁵ Proposition notamment soutenue par M. Thierry LE PAON, délégué interministériel à la langue française pour la cohésion sociale.

¹⁰⁶ Cf. question écrite de M. Jean-Pierre SUEUR, sénateur du Loiret, à la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation du 7 décembre 2017, sur les critères d'attribution de bourses de l'enseignement supérieur aux étudiants étrangers bénéficiaires de la protection subsidiaire.

1.1.1.1 Développer les dispositifs de reconnaissance des diplômes et compétences professionnelles

Les diplômes obtenus en dehors de l'Union européenne ne bénéficient d'aucune reconnaissance officielle. Le centre ENIC-NARIC délivre des attestations de comparabilité des diplômes étrangers, utilisées par les établissements d'enseignement supérieur pour permettre la poursuite d'études, mais très peu connues des milieux économiques, des employeurs et du service public de l'emploi. Il a remis 17 000 attestations en 2016, dont 3 000 pour des réfugiés. La procédure est informatisée, pour un délai moyen de deux mois.

Encadré 25 : Le réseau ENIC-NARIC

Le réseau « *European Network of Information Centres – National Academic Recognition Information Centres* » (ENIC-NARIC) regroupe 55 pays. Créé à l'initiative de l'Union européenne, du Conseil de l'Europe et de l'UNESCO, il vise à promouvoir la mobilité internationale en facilitant la lecture des parcours académiques.

Le centre ENIC-NARIC France, rattaché au CIEP depuis 2004, est le centre national d'expertise et d'information sur la reconnaissance académique des diplômes étrangers. Il délivre des attestations de comparabilité qui établissent une correspondance de niveau d'études compte tenu du diplôme d'origine et de l'ensemble des caractéristiques du système éducatif auquel il appartient (durée des études, prérequis académiques, etc.).

Il participe au projet « *Refugees & Recognition* » qui vise à mettre en place une procédure commune de reconnaissance des qualifications des réfugiés, y compris lorsqu'ils ne sont plus en possession des documents attestant leurs qualifications. Ce projet est coordonné avec un groupe de travail sur la reconnaissance des qualifications des réfugiés et la validation des acquis, organisé par la CPU et l'université de Strasbourg.

Il est donc nécessaire d'améliorer les dispositifs de reconnaissance de diplômes et de qualifications, au-delà de la seule comparabilité des diplômes. Nous devons collectivement nous donner les moyens de tirer le meilleur des personnes accueillies et, pour les réfugiés qui peuvent arriver avec un haut niveau de qualification, de ne pas ajouter le sentiment du déclassement à la souffrance de l'exil. Pour cela, le développement de reconnaissances partielles de qualifications, combinées à des formations sur les blocs de compétences manquants, permettrait de tenir compte de l'expérience et de la qualification acquise dans le pays d'origine et d'alléger, donc de rendre possible, le parcours de formation.

Par ailleurs, les démarches de cartographie des compétences, de plus en plus utilisées par Pôle emploi comme par de nombreux cabinets de recrutement, doivent permettre d'objectiver les atouts des personnes, même en l'absence de diplômes, et d'influer favorablement sur les décisions de recrutement.

Le développement de la validation des acquis de l'expérience (VAE) est aussi indispensable. Pour cela, un accompagnement spécifique durant toute la durée de cette démarche longue et exigeante est indispensable : le groupe SOS est ainsi à l'origine d'un projet d'accompagnement à la VAE, comportant un soutien important en termes de maîtrise de la langue et de préparation à l'oral du jury de certification.

Encadré 26 : Le projet d'accompagnement à la VAE du groupe SOS

SOS solidarités développe un projet d'accompagnement à la VAE pour 20 réfugiés hébergés en CADA en partenariat avec l'ASSFAM, qui assure l'apprentissage du français, et VAE Les deux rives qui prépare à la certification de personnes très peu diplômées (accueil et surveillance). Le volet d'accompagnement devrait bénéficier d'un financement de l'UNIFAF, OPCA de la branche sanitaire et médico-sociale.

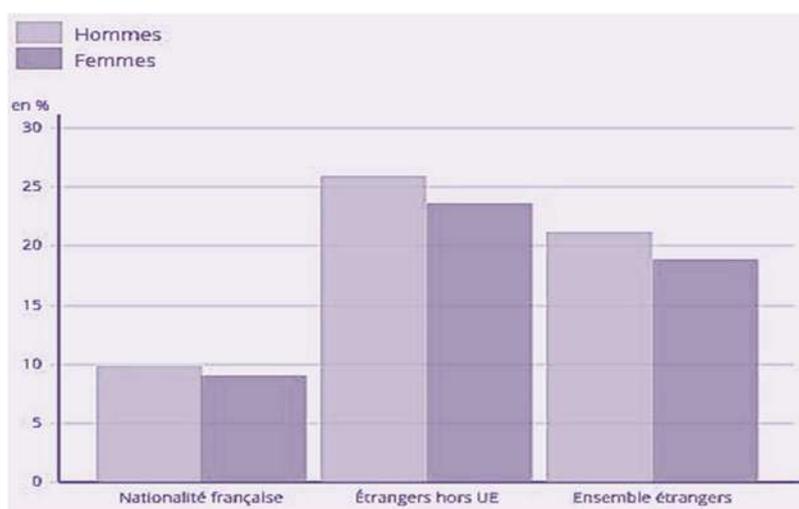
A l'instar des parcours de formation et de qualification développés en Allemagne, un soutien des branches professionnelles, à travers leurs OPCA, semble également indispensable pour permettre l'évaluation des compétences techniques des primo-arrivants, via des mises en situation professionnelle par exemple, et l'organisation du parcours de formation complémentaire, le cas échéant dans le cadre de contrats en alternance. L'acquisition *in fine* de certificats de qualification professionnelle (CQP) reconnus par les filières professionnelles, permettrait d'éviter que des ingénieurs, par exemple, ne puissent arriver à faire reconnaître leurs compétences et soient considérés comme non diplômés¹⁰⁷, ce qui est un gâchis tant pour la personne concernée que pour le pays qui l'accueille.

Proposition n° 41 : Développer, en lien avec les branches professionnelles, des reconnaissances partielles de qualifications.

3.3.2 Libérer l'accès au marché du travail

L'accès au marché du travail des étrangers est encadré par des normes spécifiques, liées au caractère réglementé de certaines professions, ainsi qu'à la législation générale sur le droit au séjour des étrangers. La comparaison des taux de chômage selon la nationalité montre que les étrangers hors Union européenne ont un taux de chômage deux fois et demi supérieur à celui des Français : 25 % contre 10 % en 2015, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

Graphique 3 : Taux de chômage selon la nationalité en 2015



Source : enquête emploi, INSEE.

Je suis profondément convaincu que ces restrictions sont préjudiciables au dynamisme de l'économie et de la société tout entière : l'égalité des chances doit prévaloir entre Français et

¹⁰⁷ Témoignages recueillis lors de la table-ronde des conseillers de Pôle emploi, qui se disent souvent impuissants à accompagner ces profils vers un emploi qualifié.

étrangers accueillis durablement en France dans une perspective d'intégration, afin que chacun puisse accéder à l'autonomie et utiliser ses compétences pour participer au développement de notre pays.

3.3.2.1 *Lever les freins légaux et réglementaires à l'accès à certains métiers*

L'accès à une cinquantaine de professions fait l'objet de restrictions explicites liées à la nationalité, et plus d'une trentaine requièrent la possession d'un diplôme français, l'ensemble représentant de 20 à 30 % des emplois¹⁰⁸. Les métiers fermés aux étrangers ou aux non-titulaires d'un diplôme français se retrouvent avant tout dans le secteur public, mais également dans les professions juridiques et de santé – avocat, médecin, chirurgien-dentiste par exemple – ainsi que dans certaines autres professions libérales, comme architecte ou expert-comptable.

Le Défenseur des droits¹⁰⁹ rappelle que le « *maintien d'une condition de nationalité pour l'accès à certains emplois, ne repose(nt) plus sur aucune considération légitime, sauf lorsque les emplois concernés relèvent de la souveraineté nationale et impliquent l'exercice de prérogatives de puissance publique* » et demande la suppression des conditions de nationalité pour tous les emplois qui ne remplissent pas ces conditions, y compris ceux relevant de la fonction publique.

Je soutiens sa recommandation d'ouvrir par la loi aux étrangers l'accès aux concours de titulaires des fonctions non régaliennes des trois fonctions publiques. Cela ne concerne bien évidemment ni la police, ni la justice, ni l'armée, ni toutes les fonctions d'autorité. En revanche, on peut s'interroger sur la condition de nationalité pour des emplois tels que ingénieur ou jardinier par exemple.

Proposition n° 42 : Supprimer la condition de nationalité pour l'accès aux concours ouvrant aux fonctions non régaliennes de la Fonction publique.

Concernant les professions réglementées, l'exigence de détention d'un diplôme français ou européen doit être revisitée pour chaque métier, et être assortie systématiquement de voies d'accès alternatives, par examen ou VAE, incluant l'accès à des cycles de formation permettant d'acquérir les compétences manquantes.

L'accès aux professions médicales ou apparentées (chirurgien-dentiste, sage-femme, pharmacien) est particulièrement complexe : les titulaires d'un diplôme de santé étranger doivent réussir un concours, ouvrant à une liste de postes prédéfinie¹¹⁰, effectuer un stage probatoire de trois ans, à l'issue duquel ils se présentent devant une commission d'autorisation d'exercice. Par ailleurs, des procédures dérogatoires, qui ont permis l'exercice de fonctions médicales sous des statuts contractuels, ont donné lieu à différents dispositifs de régularisation dont l'analyse excède le champ de ma mission.

Pour les bénéficiaires d'une protection internationale, le concours d'entrée dans la procédure d'autorisation d'exercice est remplacé par un examen, comportant les mêmes épreuves mais sans limitation du nombre de places. Cette voie d'accès, qui ouvre l'exercice des professions médicales sans renoncer à l'indispensable vérification des connaissances théoriques et des compétences cliniques, est trop peu connue. Elle n'existe en outre que pour les professions médicales, alors que de nombreux réfugiés, professionnels de santé paramédicaux expérimentés, comme des

¹⁰⁸ Olivier NOBLECOURT, « *L'égalité pour les femmes migrantes* », rapport pour le ministère des droits des femmes, 2014.

¹⁰⁹ Avis du Défenseur des droits n° 17-12, émis à l'occasion de son audition par la mission relative à la politique d'intégration le 24 octobre 2017.

¹¹⁰ En 2017, 500 postes étaient ouverts pour 5 000 dossiers déposés.

infirmiers par exemple, ne peuvent exercer leur activité. Je propose donc que soit créés des examens de ce type pour l'ensemble des professions de santé.

Proposition n° 43 : Créer des voies d'accès complémentaires aux professions réglementées, par concours, examen ou VAE.

Proposition n° 44 : Faciliter l'accès des bénéficiaires d'une protection internationale diplômés aux professions de santé, après vérification de leurs compétences par un examen.

3.3.2.2 Faciliter l'accès au marché du travail

Dans un rapport de novembre 2017 portant sur le recrutement des travailleurs immigrés qui a donné lieu à de nombreux échanges avec les services du ministère du travail et du ministère de l'intérieur, l'OCDE a proposé des pistes de réforme allant dans le sens de la simplification et d'une plus grande ouverture du marché du travail français¹¹¹.

Ce rapport pointe la question de l'efficacité des instruments existants destinés à instruire les demandes d'autorisations de travail provenant d'étrangers titulaires de titres de séjour pour motif économique¹¹², en fonction des besoins réels du marché du travail, notamment concernant les emplois peu qualifiés.

En effet, les procédures d'octroi d'une autorisation de travail, qui peuvent être assorties d'un examen de la situation de l'emploi, sont opaques et contribuent à décourager les employeurs potentiels, surtout les petites et moyennes entreprises. De plus, les outils statistiques permettant aux services des DIRECCTE d'apprécier la situation de l'emploi sont imprécis et obsolètes (la liste des métiers en tension n'a pas été actualisée depuis 2008).

Je souligne tout particulièrement quatre recommandations qui me paraissent aller dans le sens de la simplification des démarches administratives et d'une meilleure adaptation aux besoins du marché du travail :

- réformer le test du marché du travail et la liste des métiers en tension, actuellement mis en œuvre de façon disparate sur le territoire et fondé sur des données obsolètes ;
- dématérialiser l'examen par les services des DIRECCTE ;
- enfermer la procédure dans un délai impératif en appliquant le principe du silence vaut acceptation (SVA) ;
- supprimer l'examen par l'administration de l'adéquation poste/travailleur, sauf qualification requise ou profession réglementée.

Proposition n° 45 : Mettre en œuvre les propositions de l'OCDE de simplification des procédures administratives d'octroi d'autorisations de travail aux étrangers.

Ces restrictions ne concernent pas les bénéficiaires d'une protection internationale, qui ont théoriquement accès au marché du travail dans les mêmes conditions que les Français. Toutefois, leur accès effectif à l'emploi peut être entravé par l'obligation qu'ont les employeurs d'acquitter

¹¹¹ OCDE, *Le recrutement des travailleurs immigrés : France 2017*, Éditions OCDE, Paris, 2017.

¹¹² Cette procédure ne concerne pas les étrangers titulaires de cartes de séjour « vie privée et familiale » ou de cartes de résidents, qui valent automatiquement autorisation de travail.

une taxe à l'OFII lors de toute embauche d'étranger¹¹³. Je propose que cette taxe soit supprimée pour les réfugiés.

Proposition n° 46 : Supprimer le versement par les employeurs de la taxe OFII lors de l'embauche d'un bénéficiaire de la protection internationale.

3.3.2.3 Permettre l'accès au travail des demandeurs d'asile qui n'ont pas eu de réponse à leur demande au bout de six mois

Les demandeurs d'asile n'ont actuellement pas l'autorisation de travailler pendant une durée d'au moins neuf mois. Une autorisation peut leur être délivrée « lorsque l'OFPRA, pour des raisons qui ne sont pas imputables au demandeur, n'a pas statué sur la demande d'asile dans un délai de neuf mois à compter de l'introduction de la demande¹¹⁴ ».

Plusieurs pays européens permettent aux demandeurs d'asile d'accéder au marché du travail dès le dépôt de leur demande ou à partir de trois mois, comme l'Allemagne, la Suède, le Portugal ou l'Italie. Le maintien des demandeurs d'asile dans l'inactivité est en effet préjudiciable à tous : désresponsabilisante et frustrante pour les intéressés, elle les enferme dans une logique d'assistance qu'ils supportent mal et qui nuit considérablement à leurs facultés ultérieures d'intégration. De nombreux chefs d'entreprises ou partenaires sociaux investis dans les OPCA, engagés dans la formation et le recrutement de réfugiés, regrettent aussi amèrement la déperdition que cette autorisation très tardive induit en termes de compétences et capacité de travail, qu'il est ensuite difficile à rattraper. Il maximise aussi le coût budgétaire de l'Allocation pour demandeur d'asile (ADA) tout en créant un risque de recours à l'emploi non déclaré.

Aussi je recommande que l'accès au marché du travail soit ouvert de droit aux demandeurs d'asile six mois après le dépôt de leur demande, dans les mêmes conditions que pour les réfugiés. Compte tenu du plan de diminution des délais vigoureusement engagé par l'OFPRA, cette mesure restera d'effet modéré. Afin de garantir que l'ADA ne continuera pas d'être versée indûment, il conviendra d'organiser, sous réserve de l'avis de la CNIL, une transmission de données entre les déclarations sociales nominatives (DSN) transmises par les entreprises à l'URSSAF et l'OFII,

Par ailleurs, une demande d'autorisation exceptionnelle de travail doit pouvoir être introduite dès l'introduction de la demande d'asile, et faire l'objet d'un examen conjoint par les services de l'OFII et de la DIRECCTE.

Cette modification serait particulièrement bienvenue pour les mineurs non accompagnés confiés à l'ASE, qui peuvent actuellement renoncer à introduire une demande d'asile qui leur interdit toute entrée dans une formation en alternance.

Proposition n° 47 : Autoriser les demandeurs d'asile à travailler six mois après le dépôt de leur demande, voire plus tôt dans le cadre d'un examen au cas par cas.

3.3.2.4 Développer les partenariats avec les entreprises

La mobilisation des acteurs économiques est essentielle pour l'intégration professionnelle des primo-arrivants. De multiples exemples montrent qu'elle est vivace dans de nombreux secteurs en difficulté de recrutement ou en développement, du bâtiment et des travaux publics aux services

¹¹³ Article L. 311-15 du CESEDA ; le montant de cette taxe varie selon le salaire versé : de 72 et 300€ pour des durées de contrats allant de 3 à 12 mois, il est fixé à 55 % d'un mois de salaire brut pour les contrats de plus de 12 mois.

¹¹⁴ Article L. 744-11 du CESEDA.

à la personne, de l'agriculture et du maraîchage au numérique, de l'industrie à l'économie sociale et solidaire. De nombreuses grandes entreprises, dans le cadre de leur engagement pour le développement de la responsabilité sociale des entreprises (RSE), développent des programmes alliant parrainages et mentorat, stages d'immersion, formation, favorisant l'intégration des primo-arrivants dans leurs équipes et certaines font même appel à des cabinets de recrutement pour qu'ils leur proposent des profils de réfugiés en raison d'une posture entrepreneuriale supposée et des compétences interculturelles qu'ils ont développées.

Favorisant ce mouvement, un guide sur l'accueil des primo-arrivants en entreprise a été coréalisé par l'association française des managers de la diversité (AFMD)¹¹⁵ et l'institut français des relations internationales (IFRI). Des cabinets de recrutement comme Mozaïk RH aident les entreprises à diversifier leurs recrutements.

S'inspirant du réseau d'entreprises allemand « *Wir Zusammen* » qui a permis de proposer 3 500 stages à des réfugiés, le développement de partenariats avec les entreprises doit donc être encouragé.

Proposition n° 48 : Développer les partenariats avec les grandes entreprises à travers la signature de chartes.

En sa qualité d'acheteur, l'État s'est engagé à développer les achats responsables, et dans ce cadre de faciliter l'insertion professionnelle des personnes rencontrant des difficultés particulières pour accéder à un emploi. Des clauses d'insertion sont ainsi intégrées aux marchés publics de l'État et de ses établissements publics pour amener les entreprises titulaires à faire travailler des personnes en insertion ou à leur faire bénéficier de formations¹¹⁶.

Ces clauses peuvent permettre de favoriser l'insertion professionnelle des réfugiés. Je propose que des expérimentations soient lancées dans les marchés publics de l'État portant sur des investissements dans le domaine des infrastructures et du numérique.

Proposition n° 49 : Développer l'utilisation des clauses sociales dans les marchés publics de l'État, notamment pour favoriser le recrutement de réfugiés.

3.3.2.5 Favoriser l'entrepreneuriat

Les primo-arrivants sont majoritairement jeunes et entreprenants : ils ressemblent aux jeunes Français qui poursuivent un cycle d'études à l'étranger, ou sont envoyés par leur entreprise conquérir de nouveaux marchés, étant portés comme eux par une énergie qui les pousse à prendre en main leur avenir, à être autonomes et à entreprendre.

Des associations comme Singa promeuvent l'entrepreneuriat et la création d'activité comme un levier d'intégration pour les personnes réfugiées, mais aussi un outil de cohésion sociale.

Encadré 27 : SINGA, incubateur de projets de création d'entreprises

SINGA est une association qui propose de contribuer à la création d'une économie de l'asile dans laquelle les nouveaux arrivants contribuent à l'économie, à l'innovation et au lien social. Elle accompagne les entrepreneurs réfugiés depuis 2013, et a créé l'incubateur FINKELA (mot qui signifie « créateur » en Bambara) en 2016.

¹¹⁵ AFMD-IFRI, *Accueillir des étrangers.ère.s primo-arrivant.e.s en entreprise*, juin 2017.

¹¹⁶ Des clauses d'insertion ont par exemple été mises en œuvre par Grand Paris Seine Ouest (GPSO) pour la rénovation du quartier du pont de Sèvres à Boulogne-Billancourt et seront utilisées pour les travaux du futur réseau de transports publics du Grand Paris Express.

Cet incubateur est destiné aux bénéficiaires d'une protection internationale souhaitant créer un projet entrepreneurial, associatif, culturel, digital, dans n'importe quel domaine et à toute personne œuvrant dans l'économie de l'asile. Les porteurs de projet peuvent également être des groupes mixtes.

Les salariés de SINGA (réfugiés eux-mêmes) vont à la rencontre des personnes réfugiées pour stimuler leur envie d'entreprendre. Ils organisent des événements et ateliers pour permettre aux futurs entrepreneurs de prototyper leur projet : apéritifs, réunions d'information, week-ends en équipe, trainings. L'incubation proprement dite dure six mois d'accompagnement individuel et collectif. Les entrepreneurs font ensuite partie de la communauté SINGA. Quelques exemples parmi 80 projets incubés :

Meet My Mama : traiteur du monde, permettant à des femmes réfugiées de devenir cheffes cuisinières pour des prestations occasionnelles et régulières (40 emplois créés).

The AFM : groupe de rap créé par Haytham, Syrien, et Thibault, Français.

Izuba : Galerie d'art africain en ligne.

Gulshaan : marque de vêtement pakistanaise embauchant des femmes divorcées au Pakistan.

Konexio : association permettant à l'accès à des cours de code et d'informatique.

Kodiko : mentorat professionnel en entreprise pour des personnes réfugiées en recherche d'emploi.

Thot : école de français à destination des personnes réfugiées.

Ziggurat : Plate-forme en ligne mettant en relation touristes et guides touristiques partageant les mêmes langues, ayant pour but de diversifier l'offre touristique.

En 2016-2017, le taux de création d'activité post-incubation était de 71 %, et 42 % des entrepreneurs généraient des revenus.

L'aide à la création d'entreprise doit faire partie intégrante de la politique d'intégration des étrangers. L'accès au crédit bancaire, et en premier lieu au micro-crédit, doit être résolument développé, à travers par exemple l'action de l'ADIE, qui soutient des créateurs d'entreprise réfugiés. Le soutien d'incubateurs, ainsi que le financement de projets innovants, éventuellement sous la forme de Social Impact Bond, doivent également faire partie de la palette des acteurs nationaux et locaux de l'accompagnement des primo-arrivants, afin qu'accès à l'emploi puisse être aussi souvent que possible accès à un statut d'autoentrepreneur ou de chef d'entreprise.

Proposition n° 50 : Développer les outils d'incitation et de financement d'aide à la création d'entreprise et les ouvrir davantage aux réfugiés.

4 MIEUX ACCOMPAGNER VERS L'ACCES AUX DROITS ET VERS LE LOGEMENT

4.1 Simplifier les conditions générales de l'installation en France

Qu'ils soient familles rejoignantes ou plus encore réfugiés, les primo-arrivants rencontrent des difficultés pratiques de tous ordres pour s'installer durablement en France : les obstacles liés aux démarches spécifiques qu'ils doivent accomplir se cumulent avec le manque d'informations et la communication malaisée du fait de la barrière de la langue. .

4.1.1 Lever les obstacles spécifiques pour les étrangers arrivant en France

Les démarches à accomplir pour un étranger arrivant en France et s'y installant durablement sont incontestablement complexes à comprendre, longues à effectuer, que ce soit pour accéder à ses droits (auprès de la Préfecture, des services sociaux, de la CAF, de Pôle emploi ou de tous les services qu'il est amené à solliciter) ou pour trouver sa place progressivement. Il a besoin d'informations sur le fonctionnement du système de santé, du système éducatif ou universitaire, etc. À cet égard, le primo-arrivant rejoignant sa famille ou le réfugié hébergé en CADA seront davantage aidés que les autres. L'aide de la famille et de la communauté, comme celles du groupe de pairs et des associations, sont également utiles à l'arrivée en France.

J'insisterai sur deux obstacles spécifiques qui ont été soulevés par les réfugiés que j'ai rencontrés : la difficulté à obtenir un permis de conduire et un accès à un compte bancaire.

4.1.1.1 Lever les freins à la mobilité

Le permis de conduire est un gage de mobilité et est en outre exigé pour certains emplois. Actuellement faire valider son permis étranger ou obtenir le permis en France reste cependant difficile.

L'article R. 222-3 du Code de la route permet à tout titulaire d'un permis de conduire délivré par un État tiers à l'Union européenne d'échanger son permis étranger contre un permis de conduire français, dans un délai d'un an à compter de la date de notification de la décision de reconnaissance de son statut de réfugié (à condition qu'il produise son permis d'origine et que son pays fasse partie de la liste des pays concernés par cette disposition). Au-delà le permis de conduire devra être repassé en France, ce qui entraîne des frais non négligeables¹¹⁷.

Le plan préfecture nouvelle génération (PPNG) a mis en place en septembre 2017 un nouveau dispositif afin de réduire les délais. Désormais, la demande d'échange de permis de conduire peut s'effectuer directement au bureau des étrangers en préfecture lors de l'obtention du titre de séjour provisoire.

Cependant, l'acte de naissance est demandé par les préfectures, alors que ce document fait partie des pièces qui ne sont remises par l'OFPRA qu'après reconstitution de l'état-civil, soit souvent plus d'un an après la notification du statut, et donc trop tard pour l'échange de permis. Cette situation kafkaïenne illustre bien les difficultés administratives auxquelles peuvent se heurter les réfugiés.

¹¹⁷ Même si des sites en ligne permettent de commencer à se préparer gratuitement.

Je propose en conséquence de supprimer l'exigence de produire son acte de naissance pour les échanges de permis, quitte à ce que le permis soit provisoire dans l'attente de cette production. . Il conviendra bien entendu que puisse être vérifié la validité du permis du pays d'origine produit.

Proposition n° 51 : Supprimer l'exigence de produire un acte de naissance lors de la demande d'échange de permis de conduire.

Certains efforts ont d'ores et déjà été consentis pour faciliter l'obtention du permis de conduire pour les jeunes, dont les primo-arrivants pourront bénéficier. Dans le cadre du plan national pour le permis de conduire annoncé par le Président de la République le 15 novembre pour les habitants des quartiers relevant de la politique de la ville, 500 réfugiés seront accompagnés pour l'obtention de leur permis de conduire.

Le dispositif "permis à un euro par jour" ouvert aux jeunes de 18 à 25 ans¹¹⁸ sera rénové et amplifié grâce à un dispositif de micro-crédit mis en place en partenariat avec la caisse des dépôts et consignations.

Par ailleurs, de nombreuses collectivités locales ont mis en place des "bourses au permis de conduire"¹¹⁹ en échange d'activités d'intérêt collectif. Il convient de valoriser ces initiatives qui combinent aide à la mobilité et engagement civique, ainsi que celles des écoles de conduite associatives

4.1.1.2 Simplifier les démarches bancaires

Les difficultés d'accès à un compte bancaire pour les personnes migrantes sont un frein crucial à l'entrée sur le marché du travail. Au cours de la mission, nous avons par exemple échangé avec des réfugiés en formation dans le cadre d'une Garantie jeunes, qui rencontraient des obstacles à l'ouverture d'un compte dans une banque privée.

En effet, en l'absence de statut, et tout au long de la procédure de demande d'asile, les nouveaux arrivants touchent l'Allocation demandeur d'asile (ADA) sur une carte OFII ou par lettre-chèque qui ne requièrent pas de compte bancaire. Pour autant, un compte bancaire est nécessaire pour obtenir le versement des prestations sociales et le versement d'un salaire.

Une convention entre l'OFII et la Banque Postale, visant à permettre l'accès des primo-arrivants aux services bancaires, a été signée le 9 octobre 2012. Pour autant, les acteurs de terrain, notamment les conseillers de la mission locale de Paris qui accompagnent les jeunes dans les démarches d'ouverture de comptes bancaires, ont témoigné de cas de refus au guichet. Au-delà des pièces justificatives requises étaient demandées les preuves de l'obtention d'un CDI et de ressources mensuelles d'au moins 800 euros par mois. En l'absence de preuve verbale de refus, les personnes ne pouvaient pas entamer de procédure de droit au compte auprès de la Banque de France. Sur la dernière promotion 2016 de 47 réfugiés suivis par la mission locale de Paris dans un programme de Garantie jeunes, environ un tiers d'entre eux aurait rencontré des difficultés.

¹¹⁸ Il fonctionne grâce à l'avance de fonds par un établissement financier et l'État prend en charge les intérêts (parfois même le cautionnement du prêt), le jeune remboursant le prêt à hauteur de 1 euro par jour.

¹¹⁹ La bourse au permis de conduire concerne les jeunes âgés de 18 à 25 ans et plus particulièrement ceux qui ne disposent pas de ressources personnelles ou familiales suffisantes pour financer leur préparation au permis de conduire. Elle consiste en la prise en charge par la municipalité du lieu de résidence d'une partie du coût de la formation en contrepartie d'une activité d'intérêt collectif (40 à 50 heures) effectuée dans une structure identifiée (association caritative généralement). Ce dispositif repose sur une aide apportée exclusivement par les collectivités locales.

Encadré 28 : Des services financiers sans compte bancaire : l'exemple finlandais

En Finlande, la start-up MONI a conclu une convention avec l'Etat pour donner accès à une carte de paiement aux réfugiés ayant obtenu la protection en Finlande et aux demandeurs d'asile. Il s'agissait de répondre aux difficultés rencontrées pour ouvrir un compte en banque, du fait des moyens d'identification requis. La carte de paiement ne requiert pas de compte bancaire mais utilise la technologie de *blockchain* pour sécuriser les transactions (paiement, réception d'un salaire, paiement automatisé des factures, loyers etc.).

Le MIGRI (service en charge de l'immigration) fournit ainsi la carte aux personnes pour faciliter leur intégration jusqu'à ce qu'elles trouvent un travail puis les aident à avoir accès à d'autres services bancaires. Selon l'administration finlandaise, les coûts de gestion sont plus faibles grâce à la *blockchain* par rapport aux autres cartes prépayées et les comptables publics s'en sont aisément accommodés.

Proposition n° 52 : Faciliter l'accès des primo-arrivants aux comptes bancaires en développant une solution innovante inspirée du modèle finlandais

4.1.2 Organiser et diffuser largement l'information

L'accès à l'information est un volet essentiel du parcours d'intégration. En tant que pays d'accueil, la France doit être en mesure de donner des informations claires et accessibles, donc en plusieurs langues.

Pour l'accès aux ressources du territoire où ils sont installés, les nouveaux arrivants peuvent disposer de documents d'accueil, sous format papier ou électronique, comme il en existe souvent dans les villes (coordonnées des services de la mairie, des services publics, des associations...), parfois en plusieurs langues.

Les associations ne manquent pas aussi de diffuser le maximum d'informations utiles. Ainsi France terre d'asile (FTDA) dans son Centre d'accueil et de préparation à l'intégration (CAPI) explique le fonctionnement des administrations, l'organisation du territoire et diffuse des vidéos de réfugiés ayant vécu une expérience positive en province. Les réfugiés sont ainsi moins réticents à s'installer en province, par exemple pour y prendre un emploi. Ils peuvent plus facilement être orientés vers les acteurs de droit commun.

De plus en plus de sites sont disponibles pour offrir des possibilités aux nouveaux arrivants, que ce soit dans le domaine du sport¹²⁰, de la culture ou des services.

Des documents audio-visuels d'information et de communication existent également sur le site « info migrants », piloté par trois médias européens dont France Médias Monde (France 24 et RFI), ainsi que sur le site du musée national de l'immigration.

La mise à disposition cohérente et organisée de toutes ces informations, de nature administrative - démarches auprès des services de l'État ou de ses organismes à vocation nationale - ou associative, culturelle, sportive ou citoyenne, doit être organisée au niveau national. Il convient de favoriser leur développement et de les rendre accessibles dans un centre de ressources dédié. De plus, ces supports ont également vocation à être utilisés lors du module de formation pratique et civique évoqué *supra* (partie 2.2).

¹²⁰<https://forum.etalab.gouv.fr/t/challenge-1-encourager-la-pratique-sportive-des-refugies-en-club-et-sous-la-forme-licencie/3746>. Ce site présente des propositions pour faciliter l'intégration par le sport.

Aussi, je propose la création d'un portail national, offrant une visibilité sur l'ensemble des informations utiles aux étrangers, qu'elles soient portées directement par la plate-forme ou par des sites partenaires, et largement ouvert aux applications innovantes¹²¹, telles celles développées par TECHFUGEES ou JRS et aux échanges bénévoles entre particuliers¹²².

Ce portail devrait, pour les informations institutionnelles qu'il proposerait, être coordonné avec le site « service public.fr », géré par la direction de l'information légale et administrative, qui se définit comme « le guichet d'accueil internet pour tous les usagers » et est un centre de ressources d'ores et déjà disponible, même si, pour y naviguer, il est préférable de connaître le contexte français.

Proposition n° 53 : Créer un portail national rassemblant, directement ou via des sites partenaires, l'ensemble des informations et des services utiles à l'intégration des étrangers nouvellement arrivés en France.

4.1.3 Développer l'interprétariat pour dépasser l'obstacle de la langue

L'accès aux droits, quels qu'ils soient, est souvent entravé pour des raisons linguistiques. Les travailleurs sociaux, les agents d'accueil des différents services, les soignants se trouvent confrontés à d'évidentes difficultés de communication. L'appel à des prestations d'interprétariat par téléphone, déjà développé par des collectivités ou des institutions sur la base de marchés, est indispensable et doit devenir une norme minimale de qualité de tous les services publics. La CAF envisage par exemple de lancer un marché national en 2018. Toutefois cette solution outre son coût, n'est pas d'usage suffisamment souple et ne suffit pas à répondre à tous les besoins.

C'est pourquoi le recours à des étrangers en tant que traducteurs bénévoles, qu'ils soient adultes ou en service civique, serait à envisager (cf. *infra*), dans le respect des exigences de confidentialité et d'autonomie des personnes, dont l'accord doit être systématiquement recueilli. D'ores et déjà, l'association Emmaüs a recours à des traducteurs bénévoles au centre d'accueil dit « la bulle » dans le nord de Paris. Le centre Nantes Atlantique de l'association France Bénévolat¹²³ mobilise les compétences linguistiques des primo arrivants, particulièrement des réfugiés, pour faire l'interface entre les services administratifs, les prestataires et les étrangers. L'association a constitué un réseau de 10 traducteurs bénévoles en anglais, allemand, arabe, bassaá, persan et djiboutien, joignables par téléphone. La CAF de Niort expérimente aussi l'interprétariat par des réfugiés.

Ce type d'expérimentation, complémentaire aux interventions des professionnels, est à développer et à organiser car elle répond à un besoin et permet aux réfugiés en cours d'intégration, en mobilisant leurs capacités, de développer leur participation à la vie sociale et par là même leur sentiment d'utilité.

Proposition n° 54 : Développer la possibilité d'un recours systématique à des solutions d'interprétariat par téléphone ou vidéo dans les services publics accueillant des primo-arrivants.

¹²¹ À l'image par exemple du portail de Pôle emploi auquel ce nouveau portail devra bien sûr être relié.

¹²² À l'instar du service en ligne sur le site gouvernemental de la Grande-Bretagne qui permet aux particuliers de proposer un logement ou de faire diverses donations (biens, vêtements, jouets...).

¹²³ <https://www.francebenevolat.org/>

Proposition n° 55 : Mobiliser les capacités des réfugiés en soutenant l'organisation de dispositifs complémentaires d'interprétation bénévole.

4.2 Favoriser l'accès des réfugiés à un logement durable

4.2.1 Des dispositifs d'hébergement pour les demandeurs d'asile multiples mais saturés

L'OFII coordonne et anime le Dispositif National d'Accueil (DNA) des demandeurs d'asile et des réfugiés. À ce titre, il gère les entrées des demandeurs d'asile dans les dispositifs d'hébergement : les Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile¹²⁴ (CADA), les Hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile¹²⁵ (HUDA) des réfugiés et les autres dispositifs relevant du DNA tels que les AT-SA¹²⁶ (Accueil Temporaire Service de l'Asile).

Le redimensionnement des capacités d'hébergement des demandeurs d'asile, engagée en 2015, s'est poursuivi en 2016 : au 31 décembre 2016, la capacité d'accueil cumulée des CADA, AT-SA et HUDA s'établissait à 54 145 places contre 43 895 à la même date en 2015. La capacité d'accueil des CADA a crû de 33 % : à la fin de l'année, le réseau des CADA se composait de 326 centres cumulant une capacité d'accueil autorisée de 37 296 places contre 257 centres et 24 418 places à la même date en 2015¹²⁷.

De plus, depuis 2016¹²⁸, des Centres Provisoires d'Hébergement "spécialisés réfugiés" de l'Ile de France sont issus d'une spécialisation des centres franciliens d'hébergement d'urgence dédiés aux migrants (CPHUM). Ils accueillent les familles ou les personnes qui ont obtenu un statut de protection et leur proposent un accompagnement socio-professionnel. Il existe ainsi, non comptabilisées dans le DNA, 8 790 places en centres d'hébergement d'urgence pour migrants (CHUM) dans lesquelles se trouvent 1 800 réfugiés.

Cependant la saturation de ces dispositifs d'hébergement est incontestable, surtout dans les grandes métropoles, et laisse des demandeurs d'asile sans solution. Ces multiples structures ont en effet un taux de sortie insuffisant pour assurer l'accueil des nouveaux venus. L'instruction relative au relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale du 12 décembre 2017 cosignée par les ministres de l'intérieur et de la cohésion des territoires fait état d'un nombre de réfugiés en CADA de 13 000 et 5000 dans les dispositifs d'urgence « *faute de sortie vers le logement* »¹²⁹.

¹²⁴ Les Centres d'Accueil de Demandeurs d'Asile (CADA) offrent aux demandeurs d'asile un lieu d'accueil pour toute la durée de l'étude de leur dossier de demande de statut de réfugié. Cet accueil prévoit leur hébergement, ainsi qu'un suivi administratif (accompagnement de la procédure de demande d'asile), un suivi social (accès aux soins, scolarisation des enfants, etc.) et une aide financière alimentaire. Les CADA constituent désormais une catégorie à part entière d'établissement ou service social ou médico-social (ESSMS) à l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF). Les missions et le régime juridique du CADA sont définis aux articles L. 348-1 et suivants du CASF. Le parc est principalement situé en Île-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes et Grand Est.

¹²⁵ Les HUDA ont pour mission d'accueillir les personnes en demande d'asile avant leur entrée en CADA.

¹²⁶ Les ATSA sont un dispositif d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile créé en 2000.

¹²⁷ http://www.ofii.fr/IMG/pdf/OFII_RA_2016_PAGES.pdf

¹²⁸ Décret n° 2016-253 du 2 mars 2016 relatif aux centres provisoires d'hébergement des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire.

¹²⁹ Par une instruction du 19 septembre 2016, le ministère s'était déjà alarmé de cette situation et demandait aux préfets de faire en sorte que les réfugiés et les déboutés sortent le plus vite possible du DNA, en préconisant d'orienter les premiers vers les CPH ou le plan national réfugiés et les seconds vers des centres de préparation au retour.

C'est pourquoi je souhaite mettre l'accent sur tous les dispositifs qui permettent d'augmenter l'offre de logement.

4.2.2 Un investissement important du Gouvernement : le plan 20 000 logements pour les réfugiés

Les primo-arrivants connaissent tous des difficultés de logement¹³⁰, mais particulièrement s'ils sont parents isolés ou réfugiés¹³¹.

Concernant ces derniers, l'instruction précitée du 12 décembre 2017 part du constat que « *plusieurs dizaines de milliers de personnes, bénéficiaires d'une protection internationale, seront en besoin de relogement en France d'ici 2018* ». Elle fixe un objectif national de mobilisation de logements destinés aux bénéficiaires d'une protection internationale de 20 000 logements d'ici fin 2018. Trois catégories de logements sont visées :

- 15 000 destinés aux logements locaux au profit des réfugiés actuellement hébergés en CADA, ou en CHU généralistes « *afin de contribuer à la fluidification de l'ensemble des dispositifs d'hébergement* » ;
- 2 500 logements pour les bénéficiaires de la protection internationale en mobilité, qui seront mis à disposition de la plate-forme nationale de logement des réfugiés, afin de garantir une répartition territoriale équitable en soulageant les territoires les plus en tension.

L'instruction fixe des objectifs de captation de logements aux préfets de région, à charge pour eux de les décliner par département « *en déterminant l'équilibre territorial le plus adéquat en fonction des spécificités et des dynamiques locales* » et de les inscrire dans les schémas régionaux d'accueil des demandeurs d'asile et réfugiés (SRADA). Elle leur demande d'animer une commission inter-bailleurs à cette fin.

- 2 500 logements seront mobilisés pour les réfugiés réinstallés à la demande du Haut-Commissariat aux réfugiés, pour lesquels le ministère de l'intérieur a passé convention avec les grands opérateurs.

De plus, l'instruction prévoit un accompagnement global des réfugiés et une aide à l'installation dans le logement¹³². Cet accompagnement est destiné en priorité aux réfugiés en situation de mobilité géographique (réfugiés sortant de CAO, réfugiés relocalisés ou orientés par la plate-forme nationale de logement). Il pourra également être mobilisé en faveur des réfugiés hébergés en structure d'hébergement et présentant des difficultés spécifiques pour accéder au logement.

Il doit permettre d'enclencher le parcours d'intégration des réfugiés vers et dans le logement en favorisant principalement l'autonomie et le maintien dans le logement. Ce premier accompagnement doit nécessairement s'articuler avec les dispositifs déployés sur le territoire favorisant l'intégration socio-professionnelle des réfugiés.

Le montant de cet accompagnement s'élève à 1 500 € par réfugié, majorés d'une aide à l'installation de 330 € en cas de besoin d'équipements particuliers. Une enveloppe régionale est allouée aux préfets en fonction des objectifs qui leur sont assignés. Les crédits consacrés à cet

¹³⁰ La situation est très différente en Suède où 60% des réfugiés sont logés par leur famille.

¹³¹ <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/fr/Info-ressources/Etudes-et-statistiques/Etudes/Infos-migration/Numeros-parus-en-2016/Le-logement-des-refugies-les-premieres-années>

¹³² Dans la continuité des financements mis en place par une instruction du 11 septembre 2015.

accompagnement financés par le programme 177¹³³ sont fixés à 11 M€ en 2018, ce qui permettra de prendre en charge 7300 personnes¹³⁴.

Les réfugiés réinstallés bénéficient pour leur part de cet accompagnement, à hauteur de 4 000 € par réfugié, sur la base des crédits du Fonds d'Asile Migration Intégration (FAMI).

Encadré 29 : Le FAMI

Conformément au règlement (UE) n° 516/2014 portant création du FAMI, le Fonds a pour objectif général de contribuer à la gestion efficace des flux migratoires ainsi qu'à la mise en œuvre, au renforcement et au développement de la politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire et de la politique commune en matière d'immigration, dans le plein respect des droits et principes consacrés dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Le fonds contribue à la réalisation des objectifs spécifiques communs suivants :

a) renforcer et développer tous les aspects du régime d'asile européen commun, y compris sa dimension extérieure (volet « Asile ») ;

b) soutenir la migration légale vers les États membres en fonction de leurs besoins économiques et sociaux, comme les besoins du marché du travail, tout en préservant l'intégrité des régimes d'immigration des États membres, et promouvoir l'intégration effective des ressortissants de pays tiers (volet « Migration légale et intégration ») ;

c) promouvoir dans les États membres des stratégies de retour équitables et efficaces, qui contribuent à lutter contre l'immigration clandestine, en accordant une attention particulière à la pérennité du retour et à la réadmission effective dans les pays d'origine et de transit (volet « Retour ») ;

d) accroître la solidarité et le partage des responsabilités entre les États membres, en particulier à l'égard des États les plus touchés par les flux de migrants et de demandeurs d'asile, y compris par une coopération pratique.

La programmation 2014-2017 pour la France du volet « Migration légale et intégration » s'élève à 51,6 M€.

L'instruction rappelle par ailleurs les différents dispositifs de droit commun mobilisables :

- l'intermédiation locative (IML)¹³⁵ ;
- l'accompagnement vers et dans le logement (AVDL)¹³⁶ ;
- l'accompagnement social lié au logement (ASLL)¹³⁷ ;
- l'allocation de logement temporaire (ALT)¹³⁸ ;
- les dispositifs de cautionnement de loyer VISALE et LOCA-PASS

¹³³ Budget de l'État, mission cohésion des territoires.

¹³⁴ Calcul sur la base d'une aide à 1 500 €.

¹³⁵ Le dispositif d'intermédiation locative (IML), permet le logement de ménages dans le parc privé avec la médiation d'associations, dans un cadre de sous-location, de mandat de gestion ou de bail glissant.

¹³⁶ L'Accompagnement Vers et Dans Le Logement (AVDL) est un dispositif législatif instauré en 2012 pour accompagner les ménages reconnus prioritaires au logement dans le cadre de la loi sur le Droit Au Logement Opposable (DALO). Il s'adresse aux ménages rencontrant un problème de maintien dans un logement ou d'accès à un logement en raison de difficultés financières, de difficultés d'insertion sociale ou d'un cumul des deux.

¹³⁷ L'Accompagnement Social Lié au Logement (ASLL) est financé par le Fond Solidarité Logement. Il est mis en œuvre lors L'ASLL (Accompagnement Social Lié au Logement) est mis en œuvre lorsqu'il apparaît que parmi les difficultés du ménage, celles liées au logement sont prépondérantes ou que leur résolution est un préalable à toute autre action.

¹³⁸ L'Aide au Logement temporaire (ALT) a pour mission l'accueil à titre temporaire des personnes sans logement et particulièrement celles qui ne peuvent avoir accès à un logement autonome. Cette possibilité d'hébergement temporaire est destinée aux personnes se retrouvant dans une situation précaire ou nécessitant une prise en charge et un accompagnement social afin de permettre l'amélioration de leur situation.

4.2.3 Développer résolument des leviers complémentaires

4.2.3.1 Mobiliser les logements vacants dans les zones non tendues en accord avec les collectivités territoriales

Ainsi que le rappelle l'instruction du 12 décembre 2017 aux préfets, les réfugiés sont un public prioritaire¹³⁹ dans le parc social et bénéficient du droit au logement opposable (DALO). À ce titre, leur logement ne doit pas reposer sur la seule utilisation du contingent préfectoral ; tous les contingents sont disponibles pour les reloger : contingent de l'État, contingent des autres réservataires (collectivités territoriales et groupe Action Logement), ainsi que le parc non réservé des bailleurs. Les collectivités territoriales, groupe Action logement et les bailleurs ont l'obligation de réserver au moins un quart des attributions qu'ils maîtrisent à ce public.

Pour faciliter sa mise en œuvre, il conviendrait d'organiser, sous l'égide du représentant de l'État, une concertation locale avec tous les acteurs : bailleurs, collectivités territoriales (communes, métropoles, départements), associations pour que ces attributions soient une solution acceptée par les bénéficiaires et tous les acteurs et s'inscrivent réellement dans un parcours d'intégration. Certains préfets -DDCS animent d'ores et déjà de telles concertations dans le cadre de comité de pilotage relatif à l'accueil et l'accompagnement des réfugiés¹⁴⁰.

De plus, je préconise de développer des contractualisations avec des communes volontaires. Une prime de 1000 euros par logement aux communes accueillant des réfugiés, mise en place en 2016 par la DGEF¹⁴¹ a été arrêtée fin 2017 au motif qu'elle produisait des effets d'aubaine. Assortie de contreparties précises et dans le cadre d'une véritable contractualisation, cette prime serait pourtant un outil incitatif pertinent, notamment pour les petites communes qui seraient prêtes à accueillir des réfugiés mais craignent un alourdissement des charges de leur CCAS.

Proposition n° 56 : Développer les contractualisations locales avec les communes, soutenues par une prime de 1000 euros par logement proposé

4.2.3.2 Adapter les critères d'accès au logement social pour tenir compte des délais du regroupement familial

Actuellement, la demande de logement social prend en compte l'ensemble de la famille si le regroupement familial est déjà accordé. Au moment de l'examen du dossier par une commission d'attribution d'un bailleur, les titres de séjour des personnes devant occuper le logement devront normalement pouvoir être présentés.

Si le regroupement familial n'a pas encore été accordé, le demandeur peut effectuer sa demande pour l'ensemble des personnes devant occuper le logement. C'est au moment de l'examen du dossier par le bailleur que l'ensemble des titres de séjour des personnes devant occuper le logement doivent être produit. En cas d'impossibilité, le logement ne pourra pas être attribué.

Les critères d'accès au logement social doivent mieux prendre en compte la complexité de l'ouverture des droits ainsi que les situations familiales des réfugiés, parfois spécifiques : cas des

¹³⁹ Au sens de l'article L.441-1 du code de la construction et de l'habitat.

¹⁴⁰ Ce que j'ai pu constater dans le Nord.

¹⁴¹ Cette prime était budgétée à hauteur de 15M€ en 2015 et 4 M€ en 2017 ; la consommation s'est élevée à 10 M€ la première année et 7 M€ la deuxième.

réfugiés mariés en situation d'isolement géographique lorsque le conjoint est resté au pays ou disparu, les parents d'enfants de réfugiés....

Je propose que la demande de logement social soit rendue possible dès l'obtention du statut de protection, permettant d'anticiper la venue de la famille, sans attendre les actes d'état civil ou les cartes de séjour, dont la délivrance peut prendre plusieurs mois.

Proposition n° 57 : Permettre l'examen des demandes de logement social des réfugiés dès la notification par l'OFPRA de leur statut, en prenant en compte la composition de la famille.

4.2.3.3 Étendre la garantie de loyer aux réfugiés en attente d'emploi

Les contrats de cautionnement Visale¹⁴² et Loca-pass¹⁴³ sont des services du groupe Action Logement¹⁴⁴ de sécurisation du loyer qui favorisent la mobilité liée à l'emploi. Ils s'adressent aux jeunes jusqu'à 30 ans ainsi qu'aux salariés de plus de 30 ans ne bénéficiant pas encore d'un CDI confirmé. Grâce à ces garanties fiables, et gratuites, ils trouvent plus facilement un logement dans le parc privé en rassurant le propriétaire qui bénéficie d'une garantie de paiement de loyer¹⁴⁵.

Le financement de ces dispositifs repose actuellement uniquement sur le groupe Action Logement et leur activation est liée à une activité professionnelle. Les conditions d'ouverture doivent donc avoir un lien avec le travail salarié.

Toutefois, pour le cas des primo-arrivants, il est proposé d'élargir l'activation de ce dispositif de l'emploi aux parcours d'insertion professionnelle enclenchés à partir du CIR. Il conviendra pour cela de s'appuyer sur la nouvelle convention passée entre le groupe Action Logement et le Ministère de la Cohésion des Territoires

Les conditions d'accès aux dispositifs de caution tels que Visale ou Loca-pass pourraient être élargies aux réfugiés en formation ou disposant d'une promesse d'embauche

Proposition n° 58 : Conclure un avenant à la convention avec Action Logement pour faire bénéficier les étrangers primo-arrivants en parcours d'insertion professionnelle des dispositifs de garantie de loyer.

¹⁴² <https://www.visale.fr/#/>

VISALE est un service de sécurisation des loyers, pour lever l'obstacle logement que rencontrent les jeunes de moins de 30 ans, ainsi que les salariés qui entrent dans un emploi. Grâce à ce contrat de cautionnement, quelle que soit la cause de l'impayé, le bailleur est garanti de percevoir ses loyers sans franchise ni carence pendant les 3 premières années du bail.

¹⁴³ <https://www.actionlogement.fr/loca-pass>

LOCA-PASS est une caution remboursable de paiement des loyers et charges locatives, donnée au bailleur à compter de l'entrée dans les lieux du locataire

¹⁴⁴ Les employeurs contribuent au logement des salariés à travers un versement calculé en fonction de la masse salariale appelé « participation des entreprises à l'effort de construction », fixé à l'origine à 1 % de la masse salariale, pour le financement de la résidence principale de leurs employés. La mission du groupe Action Logement, géré paritairement, se concentre prioritairement sur la construction de logements sociaux et intermédiaires, elle octroie des prêts pour faciliter l'accès au logement des actifs, plus particulièrement les plus jeunes.

¹⁴⁵ Grâce à ce contrat de cautionnement, quelle que soit la cause de l'impayé, le bailleur est garanti de percevoir ses loyers sans franchise ni carence pendant les 3 premières années du bail.

4.2.3.4 Mobiliser davantage les dispositifs de logements en faveur des jeunes réfugiés

Un protocole d'accord national pour l'accueil des jeunes réfugiés entre l'État (DIHAL, l'Aide ALJT, l'UNAF0 et le FAS) a été signé le 19 octobre 2016¹⁴⁶. Il vise les jeunes sous protection internationale de 28 à 25 ans, ne disposant pas des ressources suffisantes pour accéder à un logement et qui peuvent ainsi bénéficier de places en foyers de jeunes travailleurs et résidences sociales « jeunes ».

Cet accord prévoit la prise en charge financière par l'État des logements mobilisés au sein du réseau UNHAJ¹⁴⁷, UNAF0¹⁴⁸, ALJT¹⁴⁹ et FNARS¹⁵⁰ et les dispositifs d'accompagnement et d'insertion complémentaires.

Après un an d'expérimentation, il apparaît que ce dispositif permet de mener des actions ciblées et locales pour accélérer la sortie vers des solutions de logement adaptées pour les jeunes réfugiés comme les FJT. Néanmoins, le protocole ne prévoit que la prise en charge financière des redevances pendant un an d'accompagnement, ce qui nécessite donc que le réfugié ait donc un complément de ressources pour assurer ses dépenses courantes. De plus la mise en œuvre de ce protocole suppose une certaine ingénierie au lancement.

Dans les faits ce dispositif démarre lentement et une quarantaine de jeunes seulement ont pu en profiter. Certains territoires comme la Loire Atlantique ou la Vienne se sont saisis de ce protocole pour monter des dispositifs intégrés alliant contrat en service civique ou formation en garantie jeunes et mobilisation de places en FJT avec des retours d'expérience positifs. Dans cette optique de prise en charge de petits groupes de réfugiés, le protocole constitue donc un appui opérationnel pour les services locaux¹⁵¹.

Sa mise en œuvre se poursuivra jusqu'à la fin de l'année 2018. Pour la deuxième année plusieurs pistes d'actions sont envisagées pour le relancer : partage des expériences locales déjà menées pour généraliser ce type d'expérimentations, nouvelle sensibilisation des têtes de réseau des foyers de jeunes travailleurs pour mobiliser d'avantage les gestionnaires et avoir une meilleure connaissance des places vacantes disponibles.

Pour le même public, le développement d'un partenariat avec la fédération des auberges de jeunesse qui disposent de nombreuses places pour un coût réduit doit être envisagé. Il pourrait s'appuyer sur un financement par l'allocation de logement temporaire (ALT 1).

4.2.4 Utiliser davantage l'intermédiation locative et les baux glissants pour les réfugiés

Quand une situation personnelle ne permet pas un accès direct à un logement, il est possible de se tourner vers le bail glissant, qui permet une transition entre le statut de sous-locataire et celui de locataire. L'association capte des logements qu'elle sous-loue à un ménage, en assurant un accompagnement afin que ce ménage puisse devenir locataire en titre. Entre le bailleur et

¹⁴⁶ <http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2017/05/protocole-accueil-jeunes-refugies.pdf>

¹⁴⁷ Union nationale pour l'habitat des jeunes.

¹⁴⁸ Union professionnelle du logement accompagné.

¹⁴⁹ Association pour le logement de jeunes travailleurs.

¹⁵⁰ Devenue la fédération des acteurs de la solidarité.

¹⁵¹ Des groupes de travail organisés par la DAEEN, la DGEFP et la DIHAL se sont réunis pour améliorer la coordination de l'intégration des jeunes réfugiés dans 3 départements (Loire atlantique, Cote d'Or et Bas Rhin). Ces travaux sont toujours en cours à ce stade mais ont permis de mettre autour de la table tous les acteurs concernés par l'intégration des réfugiés.

l'association est établi un contrat de location, qui prévoit notamment les conditions de glissement du bail. Entre l'association et la personne en difficulté est établi un contrat de sous-location.

La pratique des baux glissants est un dispositif largement pratiqué tant par les grands opérateurs que par des associations plus locales. La réussite des relogements repose sur la qualité de l'accompagnement.

Encadré 30 : L'expérimentation de baux glissants par l'association ELIA

L'association ELIA dans les Bouches-du-Rhône¹⁵² démontre qu'un accompagnement de qualité, global (gestion budget, formation, scolarité, emploi etc.) donne de bons résultats. L'association dispose d'un grand nombre de logements : 70 à 75 en permanence, du T1 au T6, majoritairement dans le parc social. Elle assure 50 % des sorties de CADA, et les sous-locataires deviennent locataires en titre après un accompagnement de 9 mois en moyenne, d'une intensité d'environ 1,4 fois par semaine. Depuis 14 ans, l'association a gagné la confiance des bailleurs et ne déplore aucune dégradation de logement ou non-paiement de loyer. Elle a élaboré un référentiel qualité qui forme le cadre de sa démarche d'évaluation du service rendu.

Je recommande de repérer les bonnes pratiques pour que l'utilisation des baux glissants, qui peut faciliter l'accès au logement en sortie de CADA, puisse monter en puissance.

Afin de développer le nombre de logements disponibles, je propose de doubler la prime de 1000 € actuellement versée par l'ANAH pour les propriétaires qui mettent leur logement en intermédiation locative.

Proposition n° 59 : Développer les baux glissants et l'intermédiation locative, par un doublement de la prime de 1000 € versée par l'ANAH aux propriétaires

4.2.5 Développer l'offre de logement social dans le parc privé

Afin de développer l'offre de logements abordables et de fluidifier les parcours locatifs, je préconise d'encourager le logement social par les particuliers.

Le dispositif « louer abordable »¹⁵³ géré par l'ANAH permet un abattement fiscal variant de 15 % à 85 % des revenus locatifs en fonction de la zone géographique et du niveau de loyer, et compense ainsi la modération du loyer.

Néanmoins seulement un millier de logements sociaux sont financés chaque année par les investisseurs individuels, soit 1% des logements en investissement locatif. Or, ils permettraient d'atteindre les objectifs de mixité sociale et de diversité de l'offre de logements abordables.

Aussi, afin de faciliter le développement du logement social diffus sur l'ensemble du territoire, je propose le cumul des avantages du prêt locatif social (PLS)¹⁵⁴ avec la réduction d'impôt « Pinel ». Pour ne pas décourager les particuliers, un effort de simplification administrative serait réalisé par la suppression de la procédure d'agrément préalable des services de l'État ou des délégataires d'aide à la pierre pour les seuls particuliers. Ces logements resteraient néanmoins soumis à la signature d'une convention APL dans laquelle le bailleur s'engage à respecter un plafond de loyer social.

¹⁵² www.eliasud.org

¹⁵³ Décret n° 2017-839 du 5 mai 2017 relatif aux conventions portant sur un immeuble ou un logement (...) pour l'application de la déduction spécifique prévue à l'article 31 du code général des impôts.

¹⁵⁴ Prêt permettant de financer l'acquisition et la construction de logements à usage locatif pour des propriétaires ayant signé une convention APL avec l'État.

Proposition n° 60 : Rendre possible le cumul des avantages du PLS et de la réduction d'impôt Pinel pour développer l'offre de logement social chez les particuliers

4.2.6 Développer l' « hébergement citoyen » pour les réfugiés

Les familles d'accueil pour les enfants relevant de l'Aide sociale à l'Enfance constituent un mode d'accueil ancien et très réglementé¹⁵⁵. Il existe aussi, dans ce même cadre, des possibilités d'accueil en famille pour les personnes âgées ou handicapées mais qui sont peu nombreuses.

L'hébergement de réfugiés en familles pour sa part s'est organisé suite à un appel à projet lancé en septembre 2016¹⁵⁶. Onze associations ont été retenues (dont la Fédération de l'Entraide Protestante, l'association SINGA et le Samu-social de Paris qui avaient déjà mis en place ce type de dispositif), qui ont pour mission d'identifier les volontaires, de sélectionner les ménages d'accueil, de les mettre en relation et d'accompagner les deux parties¹⁵⁷. Le pilotage de l'expérimentation a été confié à la DIHAL en lien avec la DGCS.

L'objectif est de soutenir financièrement et d'accompagner la mobilisation de la société civile pour permettre, à titre expérimental, l'accueil chez les particuliers de 1 000 nouveaux réfugiés sur une période de deux ans. Les réfugiés sont accueillis pour une période de 3 mois à un an. Ils doivent disposer d'une chambre privative.

Une convention d'habitation est signée entre le réfugié et le ménage d'accueil avec la médiation d'une association qui aide à préciser les modalités de l'accueil : les règles de vie communes, l'éventuelle participation financière de l'hébergé, les modalités de résiliation en cas de problème etc.

Encadré 31 : L'hébergement citoyen en 2016

Fin septembre 2017, 244 personnes avaient été hébergées dans le dispositif (70 % de la cible définie à cette date). Sur un échantillon de 103 personnes, 69 % sont des personnes isolées (77 % d'hommes), âgés de 28 ans en moyenne. 52 % des réfugiés étaient en emploi ou en formation et 18 % avaient accédé à un logement autonome. 11 % sont sortis sans emploi ni logement du dispositif (retour vers l'hébergement ou la rue). Le montant total des financements alloués à ce dispositif s'élève à 2,1 M€.

Il convient d'ajouter qu'il existe aussi des programmes qui ne rentrent pas dans le cadre de cet accueil à projet mais reposent sur la mobilisation des associations culturelles. Le programme Welcome du Jesuit Refugee Service (JRS) propose une hospitalité et un hébergement provisoire et gratuit au sein d'un réseau national de familles et de congrégations religieuses, pour une personne dont la demande d'asile est en cours de procédure et qui est laissée à la rue, faute de place dans le DNA. L'accueil dans des familles ou des congrégations religieuses, fait l'objet d'un accord préalable régi par une charte¹⁵⁸. Ce cadre posé avec le demandeur d'asile dès l'entrée dans

¹⁵⁵ Article L.227-1 à L.227-9 du CASF.

¹⁵⁶ Appel d'offre à l'initiative de la ministre du Logement et de l'Habitat durable, la DIHAL, en lien avec la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), pour promouvoir les initiatives d'hébergement des réfugiés chez les particuliers : http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2016/08/cahier_des_charges_aap_hebergement_citoyen.pdf.

¹⁵⁷ L'instruction commune des ministères de l'Intérieur et de la Cohésion des territoires du 12 décembre 2017 « relative au relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale » cite l'expérimentation de l'hébergement citoyen comme une solution « à la marge et pour des cas exceptionnels », tout en demandant aux préfets d' « identifier, coordonner et encourager les initiatives de la société civile permettant de trouver de nouvelles solutions de logement », parmi lesquelles la promotion de l'hébergement chez l'habitant.

¹⁵⁸ « Il ne s'agit pas d'héberger en urgence mais de permettre avant tout une expérience de rencontre réciproque, le plus difficile à vivre pour les demandeurs d'asile étant l'absence de relations avec celles et ceux croisées dans les rues », selon le programme JRS.

le réseau, permet de s'engager d'une manière réaliste, tout en acceptant les limites et les contraintes du programme. Dans le cadre sont, par exemple, définis la durée de l'hospitalité et le mode d'accompagnement du demandeur d'asile.

On peut signaler une initiative intéressante menée par le vicariat pour la solidarité de l'archevêché de Paris qui recherche des logements en bail privé. Ce sont les paroissiens qui prennent en charge la différence entre le loyer et l'APL¹⁵⁹. Une centaine de personnes bénéficient de ce dispositif qui correspond *de facto* à un hébergement citoyen mais adapté à Paris où les logements sont souvent plus exigus qu'ailleurs. Certaines associations se sont créées en 2015 spécialement pour faciliter cet hébergement citoyen lors de l'afflux massif de réfugiés, telle Réfugiés Bienvenue qui peut mobiliser une centaine de familles d'accueil bénévoles en Île-de-France, pour des durées allant de trois semaines à un an (5 mois en moyenne) selon les possibilités des hébergeurs.

Mais il ne faut pas ignorer les actions menées individuellement par des citoyens (dans le nord parisien par exemple) : prêt d'une chambre ou colocation, en soulignant toutefois que le manque de préparation et d'accompagnement de ces particuliers engagés peut conduire à des difficultés voire des ruptures dans cet accueil.

Tous les retours d'expériences montrent que ce type d'accueil joue un rôle de facilitateur et d'accélérateur du processus d'insertion et que cet hébergement permet de faciliter l'apprentissage du Français.

La difficulté réside, pour toutes ces initiatives, dans la difficulté de trouver des familles volontaires et qui puissent assumer ce rôle. Les gestionnaires de l'appel à projet notent ainsi un certain essoufflement dans le recrutement des familles d'accueil (faible nombre de candidats, inadéquation de certaines familles, etc.). La communication sur le dispositif doit donc renforcée.

Sa relance pourrait reposer aussi sur une incitation financière, sous forme d'un « crédit d'impôt solidarité », tout en conservant le principe du bénévolat pour la mise à disposition d'un hébergement. À l'image de la réduction d'impôt pour dons à des associations d'intérêt général ou d'utilité publique, je propose de créer un dispositif de crédit d'impôt reposant sur la déclaration par une association agréée de dons de nuitées d'hébergement bénévole. Si l'on retient l'hypothèse d'une incitation forfaitaire de cinq euros par nuitée, le crédit d'impôt pourrait s'élever au maximum à 1800 € par an.

Proposition n° 61 : Créer un crédit d'impôt solidarité pour les foyers hébergeant gratuitement un primo-arrivant, notamment réfugié.

4.3 Mieux assurer l'accès à la santé

4.3.1 Le développement de l'accès aux soins

Les étrangers en situation régulière qui ont de faibles ressources et qui résident en France de manière stable bénéficient, sous condition de ressources, d'une prise en charge de leurs soins par l'Assurance Maladie¹⁶⁰ grâce à la couverture maladie universelle (CMU) et sa complémentaire

¹⁵⁹ Dans ce même esprit, la plate-forme en ligne « refugees Welcome » met en relation des réfugiés et des colocataires dans 12 pays européens et propose des aides pour payer sa part de loyer.

¹⁶⁰ La liste des titres de séjour et les conditions ouvrant droites au statut d'assuré social sont fixées par décret selon le dispositif auquel la situation de l'étranger correspond (sur critère socio-professionnel article D. 115-1 du Code de la Sécurité sociale – pour la CMU de base R. 380-1 – pour les ayants droit majeurs D. 161-15).

(CMU-C)¹⁶¹. Les professionnels signalent toutefois que l'ouverture des droits¹⁶² peut prendre deux ou trois mois. Dans cet intervalle les intéressés peuvent bénéficier de soins hospitaliers en cas d'urgence.

L'accès aux soins demeure cependant difficile pour les personnes à faibles revenus, particulièrement dans certaines zones où les dépassements d'honoraires médicaux sont fréquents et en raison des problèmes d'interprétariat (cf. *supra*)

Les PASS (permanences aux soins de santé) hospitaliers ont été ouverts dans les hôpitaux pour permettre l'accès aux soins des personnes non couvertes, notamment les demandeurs d'asile ou les étrangers en instance de titres. On recense 430 PASS au niveau national.

Le ministère de la santé a engagé une réflexion avec les Agences régionales de santé (ARS) afin de mieux définir l'activité des PASS et d'améliorer leur pilotage. Ces travaux doivent aboutir à l'élaboration d'un nouveau cahier des charges national qui encouragera notamment les dispositifs permettant d'« aller vers » les personnes les plus éloignées du système de soins, et notamment les populations migrantes. Pour 2018, un abondement de 10M€ du budget des PASS (66,3 M€ en 2017) devrait permettre notamment un renforcement des moyens d'interprétariat.

Devant l'augmentation du nombre de migrants en situation de vulnérabilité, le ministère de la santé a demandé aux ARS que le « parcours santé migrants » soit intégré aux PRAPS 2018-2022¹⁶³, donnant ainsi un cadre national aux actions, le plus souvent locales et partenariales, permettant de faciliter leur accès aux soins.

4.3.2 La prise en charge des traumatismes psychologiques

Je souhaite pour ma part attirer l'attention sur la prise en charge du syndrome de stress post-traumatique qui touche beaucoup de réfugiés.

Encadré 32 : Le syndrome de stress post-traumatique

Selon l'agence des Nations Unies pour les réfugiés, des études en santé mentale montrent qu'en grande majorité, les individus éprouvent une « détresse normale » face à leur déplacement forcé. Une petite partie — pas plus d'une personne sur cinq — présente des formes légères à modérées de troubles mentaux, notamment de stress post-traumatique (TSPT). Environ 3 à 4 % d'entre elles présentent des atteintes graves tels que bipolarité ou psychoses¹⁶⁴. Selon le centre Primo Levi 140 000 personnes sont victimes de trauma psychologique en France.

L'état de stress post-traumatique est un syndrome clinique susceptible de se développer lorsqu'une personne a été confrontée à un risque majeur pour sa sécurité, à l'imminence de sa mort ou témoin de celle d'un tiers¹⁶⁵.

¹⁶¹ La CMU-C ouvre droit aux avantages suivants : prise en charge du ticket modérateur ; prise en charge des participations forfaitaires ; prise en charge du forfait journalier en cas d'hospitalisation ; prise en charge des dépassements de tarif, dans la limite de plafonds, pour les lunettes, les prothèses dentaires et auditives et certains dispositifs médicaux ; tiers-payant ; réductions sur les factures de gaz et d'électricité.

¹⁶² Pour l'ouverture des droits la caisse d'assurance maladie dispose d'un délai de deux mois à compter de la date de réception du dossier complet. La durée de validité de la carte est d'un an.

¹⁶³ Conformément à l'article L. 1434-2 du Code la santé publique, le Programme Régional d'Accès à la Prévention et aux Soins (PRAPS) des plus démunis est désormais une composante obligatoire du Projet Régional de Santé.

¹⁶⁴<http://www.unhcr.org/fr/news/stories/2017/1/586d1e0ca/loin-detre-traumatisees-plupart-refugies-etonnamment-resiliants.html>

¹⁶⁵ L'état de stress post-traumatique est un syndrome clinique susceptible de se développer lorsqu'une personne a été confrontée à un risque majeur pour sa sécurité, à l'imminence de sa mort ou témoin de celle d'un tiers.

Les malades souffrant d'état de stress post-traumatique présentent des symptômes tels que troubles du sommeil, l'irritabilité, l'isolement, la colère, la peur, parfois les violences ou les conduites pathologiques (alcoolisme...) et même la dépression. Chez certaines personnes, cet état peut faire apparaître des troubles plus invalidants comme les évitements (éviter la foule, les transports en commun...).

Ces patients rencontrent des difficultés d'accès aux soins psychiatriques, cette pathologie spécifique pouvant être mal repérée et le nombre de praticiens susceptible de la prendre en charge étant insuffisant. Il n'existe que 44 PASS psychiatriques (sur les 430) et les centres médico psychologiques (CMP) ne sont pas tous formés à cette symptomatologie.

C'est pourquoi les centres de références dans ce domaine¹⁶⁶ ont une activité de formation importante¹⁶⁷.

Pour ce qui concerne les problèmes de communication soigné-soignant, il faut rappeler que la Haute autorité de santé recommande que, dans la mesure du possible, les patients bénéficient d'interprétariat professionnel¹⁶⁸. Plus que tout autre, le patient atteint de stress post-traumatique doit bénéficier d'interprétariat, ses symptômes touchant à l'intime.

Une initiative intéressante à cet égard a été développée par Médecins sans frontières en Allemagne, dans le but de favoriser les possibilités d'expression des réfugiés sur les difficultés de leurs parcours. Géré par une psychologue en association avec un hôpital local disposant d'un département de santé mentale, trois anciens réfugiés intégrés dans la société allemande (un journaliste somalien, une travailleuse sociale iranienne et un professeur syrien) ont été recrutés et formés pour animer des groupes de parole dans un centre d'accueil. Ces espaces de parole avec des pairs, supervisés et soutenus par les professionnels, permettent de rassurer les personnes inquiètes et d'orienter vers les structures spécialisées celles ayant besoin d'une prise en charge.

4.3.3 La vulnérabilité particulière des femmes primo-arrivantes victimes de violences

Les femmes arrivent en France avec un passé souvent douloureux dans leur pays d'origine.

Certaines femmes subissent dans leur pays d'origine des violences spécifiques liées au fait qu'elles sont des femmes¹⁶⁹. L'exemple de plus connu de ces violences est celui des mutilations sexuelles pratiquées dans certaines ethnies, en dépit d'interdictions légales et de campagnes d'information et de sensibilisation au niveau mondial. Elles sont également victimes de mariages forcés. Dans les régions en guerre, ou accueillant des camps de personnes déplacées, les femmes peuvent être impunément violées ou victimes de réseaux de traite des êtres humains.

En outre, pour les femmes le parcours d'exil est encore plus risqué que pour les autres réfugiés. Des études d'Amnesty International montrent que les femmes et les jeunes filles sont exposées à des violences, à des agressions, à l'exploitation et au harcèlement sexuel à toutes les étapes de leur trajet, y compris sur le territoire européen¹⁷⁰. Même la période d'attente du titre, si elle est sans hébergement, en les contraignant à accepter n'importe quelle offre d'hébergement, les met en danger.

¹⁶⁶ Outre le centre Primo Levi, on peut citer le COMEDE, centre de santé au sein de l'hôpital du Kremlin-Bicêtre présent en Île-de-France et en PACA.

¹⁶⁷ En 2016, plus de 650 professionnels (psychologues, assistants sociaux, médecins, juristes...), bénévoles et étudiants ont été formés par le COMEDE en Île-de-France mais aussi en région et à l'étranger et a participé à 24 interventions publiques (colloques, séminaires etc.). Le centre Primo Levi est intervenu dans plus de 25 conférences, colloques, diplômes universitaires, ateliers de travail et autres, sensibilisant ainsi plus de 3 500 personnes à son travail et à la nécessité de soins adaptés pour les exilés traumatisés.

¹⁶⁸ https://www.has-sante.fr/portail/jcms/c_2746031/fr/interpretariat-linguistique-dans-le-domaine-de-la-sante

¹⁶⁹ Olivier NOBLECOURT, L'égalité pour les femmes migrantes, 20 février 2014.

¹⁷⁰ <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2016/01/female-refugees-face-physical-assault-exploitation-and-sexual-harassment-on-their-journey-through-europe/>

Un statut de protection internationale (droit d'asile ou protection subsidiaire) peut leur être accordé, pour autant que ces femmes puissent faire état de ces violences, alors que, selon les médecins spécialistes, souvent « *elles n'ont pas les facultés psychiques* » pour oser exposer à l'OFPRA ou à la CNDA toutes les persécutions qu'elles ont subies.

L'obtention d'une protection internationale peut sécuriser ces femmes sans pour autant soigner l'état de stress post-traumatique dans lequel elles se trouvent très souvent. Le COMEDE a reçu 34 % de femmes en consultation en 2016 et le centre Primo Levi 42 %. Les soignants des consultations spécialisées soulignent l'importance de disposer de traducteurs expérimentés pour pouvoir prendre en charge ces femmes.

Aussi, je souhaite que leur protection en France soit encore renforcée, tant en droit que dans les faits. Dans le cas de violences subies en France le droit leur garantit un droit au séjour, même si elles sont arrivées dans le cadre d'une immigration familiale. Cette disposition protectrice n'est pas encore assez connue et doit être largement communiquée

La prise en charge de l'état stress post-traumatique, qui ne concerne d'ailleurs pas seulement les réfugiés bien entendu, suppose un véritable plan d'action national, avec une forte dimension de formation des professionnels de santé, notamment dans les PASS, des professionnels sociaux ou d'accueil des principales administrations en contact avec ce public. Les centres hospitaliers tout comme les associations spécialisées doivent disposer de plus de moyens tant pour les consultations que pour la formation et ils doivent renforcer leur fonctionnement en réseau avec les lieux d'accueil et d'hébergement des réfugiés. La question des traumatismes liés à l'exil devra faire partie des priorités des prochains Programmes régionaux de santé 2018-2022 que les ARS sont en train d'élaborer.

Proposition n° 62 : Lancer un plan d'action national sur la prise en charge des états de stress post traumatique, particulièrement pour les femmes, qui sera décliné par les ARS dans leur programme régional de santé 2018-2022.

4.4 L'ouverture des droits sociaux

Lors de mes déplacements dans plusieurs départements, plusieurs difficultés relatives à l'ouverture du droit à un minimum social, en cas d'absence de ressources, ont souvent été évoquées.

La première concerne les femmes que je viens d'évoquer, arrivées dans le cadre d'une immigration familiale, et qui veulent retrouver leur autonomie. Le droit au RSA ne leur est ouvert qu'après cinq ans de résidence¹⁷¹, ce qui les place dans une situation de grande dépendance économique. Certains départements ont mis en place une commission chargée d'étudier les cas de demande d'ouverture anticipée du droit au RSA, en cas de rupture familiale. Je salue ces initiatives et je souhaite qu'elles puissent être développées.

Deux difficultés concernent spécifiquement les réfugiés : la plus importante est relative au délai d'attribution effective du RSA, qui peut aller jusqu'à un an après que la France a décidé d'accorder le bénéfice de sa protection. Les réfugiés sont le plus souvent sans ressources, l'allocation de demande d'asile (ADA) n'étant versée que jusqu'à la fin du mois suivant la notification du statut de réfugié. Un relais par le RSA est donc souvent indispensable pour permettre l'accès à des formations et la sortie de l'hébergement.

¹⁷¹ À l'exception des personnes isolées ayant un ou plusieurs enfants à charge ainsi que des femmes isolées attendant un enfant.

Or, si le droit au RSA est théoriquement ouvert rétroactivement à la date de demande, son versement effectif est conditionné à la reconstitution de l'état-civil complet, établi par l'OFPRA. Afin de remédier à cette difficulté, la CNAF a demandé aux CAF d'ouvrir le droit de façon provisoire sur la base de la notification du statut de réfugié. Toutefois, cette faculté n'est pas encore systématiquement mise en œuvre dans l'ensemble du réseau.

Afin d'éviter ces inégalités d'accès, je demande que la date d'ouverture du droit au RSA des réfugiés soit fixée réglementairement à la date de reconnaissance de leur statut, quelle que soit la date de demande¹⁷².

Proposition n° 63 : Pour les réfugiés, fixer l'ouverture du droit au RSA à la date de notification du statut.

Une seconde difficulté existe, qui vient également contrarier la mise en œuvre du RSA sans retard : elle concerne le calcul des ressources lors de l'instruction de la première demande de RSA. Actuellement, l'ADA (204 € pour une personne seule) fait partie des ressources prises en compte pour le calcul du montant du RSA, alors que son versement s'arrête à la fin du mois suivant la notification du statut de réfugié. La CAF, qui n'a pas connaissance de la date de fin de versement de l'ADA, ne neutralise pas cette ressource sans son calcul¹⁷³ et verse un RSA amputé de ce montant pendant le premier trimestre de versement, ce qui est évidemment très précarisant pour les personnes.

Afin de mettre un terme à cette difficulté, je propose que soit mis en place un échange de données entre les CAF et l'OFII permettant aux CAF d'avoir connaissance de la date de fin de versement de l'ADA, et de leur demander de procéder à la neutralisation systématique de la ressource à la date où ce versement s'arrête.

Proposition n° 64 : Organiser un échange de données entre l'OFII et les CAF afin de lisser la bascule de l'ADA au RSA sans rupture de droits.

Pour l'ouverture de leurs droits, les familles bénéficient des « rendez-vous des droits » lancés par toutes les CAF afin de présenter une offre globale de prestations et de services. Dans ce cadre les CAF prennent contact avec les lieux d'hébergement des demandeurs d'asile ou les associations qui accompagnent les réfugiés. Ces réseaux apprennent à se connaître car certains départements recevaient jusqu'à récemment peu de familles demandeuses d'asile ou réfugiées. À partir de cette année, la CNAF formera donc ses personnels à l'approche de ces nouveaux publics.

De plus, la CNAF réfléchit à mettre en place un dispositif de récupération automatique des données informatisées et sécurisées des fiches d'état civil auprès de l'OFPRA et de l'historique des cartes de séjour via le système AGDREF, qui permettrait de réduire le délai de traitement, et de simplifier les démarches administratives.

¹⁷² Actuellement, le droit au RSA pourrait être ouvert rétroactivement à la date d'arrivée sur le territoire, pour peu que la demande ait été faite dès le premier jour. Cette rétroactivité potentielle me semble *in fine* moins protectrice pour la personne qu'une garantie d'ouverture du droit à la notification du statut, d'autant que la période de demande d'asile donne lieu au versement d'une autre allocation.

¹⁷³ L'article R. 262-13 du CASF prévoit en effet que le calcul du RSA ne prend pas en compte les ressources « lorsqu'il est justifié que leur perception est interrompue de manière certaine et que l'intéressé ne peut prétendre à un revenu de substitution ».

5 DEVELOPPER LES LIENS CULTURELS ET CITOYENS ENTRE LES NOUVEAUX ARRIVANTS ET LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE

L'accueil de nouveaux arrivants dans un pays est une démarche citoyenne au sens où elle implique non seulement les pouvoirs publics, mais également les citoyens. À cet égard, le Canada, qui se vit comme un pays d'immigration, montre un exemple de société accueillante, affichant la volonté que les nouveaux arrivants y trouvent leur place. Le site officiel du gouvernement du Canada (cf. encadré ci-dessous) présente les possibilités d'aide mais surtout leur donne des conseils pour « s'adapter à une nouvelle culture »¹⁷⁴. C'est cette approche culturelle et citoyenne que je souhaite développer en France.

Encadré 33 : L'intégration au Canada

L'intégration (extrait du site officiel du gouvernement du Canada)

S'établir dans sa nouvelle demeure

Il y a de nombreuses façons de s'intégrer à la société canadienne et à son mode de vie. Cela peut notamment se faire en apprenant à connaître le Canada, ses gens et ses lieux, ainsi qu'en s'efforçant d'en apprendre le plus possible sur la culture de votre nouvelle collectivité. Il importe en outre de demeurer ouvert aux nouvelles idées et aux nouvelles expériences, sans pour autant mettre de côté vos propres convictions.

Si vous avez des doutes par rapport à certaines choses, posez des questions et discutez-en avec des Canadiens et d'autres nouveaux arrivants. Parlez à des immigrants de leur pays et de leur vécu au Canada. La plupart des gens seront ravis de vous aider.

Vous pouvez obtenir de l'aide

Vous trouverez votre adaptation plus facile en recourant aux services d'un organisme d'aide aux immigrants. Ne vous gênez pas pour demander de l'aide. En demandant conseil, vous pourrez sûrement vous adapter plus facilement et mieux profiter de votre nouvelle vie au Canada.

Apprendre à s'adapter à une nouvelle culture

- Évitez de vous surcharger ou de vous attendre à ce que tout fonctionne à merveille. Il est normal qu'une personne vivant dans un nouveau cadre culturel éprouve certains stress et certaines difficultés.
- Il vous faut saisir que le fait de prendre conscience des différences culturelles fait partie du processus d'adaptation à votre nouvel environnement.
- Explorez les différences culturelles. Cela vous aidera à éviter les malentendus, à vous faire des amis et à vous sentir plus à l'aise.

¹⁷⁴ Il donne aussi des renseignements très pratiques : comment vivre et travailler au Canada, planifier ses finances, inscrire à l'école, obtenir un permis de conduire...

- Gardez contact avec vos amis et votre famille, pour éviter les sentiments de solitude et d'isolement.
- Faites du bénévolat au sein de votre collectivité, ce qui vous permettra de rencontrer des gens et de perfectionner votre français ou votre anglais.
- Inscrivez-vous à un cours de français ou d'anglais pour améliorer vos compétences linguistiques.
- Prenez part à des activités qui vous intéressent : musique, sports, danse, arts, apprentissage d'une langue, etc. Vous pouvez également participer à la vie de votre nouvelle collectivité. Adressez-vous à votre bureau local du tourisme pour vous renseigner davantage sur les activités ou sur les festivals qui ont lieu dans votre région.
- Acceptez le fait que vous et votre famille devez peut-être faire le deuil de ce que vous avez perdu et laissé derrière vous (perte de contacts avec des amis et des membres de la famille, animaux domestiques et objets qui avaient une valeur sentimentale, impression d'égarement dans un nouveau cadre culturel).
- Renseignez-vous sur l'aide offerte par les organismes d'aide aux immigrants.

Aider votre famille à s'adapter

Il importe d'aborder avec les membres de votre famille les changements et les défis auxquels ils auront à faire face afin qu'ils puissent, eux aussi, se préparer à leur processus d'intégration au Canada.

Bien qu'il soit difficile de s'adapter à un nouveau pays, n'oubliez pas que votre famille et vous n'êtes pas seuls. D'autres ont vécu ce passage et ont trouvé bonheur et réussite au Canada.

Source : <http://www.cic.gc.ca/francais/nouveaux/apres-vie-integration.asp>

5.1 Favoriser l'accès à la culture des primo arrivants

L'intégration dans la société française passe nécessairement par l'accès à la culture française, à son histoire, son patrimoine, la diversité de ses savoir-faire et ses savoir-être, et la participation à la vie culturelle et à la création artistique.

C'est d'ailleurs le sens de la mission de coordination et d'accompagnement de l'action culturelle en faveur des migrants, qui vient d'être confiée par la ministre de la culture à l'historien Benjamin STORA, inspecteur général de l'éducation nationale. L'objectif de sa mission consistera à développer l'accès des migrants aux arts et à la culture, permettre aux artistes et professionnels migrants de poursuivre leur activité sur le territoire français et contribuer à l'évolution des regards portés par notre société sur les populations migrantes. Je me réjouis de cette nomination qui contribuera de façon décisive à développer la participation des étrangers arrivant en France à la vie culturelle.

5.1.1 Les actions de la société civile

De nombreuses associations militent pour offrir aux primo-arrivants, le plus souvent des réfugiés, des occasions de s'exprimer à travers l'expression artistique, le théâtre ou la musique. On peut citer, parmi d'autres, Réfugiés Bienvenue dont les membres ont pour objectif de « passer du temps avec des demandeurs d'asile pour échanger dans le cadre des activités socio-culturelles prévues

chaque semaine par les bénévoles de l'association : ateliers divers (cuisine, théâtre), promenades, visites de musées, sorties ciné, repas conviviaux, etc. ».

L'association Cultures du Cœur¹⁷⁵ s'appuie sur un réseau de partenaires culturels pour faire bénéficier gratuitement de sorties culturelles (accès au spectacle vivant, aux concerts, aux musées) ceux qui n'y auraient pas facilement accès. Un portail numérique mutualise des invitations et la mise en synergie collaborative de l'ensemble des acteurs engagés avec l'association. Chaque année 250 000 sorties sont ainsi rendues possibles en France.

Singa, quant à elle,, organise des activités culturelles où les membres de la « communauté », citoyens français comme citoyens du monde, se retrouvent autour de passions communes.

A Paris, le centre d'hébergement d'urgence Jean-Quarré d'Emmaüs Solidarité propose chaque semaine à 150 personnes migrantes, en plus des cours de français, des cours de musique, des sorties au musée.

J'ai eu aussi connaissance de multiples initiatives individuelles, trop nombreuses pour être citées¹⁷⁶.

Les citoyens peuvent également être mobilisés par les collectivités territoriales, et en particulier leurs communes, pour accompagner les étrangers dans des visites de musées ou des concerts. Ainsi la ville de Bondy s'est appuyée sur l'université populaire communale pour proposer à des citoyens d'accompagner des habitants étrangers vers ces lieux de culture. Les collectivités soutiennent également les centres sociaux¹⁷⁷ - il en existe 2 200 sur le territoire - dont les activités culturelles, associant professionnels et bénévoles, sont très repérées par les habitants.

5.1.2 Les initiatives du monde de la culture

5.1.2.1 L'accès à la culture facilité par l'action du ministère de la culture et des institutions culturelles

Le monde de la culture s'est mobilisé depuis plusieurs années, avec le soutien du ministère de la culture, en faveur des publics les plus éloignés des lieux culturels et se déclare disponible pour plus d'engagement en faveur des étrangers. La ministre de la culture l'a encore rappelé récemment¹⁷⁸ : « *le monde culturel a le devoir d'agir* » en faveur des migrants le monde de la culture et a « *tous les pouvoirs pour rappeler à ces personnes que le rêve existe et leur offrir des moments de grâce* ».

La mission « Vivre ensemble », créée en 2003 à l'initiative du ministère de la culture, réunit 35 établissements culturels qui travaillent ensemble pour aller à la rencontre des publics peu familiers des institutions culturelles. Leur objectif est de faire jouer pleinement à la culture son rôle dans la lutte contre l'exclusion et de contribuer ainsi à la démocratisation culturelle. Ils

¹⁷⁵ <https://www.culturesducoeur.org/National/Presentation> travaille l'accès aux pratiques culturelles des personnes les plus vulnérables comme outil de citoyenneté et d'émancipation. L'association a mis en place un observatoire de la médiation culturelle dans le champ social : <https://www.culturesducoeur.org/Observatoire/Index>.

¹⁷⁶ À titre d'exemple : l'action de paroissiens parisiens (mais aussi d'autres villes) qui s'engagent dans des parrainages informels de réfugiés pour des sorties culturelles, parfois après s'être formés au Louvre.

¹⁷⁷ <http://www.centres-sociaux.fr/files/2017/04/Rapport-activit%C3%A9-FCSF-2016.pdf>

¹⁷⁸ « Françoise NYSSSEN appelle le monde culturel à agir en faveur des migrants », Le Monde, 18 janvier 2018.

illustrent la variété des lieux culturels : musées, monuments, scènes de spectacle vivant (théâtre, musique, danse...), cinémas, bibliothèques et médiathèques, centres d'archives...

Pour toucher les publics fragilisés, les établissements de la mission « Vivre ensemble » ont choisi de travailler avec les personnes qui peuvent jouer un rôle de relais. Ces relais peuvent être des bénévoles, des travailleurs sociaux, des éducateurs, des animateurs, des formateurs..., tous convaincus que la culture contribue à la construction des individus. Leur action peut porter sur l'apprentissage du français, le soutien scolaire, la prévention, l'insertion ou la restauration du lien social.

Le projet de « *pass culture* »¹⁷⁹, une aide de 500 euros versée aux jeunes à leurs 18 ans pour des dépenses culturelles, verra le jour en 2018, reprenant une mesure mise en œuvre au Canada¹⁸⁰. Une application mobile, développée avec le concours d'une start-up, permettra d'offrir plusieurs propositions culturelles. L'offre de ce *pass* est pensée pour s'adapter à tous les types de jeunes publics. Je souhaite que ce projet ambitieux soit étendu aux jeunes primo-arrivants, et que ce *pass* leur soit remis lors de la cérémonie de fin de CIR que j'évoque au début de ce rapport.

Proposition n° 65 : Étendre aux jeunes primo-arrivants l'offre d'un « *pass culture* » qui leur serait remis lors de la cérémonie de fin de CIR.

Par ailleurs un appel à projets lancé chaque année par la délégation générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF) soutient des initiatives culturelles favorisant l'utilisation et la maîtrise du français. Par exemple, le musée d'histoire de Saint-Denis a développé un projet dans lequel des réfugiés commentent pour des audio-guides des objets usuels exposés, évoquant en comparaison les objets similaires utilisés dans leur pays d'origine. J'appelle de mes vœux le développement de telles initiatives qui allient découverte de la langue et de la culture française et échange interculturel, et je souhaite que cet appel à projet soit renforcé.

Les pouvoirs publics peuvent s'appuyer sur les 30 000 lieux culturels ouverts au public en France (hors monuments historiques), dont un tiers sont des bibliothèques ou médiathèques qui constituent un maillage très fin du territoire en matière culturelle. Le ministère de la culture compte utiliser ce réseau pour constituer des « maisons de service public culturel », deux par département d'ici la fin de 2018.

D'ores et déjà le monde des bibliothèques réfléchit à l'accueil des migrants¹⁸¹ et les bibliothèques constituent un lieu d'accueil plébiscité par les réfugiés et demandeurs d'asile, en raison notamment de l'accès à la presse et à des ressources numériques, et de la disponibilité du wi-fi permettant le lien avec la famille. Afin de faciliter cet accueil, la ville de Paris forme des agents de bibliothèques à l'accueil du public de culture étrangère. Néanmoins, une difficulté d'accès m'a été rapportée, liée, une fois encore, à la problématique du logement : de nombreuses bibliothèques demandent une domiciliation pour valider l'adhésion, ce qui exclut de nombreux réfugiés. Aussi, je souhaite que le réseau des bibliothèques soit alerté sur cette difficulté.

¹⁷⁹ Les premiers tests auront lieu au premier semestre 2018, dans trois régions, pour un lancement national en septembre 2018. Le *pass* permettra d'accéder à de l'offre en ligne et prendra la forme d'une application géolocalisée pour mobile. « *Ce sera comme un GPS de la culture* », selon les mots de la ministre.

¹⁸⁰ Au Canada les nouveaux citoyens reçoivent de l'Institut pour la Citoyenneté Canadienne un laissez-passer culture, valide un an, le jour où ils reçoivent la citoyenneté canadienne.

¹⁸¹ Citons par exemple le colloque : « Les migrants : un public de bibliothèque ? Quels besoins, quels accueils, quels services ? », Organisé par la ville de Calais et la BPI, 29 septembre 2015.

Les monuments et musées offrent des possibilités d'accès gratuit aux primo-arrivants, notamment grâce au travail de l'office national de diffusion artistique (ONDA)¹⁸² :

- beaucoup de monuments et musées offrent la gratuité de l'entrée pour tous le premier dimanche de chaque mois. Ce mouvement qui est européen est parti du Louvre, a été d'abord étendu aux musées nationaux puis a essaimé dans certains musées municipaux ;
- l'accès de certains lieux culturels, notamment les monuments et musées nationaux est gratuit pour les jeunes de moins de 26 ans résidant depuis trois mois dans un pays de l'Union européenne¹⁸³ ;
- les musées du Louvre, d'Orsay ou de la Ville de Paris proposent la gratuité aux demandeurs d'asile et réfugiés. Il en est de même, sans que cette liste soit exhaustive, pour le MUCEM de Marseille ou encore le musée de Grenoble.

Les grands musées forment des bénévoles pour qu'ils se sentent plus en capacité d'accompagner des groupes de visiteurs peu familiers des musées. Ainsi le Louvre dans le cadre de son opération « osez le Louvre » propose des journées de formation aux formateurs en alphabétisation, ateliers sociolinguistiques ou FLE¹⁸⁴.

Dans le monde de la musique, l'orchestre de chambre de Paris s'est engagé dans le projet « Chansons migrantes », qui allie collecte de chansons auprès de migrants, composition musicale et intervention auprès des scolaires. Les théâtres, les salles de spectacles proposent aussi des places gratuites dans certaines conditions.

L'intégration passe aussi par la reconnaissance partagée et apaisée des histoires des peuples : le musée de l'histoire de l'immigration y contribue par son activité très volontariste d'exposition hors les murs (dans des lieux allant au-delà des lieux culturels classiques : des centres sociaux, des médiathèques), avec des volontaires du service civique. Ce musée va au-devant des publics éloignés de la culture, ce qui correspond à une orientation générale du ministère de la culture. Il cherche à s'adresser à un public jeune : étudiants, jeunes actifs : travail avec le CROUS, participation à des festivals, etc., et touche 500 000 personnes par an. Des manifestations locales, par exemple le festival « migrants Sahel » organisé par la ville de Grenoble, favorisent les échanges qui contribuent à une connaissance réciproque des cultures.

Je ne prétends pas avoir recensé toutes les initiatives, si nombreuses, en faveur de l'intégration par la culture. Je note avec satisfaction que le musée national de l'histoire de l'immigration s'est vu confier la création d'une plate-forme de mise en relation des opérateurs culturels et des organismes d'accueil des réfugiés afin d'associer davantage la société d'accueil et les réfugiés autour de la culture.

Je souhaite que l'ensemble de ces possibilités soit recensé, valorisé et diffusé pour être mieux connu du public des primo-arrivants et de leurs accompagnants. Le portail national, que je propose de développer dans la partie 4, a vocation à rassembler ces informations.

Proposition n° 66 : Recenser et faire connaître, dans le portail national d'information, l'ensemble des offres culturelles offertes aux primo-arrivants.

¹⁸² L'office national de diffusion artistique (ONDA), association subventionnée par le ministère de la culture, a été créé en 1965 et œuvre pour développer la gratuité d'accès des jeunes dans des lieux culturels.

¹⁸³ Ainsi que pour les publics du champ social : bénéficiaires de minima sociaux, de la CMU, personnes handicapées.

¹⁸⁴ « Vous souhaitez vous engager prochainement dans un projet de visite au musée avec vos apprenants ? Le musée du Louvre avec le soutien de la Fondation groupe RATP vous propose une journée de formation "Osez le Louvre" ».

5.2 Renforcer la participation active des primo arrivants, notamment des jeunes, à la vie citoyenne

5.2.1 Par une large ouverture du service civique aux jeunes réfugiés

Inscrit dans le code du service national, le Service Civique¹⁸⁵ vise à « renforcer la cohésion nationale et la mixité sociale » en offrant à toute une génération l'opportunité de s'engager et de donner de son temps à la collectivité et aux autres »¹⁸⁶. Levier pour l'engagement et la citoyenneté des jeunes, il accompagne également la mise en œuvre des politiques publiques.

Il permet de s'engager auprès d'un organisme public ou privé afin de réaliser une mission d'intérêt général en contrepartie d'une indemnité. Pour 65 % d'entre eux, les jeunes en service civique exercent leur mission dans le service public (ministère de l'éducation nationale, Pôle Emploi, ministère de l'Intérieur, collectivités territoriales...) pour 35 % dans le secteur associatif (unicités, ligue de l'enseignement, union nationale des missions locales...). Il est très apprécié par les jeunes ; le nombre de volontaires augmente de façon régulière et a atteint 92 000 en 2016.

Le Service Civique est ouvert aux jeunes âgés de 16 à 25 ans, Européens, étrangers munis d'un titre valable et résidant en France depuis au moins un an, et depuis la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, aux réfugiés¹⁸⁷ dès délivrance de leur carte de séjour. Développer l'accès effectif de ces jeunes contribue à leur intégration dans la société tout en faisant bénéficier celle-ci de leurs compétences, en tant que traducteurs ou de médiateurs culturels ou en tirant partie de leur savoir-faire antérieur à leur arrivée en France. Le musée national de l'histoire de l'immigration qui utilise déjà les services des volontaires du service civique pour ses manifestations hors-les-murs pourrait, parmi d'autres, être intéressé par ces profils.

Dans le même esprit, de nombreuses collectivités ont développé des projets favorisant l'engagement citoyen des jeunes, qu'ils soient résidents français ou étrangers primo-arrivants. Le service civique municipal mis en place par la ville de Gonesse, présenté dans l'encadré ci-dessous, en est une bonne illustration.

Encadré 34 : Le Service Civique Jeunes Municipal de la ville de Gonesse

Le Service Civique Jeunes Municipal a été créé en 2008. Ce dispositif permet aux jeunes Gonessiens de 16 à 25 ans de vivre de nouvelles expériences et de les ouvrir à d'autres horizons en effectuant une mission au service de la collectivité et de leur faire découvrir ce que le mot « engagement » signifie¹⁸⁸.

Le Service Civique Jeunes Municipal accueille chaque année deux promotions de 30 jeunes. L'expérience dure cinq mois : de février à juin et d'août à décembre. À l'issue de leur engagement les jeunes reçoivent une bourse de 800 € qui permet de financer des projets (permis de conduire, école, BAFA...).

¹⁸⁵ Le Service Civique a été créé par la loi du 10 mars 2010 pour remplacer le Service Civil, lui-même conçu en 2006 dans l'optique de remplacer le service militaire, suspendu en 1996.

¹⁸⁶ Art. L. 120-1. – I du code du service national : Le service civique a pour objet de renforcer la cohésion nationale et la mixité sociale et offre à toute personne volontaire l'opportunité de servir les valeurs de la République et de s'engager en faveur d'un projet collectif en effectuant une mission d'intérêt général auprès d'une personne morale agréée. Les missions d'intérêt général susceptibles d'être accomplies dans le cadre d'un service civique revêtent un caractère philanthropique, éducatif, environnemental, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial ou culturel, ou concourent à des missions de défense et de sécurité civile ou de prévention, de promotion de la francophonie et de la langue française ou à la prise de conscience de la citoyenneté française et européenne. II. – Le service civique est un engagement volontaire d'une durée continue de six à douze mois donnant lieu à une indemnisation prise en charge par l'État, ouvert aux personnes âgées de seize à vingt-cinq ans, en faveur de missions d'intérêt général.

¹⁸⁷ Art. L. 120-4. du code du service national

¹⁸⁸ <http://www.ville-gonesse.fr/content/le-service-civique-jeunes-municipal-un-dispositif-volontaire-et-citoyen>

Le dispositif comprend une formation citoyenne de 50 heures animée par l'association Les Francas du Val d'Oise. Les thèmes abordés sont la laïcité, la lutte contre les discriminations, l'organisation de la démocratie, la Justice ou encore le développement durable.

La mission s'étale sur 100 heures et se déroule au sein d'une association locale ou d'un service municipal. Chaque jeune est suivi par un tuteur qui l'accueille, l'accompagne et le guide dans sa mission. Les horaires sont adaptés aux disponibilités de chaque jeune.

L'engagement consiste à assister à une cérémonie patriotique ou à une assemblée de quartier, à participer au Conseil participatif de la Jeunesse (CPJ) et à mener un projet collectif dans différents domaines (culture, sport, loisir, solidarité, environnement...).

5.2.2 Par le développement de la pratique sportive

De nombreuses initiatives citoyennes se développent dans le domaine du sport et les clubs sportifs locaux ou universitaires peuvent être des tremplins d'intégration pour les jeunes réfugiés. Il n'existe pas cependant d'initiatives des grandes fédérations sportives, à l'exception notable de celle de badminton qui a organisé en Île-de-France de mars à juin 2017, des binômes réunissant des étudiants de l'Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS) et des réfugiés de 22 à 35 ans, pour pratiquer le badminton. Sous l'impulsion du think thank Sport et Citoyenneté¹⁸⁹, d'autres fédérations comme la fédération du football se mobiliseront en 2018.

Le ministère du sport, qui rappelle l'importance du sport comme support d'inclusion sociale, veut favoriser des projets en faveur des réfugiés et lancera deux appels à projet en 2018.

J'appelle donc le mouvement sportif à inviter de jeunes étrangers primo-arrivants à pratiquer leur sport. À cet égard, je note que le ministère des sports a développé une plate-forme internet « sport facteur d'inclusion sociale » afin d'apporter un appui méthodologique aux équipes des CADA désireuses de développer l'accès des personnes qu'ils hébergent à des activités sportives, conformément à leur cahier des charges¹⁹⁰.

Proposition n° 67 : favoriser les activités sportives des demandeurs d'asile et des réfugiés en développant des partenariats entre les fédérations sportives et les associations nationales gestionnaires de structures d'accueil.

5.2.3 Par la participation à la vie locale

En ce qui concerne les adultes, tous les moyens de les inciter à participer à la vie locale sont facteurs d'intégration et beaucoup de municipalités agissent en ce sens. J'ai eu connaissance de l'action du Conseil nantais pour la citoyenneté des étrangers (CNCE) qui se donne pour objectif de faire participer les étrangers nantais, « citoyens de résidence », aux politiques nantaises et métropolitaines pour améliorer durablement la qualité de l'accueil et les projets d'intégration. À titre d'illustration le programme 2017 du CNCE comportait une évaluation du guide d'accueil des étrangers. À Strasbourg, le conseil des résidents étrangers leur permet de prendre la parole au conseil municipal ; ils se mobilisent sur des thématiques comme le logement et l'éducation.

¹⁸⁹ Sport et Citoyenneté est le seul think tank en Europe dont l'objet social est l'analyse des politiques sportives et l'étude de l'impact sociétal du sport.

¹⁹⁰ L'arrêté du 29 octobre 2015 n° relatif au cahier des charges des centres d'accueil pour demandeurs d'asile indique notamment : « L'équipe de CADA veille également à mettre les résidents en relation avec les services publics locaux et les diverses offres caritatives disponibles au niveau local, afin qu'ils puissent notamment participer à des activités sportives, culturelles et de loisirs ».

Cette participation peut prendre la forme d'activités bénévoles, qui évite aux étrangers de n'être que simples bénéficiaires, et ce message est désormais porté par certaines associations. C'est pourquoi, par exemple, le Secours catholique propose systématiquement aux personnes qu'il prend en charge de s'engager bénévolement : dans les grandes agglomérations 80 % des bénévoles de cette association sont des étrangers.

Encouragée précocement, cette mobilisation des primo-arrivants permettra de mieux leur ouvrir des possibilités d'échanges et d'actions conjointes avec l'ensemble de la société, et par là même de lutter contre le repli communautaire qui constitue un frein majeur à l'intégration.

5.3 Favoriser le parrainage et le bénévolat

5.3.1 Soutenir les initiatives locales, notamment autour du parrainage

L'engagement bénévole des français auprès des étrangers est réel et multiforme : dans des actions de dynamique locale, par les réseaux associatifs ou religieux, à titre individuel... Plusieurs interlocuteurs m'ont rappelé que l'émotion suscitée par la crise migratoire en 2015 avait rencontré beaucoup d'écho, « *les communes ont été débordées par les propositions* », alors même que les réfugiés n'étaient pas encore arrivés.

Encadré 35 : La France bénévole

D'après l'enquête réalisée par l'association recherches et solidarité ¹⁹¹, on estime à 13 millions le nombre de bénévoles dans les associations en 2016. Son augmentation ces six dernières années est plus particulièrement portée par les hommes (23% d'entre eux étaient bénévoles en 2010, ils sont 27 % en 2016) et par les générations de moins de 50 ans (+ 5 points pour les moins de 35 ans et + 8 points pour les 35-50 ans).

Les villes sont en effet souvent à l'initiative ou en soutien d'actions de « parrainage », cette expression recouvrant toute forme d'aide apportée par des citoyens à des étrangers primo-arrivants, le plus souvent réfugiés (moments conviviaux, sorties culturelles ou de loisirs, apprentissage informel du français, etc.). Leur soutien peut prendre la forme de mise à disposition de moyens logistiques (locaux, bus, diffusion d'informations...); il peut s'agir également de valoriser cet engagement plus symboliquement par des cérémonies en mairies, organisées par exemple à Nantes, Grenoble, Strasbourg...

Dans le Nord, il est fait appel à des acteurs nouveaux pour s'engager dans le parrainage. Le sous-préfet de Douai a sollicité les ordres nationaux (Légion d'honneur, Mérite national, Palmes académiques) pour recruter des parrains.

Le Canada, où le bénévolat est un élément central de la citoyenneté, a lancé un grand programme de parrainage de réfugiés. Le réfugié est réputé être adopté par la communauté, dans un projet de territoire construit avec les élus locaux. Dans ce contexte, le rôle des parrains est ambitieux : « *appuyer les réfugiés pendant toute la durée du parrainage. Cela signifie entre autres les aider à trouver un logement, à se procurer des vêtements et de la nourriture, et leur offrir un soutien social*

¹⁹¹ <https://www.francebenevolat.org/accueil/documentation>

et affectif »¹⁹². Ce parrainage peut être individuel ou reposer sur un groupe de cinq citoyens. Un guide a été publié à leur intention¹⁹³.

C'est aussi le Canada qui est à l'origine de l'initiative mondiale de parrainage de réfugiés¹⁹⁴, pour valoriser au niveau national et local ce modèle de parrainage privé..

Le modèle canadien n'est certainement pas transposable tel quel, mais il serait toutefois intéressant de s'en inspirer pour développer un accueil citoyen des réfugiés.

Si de grandes associations ont une tradition d'accueil des réfugiés (ainsi France Terre d'Asile, le Secours populaire, le Secours catholique...), d'autres formes de mobilisation se développent et méritent d'être soutenues, telle celle développée par l'association « Les Transmetteurs »

Encadré 36 : L'association « les Transmetteurs »

L'association « les Transmetteurs » a été fondée par Xavier Emmanuelli, alors président du Samu social de Paris, en 2005. Elle mobilise exclusivement des seniors, souvent médecins mais aussi quelques enseignants, qui s'impliquent dans différentes missions : aide à la gestion de crise sanitaire, formation dans les ateliers Santé-ville (10 000 personnes formées), dans les lycées professionnels sur les questions de prévention. Tous les volontaires (au nombre de 150 actuellement) sont formés ; actuellement cette formation est centrée sur l'intervention médicale en urgence.

Toutefois les statuts de l'association ne visent pas seulement le champ de la santé mais aussi les domaines de l'action sociale et de l'éducation que l'association souhaite investir. D'ores et déjà des Transmetteurs effectuent des consultations médicales dans des gymnases accueillant des sans-abri participent à des maraudes ou font de l'alphabétisation. Ils peuvent ainsi intervenir auprès de réfugiés victimes de stress post-traumatique.

Reprenant l'idée développée par cette association, ainsi que par Jean-Marc Borello, dans son rapport déjà cité, d'une contribution active des seniors, je propose d'étudier la création d'un « service civique senior », qui permettrait de reconnaître et valoriser les nombreuses actions de parrainage et de bénévolat développées par ces publics.

Proposition n° 68 : Étudier la création d'un « service civique seniors » qui permettrait notamment de valoriser les actions de parrainage.

5.3.2 Soutenir l'engagement des primo-arrivants dans le bénévolat

L'utilisation de plates-formes numériques permet désormais de faciliter le rapprochement entre l'offre et la demande de bénévolat, provenant tant des résidents français que des nouveaux arrivants, de multiplier les engagements et de les diffuser.

L'association France Bénévolat a pour vocation de « *développer l'engagement bénévole associatif pour une citoyenneté active* ». La plate-forme¹⁹⁵, qui reçoit 20 000 appels par an, travaille en réseau

¹⁹² <https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/services/refugies/aide-exterieur-canada/programme-parrainage-privé/groupes-cinq.html>

¹⁹³ <https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/publications-guides/guide-programme-parrainage-privé-refugies.html>

¹⁹⁴ En décembre 2016, 90 participants se sont réunis à Ottawa pendant trois jours, dont des groupes de parrainage, des délégués internationaux, des partenaires et des représentants gouvernementaux intéressés par le modèle de parrainage privé de réfugiés du Canada.

¹⁹⁵ La gestion de la plate-forme repose 5 salariés et 40 bénévoles.

avec 600 associations, dont le plus grandes. Elle est présente au niveau national, local (250 centres à travers la France tenant des permanences) et européen¹⁹⁶.

France Bénévolat travaille actuellement beaucoup avec les réfugiés (en liaison avec France Terre d'Asile, la Cimade, etc.). Son impact européen lui permet de diffuser des expériences européennes intéressantes : par exemple un ballet créé par des réfugiés à Stuttgart, un hôtel géré par des réfugiés à Vienne, un restaurant géré par des réfugiés à en Autriche, des tandems réfugiés-nationaux pour des activités culturelles ou sportives en Allemagne

L'association recense aussi des initiatives intéressantes en France : des réfugiés aident les handicapés de l'association des Papillons blancs, la chorale bilingue (français et dari) créée par l'École de Mines, la Cuisine des migrants autogérée par un collectif de réfugiés et de personnes solidaires dans laquelle plusieurs cuisiniers réfugiés se relayent pour cuisiner les denrées récoltées via différents, la Fabrique nomade qui œuvre pour valoriser et développer le savoir-faire des artisans migrants... France Bénévolat mériterait d'être mieux connue pour son action dans le domaine de l'aide aux réfugiés¹⁹⁷.

D'autres plates-formes existent, comme Tous bénévoles¹⁹⁸ dont la mission est de promouvoir et de développer le bénévolat, autour de deux pôles : la mise en relation bénévoles/associations, le partage de compétences au bénéfice des associations. Elle entretient un partenariat avec 1500 associations et a effectué 92 000 mises en relation en 2016.

Toutes ces associations, qu'on ne peut toutes citer, constituent de véritables banques de ressources, qu'il conviendrait de connecter avec l'ensemble des intervenants auprès de migrants.

Je suis convaincu que faire mieux connaître les possibilités de bénévolat partagé, faciliter les mises en relation en faisant connaître les outils à disposition et valoriser ce type d'engagement susciterait encore plus de candidatures et amplifierait les possibilités d'actions citoyennes .

5.4 Changer les regards sur le public réfugié grâce à une communication nationale et régionale.

Je regrette qu'actuellement on ne valorise pas suffisamment l'apport des primo-arrivants à notre société, leur volonté de s'y intégrer et leurs réussites. Là encore il existe des associations qui

¹⁹⁶ Le 18 janvier 2017 à la Maison de l'Europe, France Bénévolat a organisé une conférence riche d'enseignements sur « Comment mieux intégrer les réfugiés et les migrants dans nos sociétés ». De nombreux acteurs européens venus de Norvège, de Suède et d'Allemagne, politiques, administratifs, associatifs, bénévoles, etc., ont présenté leurs manières innovantes d'accueillir des réfugiés avec, par exemple, l'autogestion des camps par les réfugiés eux-mêmes. L'un des objectifs de cette conférence est de favoriser les coopérations entre tous les acteurs locaux pour répondre à la diversité des besoins liés à l'accueil des réfugiés et de favoriser l'implication des réfugiés comme co-acteurs de leur accueil. <https://www.francebenevolat.org/actualites/comment-mieux-int-grer-les-r-fugi-s-et-les-migrants-dans-nos-soci-t-s>

¹⁹⁷ Je signale par ailleurs l'émergence de start-up dans ce domaine, par exemple « charity.paris » qui se lance pour faciliter la mise en relation des associations et des volontaires en orientant les bénévoles vers des missions en fonction de leur disponibilité, de leur lieu de résidence ou du domaine dans lequel ils souhaitent intervenir.

¹⁹⁸ <https://www.tousbenevoles.org/>

prennent en charge l'accueil d'artistes¹⁹⁹, de journalistes²⁰⁰, de cinéastes²⁰¹, ainsi que des universités qui développent des programmes d'étudiants réfugiés (cf. *supra* partie 3). De multiples exemples ont été donnés dans ce rapport des capacités, de l'énergie et de l'enthousiasme des nouveaux arrivants.

Pour plus de visibilité, une campagne de communication nationale est envisagée, sur la base d'un partenariat des ministères de l'intérieur, de la culture, avec le soutien du musée national de l'histoire de l'immigration. Deux grands événements culturels sont prévus en 2018, en mobilisant différents medias, y compris audio-visuels.

Je ne puis qu'appuyer cette initiative et recommande que cette communication soit déclinée dans les régions et utilise notamment les medias régionaux.

¹⁹⁹ L'association « Atelier des artistes en exil » a pour mission d'identifier et d'accompagner les artistes en exil de toutes origines, tous champs disciplinaires confondus, dans leur restructuration et de les mettre en relation avec le réseau professionnel.

²⁰⁰ La maison des journalistes est une association qui, depuis 2002, a hébergé à Paris plus de 300 demandeurs d'asile, entre 6 et 10 mois ..., c'est-à-dire le temps d'obtenir un statut de réfugié politique, d'apprendre le français et de penser à l'avenir. La Maison des journalistes organise des rencontres dans de nombreux lycées partout en France pour alerter les jeunes sur les dangers qui guettent la liberté de la presse.

²⁰¹ <http://usagedumonde21.fr/association/> organise des manifestations culturelles, en premier lieu des cycles de rencontres cinématographiques, et accueille les artistes, persécutés en raison de leur action en faveur de la liberté, qui trouvent asile en France.

6 BATIR UNE GOUVERNANCE RENFORCEE POUR UNE ACTION PUBLIQUE AMBITIEUSE ET COHERENTE

6.1 Un pilotage actuellement émietté

Depuis leur développement dans les années 1990, les politiques d'intégration des étrangers ont combiné une approche ciblée sur les publics et l'accès au droit commun, selon une logique de « *mainstreaming* », c'est-à-dire de diffusion des préoccupations des politiques spécifiques aux politiques de droit commun. Cette logique est théoriquement amplifiée avec le recentrage opéré en 2014 des instruments de politique spécifique vers les seuls primo-arrivants. Elle ne s'est toutefois pas accompagnée, comme l'indique le démographe Patrick SIMON²⁰², ni d'analyse des besoins particuliers de ces publics, ni d'évaluation de leur accès aux politiques de droit commun. En outre, l'articulation implicite avec la politique de la ville n'a jamais été clarifiée.

La politique d'intégration des étrangers primo-arrivants s'est concentrée sur le seul ministère de l'intérieur, à travers le regroupement des questions migratoires et d'intégration au sein de la DGEF. Elle est mise en œuvre par la DAAEN, dont une sous-direction est spécifiquement en charge de l'accueil et de l'accompagnement des étrangers²⁰³, et l'opérateur OFII, pour l'une de ses trois directions²⁰⁴.

Au-delà de la mise en œuvre du CIR exercée directement par l'OFII, il n'existe plus aucune coordination institutionnalisée – ni au niveau central ni au niveau déconcentré – de l'action des différents ministères participant, à travers leurs politiques de droit commun, à la politique d'intégration. La politique d'intégration ne relève donc pas tant du *mainstreaming* que d'un rétrécissement sur les seules missions assurées par le ministère de l'intérieur.

Au niveau local, les préfets ne bénéficient pas davantage d'outils leur permettant d'assurer un pilotage interministériel de la mise en œuvre de la politique, même concernant les actions réservées aux primo-arrivants. Ils s'appuient au niveau régional sur les DRJSCS, avec lesquelles la DAAEN a institué depuis 2016 un dialogue territorial, relatif à la gestion du programme 104, et au niveau départemental sur les préfets délégués à l'égalité des chances – dans six départements - ou les DDCS, mais n'ont pas de lien institutionnel avec les 47 délégations territoriales de l'OFII.

De plus, l'absence d'instruction nationale depuis 2013 relatives aux programmes régionaux d'intégration des populations immigrées (PRIPI)²⁰⁵, non renouvelés depuis cette date, prive les préfets d'un outil d'analyse et de coordination interministérielle. Les PRIPI, institutionnalisés par la loi de 2005, avaient pour objectif de déterminer « *l'ensemble des actions concourant à l'accueil*

²⁰² SIMON Patrick et BEAUJEU Mélodie, « *le mainstreaming des politiques d'intégration* », INED, juin 2015.

²⁰³ La sous-direction de l'accueil et de l'accompagnement des étrangers comprend trois bureaux : apprentissage de la langue et de la citoyenneté, accompagnement social et professionnel, ressources et synthèses.

²⁰⁴ La 6^{ème} mission de l'OFII est relative : « *A l'intégration en France des étrangers, pendant une période de cinq années au plus à compter de la délivrance d'un premier titre de séjour les autorisant à séjourner durablement en France ou, pour la mise en œuvre des dispositifs d'apprentissage et d'amélioration de la maîtrise de la langue française adaptés à leurs besoins, le cas échéant en partenariat avec d'autres opérateurs, quelle que soit la durée de leur séjour* » (article L. 5223-1 du code du travail).

²⁰⁵ Les PRIPI ont été créés par le décret n° 90-143 du 14 février 1990, puis consacrés par la loi de programmation sur la cohésion sociale n° 2005-32 du 18 janvier 2005. Ils sont régis par l'article L. 117-2 du code de l'action sociale et des familles.

des nouveaux immigrants et à la promotion sociale, culturelle et professionnelle des personnes immigrées ou issues de l'immigration ». Ils offraient en outre un cadre permettant de créer des partenariats avec les collectivités locales, qui portent une part importante de la politique d'intégration. Certains préfets avaient mis en place une commission (la CRIPI) ouverte à l'ensemble des acteurs locaux afin de concevoir puis de mettre en œuvre le PRIPI.

Si la mise en œuvre du plan migrants en 2015 s'est accompagnée de la mise en place de coordinations locales utiles (cf. *supra* partie 3), celles-ci restent le plus souvent centrées sur l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés, et ne concernent que les administrations et services publics relevant de l'État.

6.2 Les conditions d'une gouvernance efficace de la politique d'intégration

6.2.1 Une politique identifiée, interministérielle et partenariale

6.2.1.1 Une politique identifiée

L'intégration des étrangers n'est pas aujourd'hui reconnue comme une politique publique en tant que telle : elle peut être considérée comme l'aval de la politique d'immigration, comme un sous-ensemble de la politique de la ville, comme un élément de la politique de lutte contre les discriminations, ou encore comme une particularité des politiques sociales. Sa prise en compte fait également l'économie de la profondeur temporelle et intergénérationnelle, puisqu'elle n'investit que les cinq premières années de présence sur le territoire des étrangers.

Or, la situation et les besoins spécifiques des personnes venant d'arriver en France sont particuliers. Certes vulnérables et précaires, leurs parcours et leurs histoires sont souvent différents de ceux des personnes en situation de difficulté ou d'exclusion sociale. Les actions de la politique d'intégration consistent à les accompagner vers l'autonomie, mais c'est un besoin de compréhension davantage que de remobilisation. Ils ont avant tout besoin d'apprendre la langue et les codes du pays dans lequel ils arrivent pour pouvoir s'y repérer et communiquer, et de rencontrer la société civile (particuliers, entreprises, associations, institutions) pour pouvoir faire société avec elle.

Il est nécessaire que l'intégration soit reconnue comme une politique à part entière, afin que les actions développées correspondent aux besoins spécifiques de ces publics, sous peine de ne pas leur permettre l'accès à l'autonomie, et, au contraire, de les amener vers des situations d'exclusion sociale, notamment du fait d'un manque de maîtrise linguistique.

Pour cela, il est impératif de pouvoir, d'une part, se consacrer à cette politique au-delà de la pression de l'urgence du premier accueil des migrants, et, d'autre part, développer la connaissance des publics et de leurs besoins, par le développement d'études et d'enquêtes statistiques, et la pratique d'évaluations régulières.

6.2.1.2 Une politique interministérielle portée politiquement

La politique d'intégration fait appel à des leviers d'action et des compétences relevant à la fois de la réglementation du séjour, du droit au travail, de l'accès aux services publics et aux prestations sociales, de l'accompagnement social et professionnel, de la formation initiale et continue, de l'incitation vers la pratique sportive, culturelle, associative, de l'engagement citoyen, etc. Autant de politiques diverses, portées directement par l'État ou par les collectivités territoriales, dont j'espère avoir montré l'importance tout au long de mon rapport.

La mise en cohérence de l'ensemble de ces politiques doit être assurée, leur mise en œuvre coordonnée.

Or le portage de cette politique par une seule direction d'administration centrale d'un seul ministère tend à déformer son pilotage vers ses priorités propres, et surtout à soumettre sa mise en œuvre aux aléas de l'urgence et de l'actualité, lesquelles portent essentiellement sur la gestion des flux migratoires et l'hébergement des demandeurs d'asile. La gestion conjoncturelle de l'immigration prend donc le pas sur la politique structurelle de l'intégration.

Or, compte tenu de sa sensibilité, de sa complexité, et du nombre important de ses acteurs, la politique d'intégration nécessite d'une part une gestion structurée, mise en œuvre par une structure dont c'est la mission principale, et d'autre part un niveau élevé de portage politique qui permette d'en peser finement les différentes composantes.

Aussi l'ensemble du gouvernement doit être associé à la définition puis au suivi des grands axes de la politique d'intégration par le Premier ministre, dans le cadre d'un comité interministériel, et sa mise en œuvre doit pouvoir être assurée par un établissement public dédié.

6.2.1.3 Une politique partenariale élaborée avec les collectivités territoriales, les entreprises et la société civile

La politique d'intégration ne relève pas uniquement de l'État : pour être efficace et permettre une réelle intégration des personnes nouvellement arrivées dans la société d'accueil, elle doit associer les collectivités locales, les entreprises et le monde économique, les experts et chercheurs, les usagers, les associations et *in fine* l'ensemble de la société civile.

Les nombreux exemples évoqués dans mon rapport le montrent : les actions des régions en matière de formation professionnelle, celles des départements dans les politiques sociales, des communes dans la scolarisation et la rencontre avec la société civile à travers de nombreuses actions de proximité, concernant des volets essentiels de la politique d'intégration, sont foisonnantes et dynamiques et doivent être valorisées et coordonnées ; l'accès à l'emploi ne pourra se développer sans partenariats avec les branches professionnelles ; le rôle des associations dans l'accompagnement global des personnes doit être soutenu, le parrainage développé, etc.

Ainsi, la politique d'intégration doit être organisée de façon partenariale pour permettre que l'ensemble des acteurs soient associés à son élaboration, à sa gouvernance, à sa mise en œuvre et à l'évaluation de son efficacité.

6.2.2 Des principes d'action clarifiés au niveau central et territorial

6.2.2.1 Un comité interministériel et la structuration des politiques support transversales

Afin de mettre en cohérence l'ensemble des composantes de la politique d'intégration des étrangers, et pour l'articuler avec les politiques de droit commun tout comme avec les politiques transversales qui s'adressent pour partie aux mêmes publics – politique de la ville, lutte contre les discriminations, lutte contre l'illettrisme et promotion de la langue française notamment –, un plan stratégique pluriannuel doit être élaboré par l'ensemble des ministères concernés, puis défini et régulièrement suivi et évalué par un comité interministériel réunissant l'ensemble des membres du gouvernement concernés par cette politique sous la présidence du Premier ministre, à l'image de la gouvernance d'autres politiques transversales, comme par exemple le comité

interministériel du handicap (CIH)²⁰⁶. Un rapport annuel au Parlement permettrait de rendre compte chaque année de la mise en œuvre de la politique.

Proposition n° 69 : Créer un comité interministériel de l'intégration chargé de définir un plan stratégique pluriannuel et d'en suivre la mise en œuvre.

La mise en œuvre des actions décidées par le comité interministériel peut être organisée de façon plus ou moins intégrée, selon les deux scénarios détaillés *infra*. Quelle que soit l'hypothèse retenue, il me semble indispensable que l'action en faveur des réfugiés et celle concernant les autres étrangers primo-arrivants soient coordonnées. La nomination récente d'un délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés²⁰⁷ - chargé d'apporter son concours à la définition et à l'animation des politiques en faveur des réfugiés, et de coordonner l'action des différents ministères - doit faciliter la définition du plan stratégique d'ensemble en faveur de l'ensemble des primo-arrivants, les actions relatives aux réfugiés en étant un sous-ensemble.

Quel que soit le scénario retenu, la gouvernance de la politique d'intégration doit pouvoir assurer l'impulsion politique permettant de conclure des accords de partenariat avec les branches professionnelles et les grandes entreprises, ainsi qu'avec les représentants des collectivités territoriales.

Elle doit également animer et permettre le développement des fonctions transversales que je propose dans ce rapport :

- un observatoire d'études et de recherches, tant statistiques que sociologiques, sur les publics cibles ;
- une commission collégiale chargée d'élaborer les référentiels et outils des formations dispensées dans le cadre du CIR ;
- un centre de ressources documentaires - supports audio-visuels, recueils de bonnes pratiques, etc. - accessibles à l'ensemble des acteurs ;
- la gestion de la cellule nationale de soutien à la mobilité appariant les possibilités d'emploi et de logement ;
- la gestion et l'animation du fonds de soutien à l'innovation.
- Le développement et l'administration du portail internet d'information et de services

Ces fonctions transversales d'animation de la politique d'intégration doivent être développées au sein de la structure, quelle qu'elle soit, qui sera responsable de la politique d'intégration.

Proposition n° 70 : Développer au sein de la structure de gouvernance les fonctions transversales de production de connaissances, d'animation et de centre de ressources.

6.2.2.2 Une gouvernance départementale coordonnée par le préfet

Au niveau local, une gouvernance départementale unifiée doit être mise en place sous l'autorité du préfet. Actuellement, seuls six départements bénéficient d'un préfet délégué à l'égalité des chances (PDEC)²⁰⁸ et 14 d'un sous-préfet chargé de la politique de la ville. Le renforcement des équipes préfectorales par un sous-préfet chargé, au-delà de la politique de la ville, de l'intégration et de l'égalité des chances dans les 30 départements les plus urbains, dont la population est

²⁰⁶ Créé par décret du 6 novembre 2009, le CIH est « chargé de définir, coordonner et évaluer les politiques conduites par l'État en direction des personnes handicapées ».

²⁰⁷ Décret n° 2018-33 du 22 janvier 2018.

²⁰⁸ Départements des Bouches du Rhône, du Nord, du Rhône, de l'Essonne, de la Seine-Saint-Denis et du Val d'Oise.

supérieure à 500 000 habitants et qui ne bénéficient pas de cette ressource, m'apparaît indispensable.

Chaque préfet organisera la coordination institutionnelle avec l'ensemble des administrations et services publics concernés - OFII, DDCS, DIRECCTE, ARS, Rectorat, Pôle emploi, CAF notamment - , et les collectivités territoriales, ouverte aux associations et aux usagers. Il élaborera dans ce cadre partenarial un document de programmation et de coordination opérationnelle adapté aux spécificités de son territoire, déclinant les orientations stratégiques nationales de l'ensemble du parcours d'intégration.

La création de centres de ressources régionaux, à l'image de l'observatoire régional de l'intégration et de la ville (ORIV) de la région Grand Est, réunissant Etat et collectivités locales volontaires, permettrait d'objectiver les constats et d'évaluer les actions menées.

Proposition n° 71 : Renforcer les équipes préfectorales et demander à chaque préfet d'élaborer une gouvernance départementale unifiée associant l'ensemble des acteurs.

6.3 Une mise en œuvre unifiée assurée par un établissement public dédié

Un établissement public dédié est la structure la plus adaptée pour porter une politique d'intégration à l'ambition renouvelée. Toutefois, un certain nombre de conditions doivent nécessairement être remplies, concernant tant sa composition, sa gouvernance que ses missions, pour lui permettre d'être à la hauteur de ce défi.

6.3.1 Une composition regroupant les expertises

Le regroupement au sein d'une agence dédiée à l'intégration des étrangers en France des missions actuellement éparses permettrait de garantir une mise en œuvre professionnalisée, structurée et pérenne de la politique décidée par le gouvernement. Cette agence prendrait la forme d'un établissement public formé à partir d'une recomposition des missions de l'OFII et de l'OFPRA, actuellement chargés des politiques d'asile, d'immigration et d'intégration. Le nouvel établissement public reprendrait les missions relevant de la politique d'intégration actuellement assurées par l'OFII, ses missions relatives à l'accueil des demandeurs d'asile, à la gestion de l'immigration et à l'aide au retour étant alors confiées à l'OFPRA, qui aurait dans ce scénario vocation à devenir l'agence chargée de l'ensemble de la politique migratoire, sous tutelle du ministère de l'intérieur, à l'image de l'organisation institutionnelle mise en œuvre en Allemagne.

Pour pouvoir mettre en œuvre une politique d'intégration globale et efficace, ce nouvel établissement devrait regrouper l'ensemble des structures actuellement chargées de la politique d'intégration, parmi lesquelles la direction de l'intégration de l'OFII et les services support associés, et la sous-direction de la DAAEN consacrée à l'intégration²⁰⁹. Elle aurait également vocation à intégrer les missions actuelles de la DIHAL relatives à l'accès au logement des réfugiés, ainsi que celles relevant de la lutte contre l'illettrisme actuellement exercées par l'ANLCI.

L'agence devrait bénéficier également de l'apport d'experts des différents aspects de la politique d'intégration, provenant notamment de la DGESCO, de la DGEFP et de Pôle emploi.

Le transfert des missions liées à l'immigration de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et des préfectures vers une OFPRA élargie – dont la partie chargée de l'instruction des

²⁰⁹ Ainsi que le secrétariat de la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI), placé sous l'autorité fonctionnelle du DIHAL.

demandes d'asile conserverait son indépendance fonctionnelle – est un chantier de grande ampleur qui nécessite une mise en œuvre pluriannuelle. Une solution intermédiaire pourrait consister à constituer de façon transitoire l'agence de l'intégration au sein de l'OFII.

6.3.2 Une gouvernance partenariale

Instance de mise en œuvre chargée de mettre en œuvre la politique d'intégration décidée par le comité interministériel, le conseil d'administration de cette agence devrait être élargi à l'ensemble des acteurs de la politique d'intégration²¹⁰, et notamment :

- pour l'État, le délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés, et les représentants de l'ensemble des ministères concernés : intérieur, affaires sociales et santé, travail, culture, éducation nationale, logement, finances ;
- le directeur général de l'OFPRA, afin d'assurer la coordination entre les politiques de l'immigration et de l'intégration ;
- les directeurs généraux de Pôle emploi et de l'AFPA ;
- des représentants des régions, des départements et des communes ;
- des représentants des OPCA et des principales branches professionnelles ;
- des associations engagées dans la politique d'intégration et d'insertion ;
- des usagers, à travers des représentants d'associations d'étrangers et de réfugiés.

Un conseil d'orientation compléterait la gouvernance de l'agence, composé d'experts – démographes, pédagogues, formateurs - et de représentants des usagers. Il serait chargé de deux missions principales :

- développer un programme d'études et de recherche sur l'intégration ;
- définir les référentiels des formations civiques et linguistiques du CIR.

6.3.3 Des missions transversales et opérationnelles

Au niveau central, l'agence serait chargée de mettre en œuvre l'ensemble des actions concourant à l'intégration des étrangers, directement ou dans le cadre de partenariats. Elle participerait à l'élaboration du plan stratégique pluriannuel et remettrait chaque année au comité interministériel un bilan de son avancement. Ses missions principales seraient les suivantes :

- concevoir et coordonner l'ensemble du parcours d'intégration des étrangers admis à séjourner durablement en France,
- définir les formations proposées dans le cadre du CIR (sous l'autorité du conseil d'orientation) et proposer des supports et outils pédagogiques sous forme de centre de ressources,
- gérer le programme 104 : les marchés de formation nationaux, la répartition des crédits entre départements incluant la définition des principes présidant aux marchés locaux, et aux subventions locales, le fonds de soutien à l'innovation,
- développer une politique de contractualisation avec les branches professionnelles et les grandes entreprises,
- définir les modalités des accompagnements sociaux et professionnels qui seront contractualisés sur les territoires avec les acteurs locaux,

²¹⁰ La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) est ainsi dotée d'un conseil à composition élargie.

- organiser une cellule nationale d'accès au logement et de mobilité professionnelle, s'appuyant sur les observatoires prospectifs mis en place par le service public de l'emploi.
- Développer et administrer un portail internet rassemblant les informations, services, sites et applications relatives à l'intégration des étrangers

Au niveau local, les délégations territoriales (DT) départementales ou interdépartementales de l'agence, constituées à partir des DT de l'OFII, assureraient le secrétariat d'un comité départemental d'intégration des étrangers, présidé par le préfet ou le sous-préfet chargé de la politique d'intégration, qui réunirait les services de l'État, les organismes sociaux, les collectivités territoriales, les associations et les usagers et serait chargé de définir le programme départemental d'intégration.

Les DT assureraient la mise en œuvre de ce programme, en liaison étroite avec le préfet, qui validerait notamment les grandes options budgétaires et les principaux contrats, et la coordination opérationnelle entre les acteurs locaux de l'intégration. Leurs missions principales seraient les suivantes :

- gérer les crédits du programme 104 consacrés aux formations linguistiques et civiques, dans le cadre du CIR ou pour les étrangers déjà installés en France, quelle que soit leur date d'arrivée ;
- contractualiser sur chaque territoire ou bassin d'emploi avec un opérateur chargé d'assurer l'accompagnement individualisé des publics vers l'accès aux droits, l'accès au logement et l'insertion professionnelle ;
- développer des centres de ressources locaux ;
- organiser des moments solennels de fin de CIR (remise de diplômes par le préfet ou par les maires volontaires).

Proposition n° 72 : Regrouper la mise en œuvre de la politique d'intégration au sein d'un établissement public dédié, qui rassemblerait les expertises, favoriserait la mise en commun des ressources et développerait les partenariats au niveau central et local.

LISTE DES PROPOSITIONS

Axe 1 - Développer les instruments de connaissance sur la politique d'intégration

1. Demander aux grands services publics d'enrichir leurs données de gestion par des données objectives sur la nationalité permettant de mesurer l'accès effectif des étrangers à leurs dispositifs.
2. Encourager la commande d'études sur les primo-arrivants en créant un observatoire de la politique d'intégration.
3. Intégrer dans le questionnaire du recensement une question sur la nationalité des parents.

Axe 2 - Inscrire le contrat d'intégration républicaine dans un parcours d'intégration global

Simplifier la réglementation du droit au séjour

4. Systématiser la primo-délivrance de titres de séjour pluriannuels. *
5. Démarrer dès le premier semestre 2018 le chantier de dématérialisation des demandes de renouvellement des titres de séjour.
6. Réviser les critères d'octroi de la nationalité pour tenir compte de la motivation des candidats, davantage que de leur durée de résidence, et harmoniser l'instruction par les préfetures. *

Apprendre la langue française et la pratiquer

7. Augmenter progressivement les crédits alloués au dispositif « Ouvrir l'école aux parents », en visant à terme une multiplication par cinq des places.
8. Augmenter le volume d'heures de cours du CIR à 400 heures minimum, avec la possibilité d'étendre la prescription à 600 heures.
9. Viser à terme l'atteinte du niveau A2 à l'issue des formations linguistiques du CIR.
10. Démarrer le module d'apprentissage du français dès le dépôt de la demande d'asile pour les personnes ne provenant pas de pays d'origine sûre. *
11. Créer une offre linguistique adaptée pour les personnes analphabètes.
12. Développer les offres linguistiques en ligne.
13. Prendre en charge l'accès à la certification du niveau de langue à l'issue des formations du CIR.
14. Harmoniser les certifications afin qu'elles soient opposables pour toute démarche administrative et puissent dispenser des formations linguistiques du CIR.
15. Accorder moins de poids aux prix et davantage à la qualité des prestations dans les nouveaux marchés de l'OFII.
16. Promouvoir l'accès des femmes aux formations dans les nouveaux marchés de l'OFII, notamment en prévoyant des possibilités d'accueil temporaire des jeunes enfants en halte-garderie.
17. Poursuivre la généralisation des cartographies des offres de formation linguistique.
18. Ouvrir les crédits de formation linguistique du programme 104 aux étrangers présents en France depuis plus de cinq ans, en recentrant les ateliers sociolinguistiques sur la pratique de la langue française.

Connaître la France et s'approprier les valeurs civiques

19. Refondre le module civique en le portant à 60 heures, réparties au long du CIR, dont le contenu serait défini par une instance collégiale.
20. Réorganiser les séances en faisant une large place aux interventions extérieures.

Ajouter au CIR un volet d'orientation professionnelle

21. Ajouter un volet d'insertion professionnelle au CIR. *
22. Construire un module de présentation du parcours d'intégration, proposé aux étrangers dès leur premier contact avec l'OFII.
23. Permettre un accès rapide à des parcours intégrés de formation professionnelle, qui pourraient comprendre par délégation les formations linguistiques et civiques du CIR.
24. Proposer à tous les signataires du CIR un entretien approfondi d'évaluation des compétences et d'orientation professionnelle, partie intégrante de leur parcours d'intégration.

Repenser la fin du CIR

25. Créer une commission d'orientation rassemblant l'OFII et les acteurs du service public de l'emploi, chargée de proposer une suite de parcours adaptée à chaque signataire du CIR.
26. Créer une cérémonie citoyenne valorisant l'engagement dans le parcours d'intégration à la fin du CIR.

Axe 3 – Créer les conditions d'une insertion professionnelle la plus précoce possible

Mettre fin aux ruptures de parcours

27. Créer une « carte provisoire de réfugié » permettant l'ouverture immédiate des droits dans l'attente des documents définitifs d'état-civil. *
28. Étendre l'extension de validité des titres de séjour trois mois après leur expiration à tous les titres et récépissés relevant d'un droit au séjour durable. *

Bâtir des parcours individualisés d'accompagnement et de formation professionnelle

29. Offrir aux primo-arrivants un accompagnement global personnalisé, incluant notamment l'accès au logement et à l'emploi, d'une durée moyenne d'un an.
30. Créer un fonds de soutien aux actions innovantes en faveur de l'intégration.
31. Proposer aux primo-arrivants les plus éloignés de l'emploi une prestation intégrée de maîtrise des prérequis, de découverte des métiers et d'ingénierie du parcours de formation.
32. Contractualiser avec les branches professionnelles sur des volumes de formations cofinancés par les OPCA et soutenus par le PIC pour développer des parcours intégrés d'accès à l'emploi et au logement.
33. Contractualiser avec les primo-arrivants l'entrée dans ces parcours intégrés, qui les conduiraient vers un emploi et un logement, incluant le cas échéant une mobilité géographique.
34. Tenir compte des possibilités d'emploi lors de la répartition des places d'hébergement pour demandeurs d'asile. *
35. Orienter tous les primo-arrivants de moins de 25 ans vers l'accompagnement proposé par les missions locales dans le cadre du PACEA.

36. Ouvrir la Garantie jeunes le plus tôt possible aux jeunes réfugiés, en intégrant si nécessaire dans le parcours une phase préalable d'apprentissage du français, et en autorisant une durée dérogatoire majorée à 18 mois.
37. Unifier les conditions d'attribution d'un titre de séjour aux MNA devenus majeurs en fonction de leur engagement dans un parcours scolaire ou d'insertion professionnelle. *
38. Prévoir un examen systématique des droits au séjour des MNA dans les mois qui précèdent leur majorité, afin d'éviter les ruptures de droits.

Ouvrir l'accès à l'emploi

39. Favoriser l'acquisition par les primo-arrivants du socle de compétences CléA en assouplissant le niveau de français à l'entrée dans la démarche et en l'harmonisant avec les certifications de FLE à visée professionnelle.
40. Autoriser l'attribution de bourses de l'enseignement supérieur aux différentes catégories de bénéficiaires d'une protection internationale, dès la phase d'apprentissage du français dans le cadre d'un diplôme universitaire.
41. Développer, en lien avec les branches professionnelles, des reconnaissances partielles de qualifications.
42. Supprimer la condition de nationalité pour l'accès concours ouvrant droit aux fonctions non régaliennes de la Fonction publique. *
43. Créer des voies d'accès complémentaires aux professions réglementées, par concours, examen ou VAE.
44. Faciliter l'accès des bénéficiaires d'une protection internationale diplômés aux professions de santé, après vérification de leurs compétences par un examen.
45. Mettre en œuvre les propositions de l'OCDE de simplification des procédures administratives d'octroi d'autorisations de travail aux étrangers.
46. Supprimer le versement par les employeurs de la taxe OFII lors de l'embauche d'un bénéficiaire de la protection internationale. *
47. Autoriser les demandeurs d'asile à travailler six mois après le dépôt de leur demande, voire plus tôt dans le cadre d'un examen au cas par cas. *
48. Développer les partenariats avec les grandes entreprises à travers la signature de chartes.
49. Développer l'utilisation des clauses sociales dans les marchés publics de l'État, notamment pour favoriser le recrutement de réfugiés.
50. Développer les outils d'incitation et de financement d'aide à la création d'entreprise et les ouvrir davantage aux réfugiés.

Axe 4 – Mieux accompagner vers l'accès aux droits et vers le logement

Simplifier l'installation en France

51. Supprimer l'exigence de produire un acte de naissance lors de la demande d'échange de permis de conduire.
52. Faciliter l'accès des primo-arrivants aux comptes bancaires en développant une solution innovante inspirée du modèle finlandais.
53. Créer un portail national rassemblant, directement ou via des sites partenaires, l'ensemble des informations et des services utiles à l'intégration des étrangers nouvellement arrivés en France.
54. Développer la possibilité d'un recours systématique à des solutions d'interprétariat par téléphone ou vidéo dans les services publics accueillant des primo-arrivants.
55. Mobiliser les capacités des réfugiés en soutenant l'organisation de dispositifs complémentaires d'interprétation bénévole.

Favoriser l'accès à un logement durable

56. Développer les contractualisations locales avec les communes, soutenues par une prime de 1000 euros par logement proposé.
57. Permettre l'examen des demandes de logement social des réfugiés dès la notification par l'OFPRA de leur statut, en prenant en compte la composition de la famille.
58. Conclure un avenant à la convention avec Action logement pour faire bénéficier les étrangers primo-arrivants en parcours d'insertion professionnelle des dispositifs de garantie de loyer.
59. Développer les baux glissants et l'intermédiation locative, par un doublement de la prime de 1000 euros versée par l'ANAH aux propriétaires.
60. Rendre possible le cumul des avantages du PLS et de la réduction d'impôt « Pinel » pour développer l'offre de logement social chez les particuliers. *
61. Créer un crédit d'impôt solidarité pour les foyers hébergeant gratuitement un primo-arrivant, notamment réfugié. *

Mieux assurer l'accès à la santé

62. Lancer un plan d'action national sur la prise en charge des états de stress post traumatique, particulièrement pour les femmes, qui sera décliné par les ARS dans leurs programmes régionaux de santé 2018-2022.

Simplifier l'ouverture des droits sociaux

63. Pour les réfugiés, fixer l'ouverture du droit au RSA à la date de notification du statut. *
64. Organiser un échange de données entre l'OFII et les CAF afin de lisser la bascule de l'ADA au RSA sans rupture de droits.

Axe 5 – Développer les liens culturels et citoyens entre les nouveaux arrivants et la société française

65. Étendre aux jeunes primo-arrivants l'offre d'un « pass culture » qui leur serait remis lors de la cérémonie de fin de CIR.
66. Recenser et faire connaître, dans le portail national d'information, l'ensemble des offres culturelles offertes aux primo-arrivants.
67. Favoriser les activités sportives des demandeurs d'asile et des réfugiés en développant des partenariats entre les fédérations sportives et les associations nationales gestionnaires de structures d'accueil.
68. Étudier la création d'un « service civique seniors » qui permettrait notamment de valoriser les actions de parrainage. *

Axe 6 - Bâtir une gouvernance renforcée pour une action publique ambitieuse et cohérente

69. Créer un comité interministériel de l'intégration chargé de définir un plan stratégique pluriannuel et d'en suivre la mise en œuvre.
70. Développer au sein de la structure de gouvernance les fonctions transversales de production de connaissances, d'animation et de centre de ressources.
71. Renforcer les équipes préfectorales et demander à chaque préfet d'élaborer une gouvernance départementale unifiée associant l'ensemble des acteurs.
72. Regrouper la mise en œuvre de la politique d'intégration au sein d'un établissement public dédié, qui rassemblerait les expertises, favoriserait la mise en commun des ressources et développerait les partenariats au niveau central et local. *

** Propositions impliquant une modification législative.*

CHIFFRAGE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Mesures	Nombre de bénéficiaires estimé	Coût estimé (en M€)
---------	--------------------------------	---------------------

Apprendre la langue française et la pratiquer

Montée en puissance du dispositif « ouvrir l'école aux parents »	33 000 parents	8
Forfait jusqu'à 600 heures au niveau A1	50 000 signataires du CIR non francophones	176,5
Renforcement du volume horaire des niveaux A2 et B1	20 000	20,5
Accès des demandeurs d'asile à 200 heures au niveau A1	27 000 DA n'obtenant pas <i>in fine</i> la protection	45
Programme pédagogique pour les personnes analphabètes	10 000	3,3
Modules d'enseignement en ligne	-	4,3
Certifications des niveaux de langue A1, A2 et B1	50 000	5
Doublement des crédits de formation linguistique hors CIR	-	18

Connaître la France et s'appropriier les valeurs civiques

Volet 2 du CIR : refonte du module civique	100 000 signataires du CIR	37
--	----------------------------	----

Ajouter au CIR un volet d'orientation professionnelle

Volet 3 du CIR : entretien approfondi d'orientation professionnelle	100 000 signataires du CIR	21
---	----------------------------	----

Bâtir des parcours individualisés d'accompagnement et de formation professionnelle

Accompagnement global vers l'accès aux droits, l'emploi et le logement	50 000	95
Fonds de soutien à l'innovation	-	3
Prestation « tremplin » de découverte des métiers et construction du projet professionnel	30 000	21
Parcours intégré d'accès à l'emploi	5 000	50

Ouvrir l'accès à l'emploi

Ouverture des bourses aux BPI dès les DU	1 000 bourses	6,6
Suppression de la taxe OFII pour l'embauche de BPI	10 000 recrutements au SMIC	8,2

Simplifier l'installation en France

Conception et administration d'un portail national internet	-	5
Développement de l'interprétariat dans les services publics	100 000 personnes / 5 prestations par an	25

Favoriser l'accès à un logement durable

Prime de 1000 € par logement aux communes accueillant des BPI	10 000 logements	10
Doublement de la prime ANAH aux propriétaires mettant un logement en intermédiation locative	10 000 logements	10
Crédit d'impôt solidarité pour particuliers hébergeant des BPI	5 000 particuliers	9

Développer les liens culturels et citoyens entre les nouveaux arrivants et la société française

<i>Pass culture</i> pour les jeunes étrangers primo-arrivants à la fin du CIR	20 000 jeunes primo-arrivants	10
---	-------------------------------	----

Bâtir une gouvernance renforcée pour une action publique ambitieuse et cohérente

Développement des fonctions transversales au sein d'une structure dédiée	30 ETP agence	3
Renforcement de la gouvernance locale	30 ETP préfectures 100 ETP délégations territoriales	12

Total estimé

607 M€

LETTRÉ DE MISSION

Le Premier Ministre

Paris, le 20 SEP. 2017

1822 / 17 / SG

Monsieur le Député,

L'intégration des étrangers en France est un enjeu crucial pour la cohésion nationale.

Elle vise à permettre la participation effective de l'ensemble des personnes appelées à vivre en France à la construction d'une société rassemblée dans le respect des lois et des valeurs fondamentales de la République, mais aussi l'exercice par chacun de ses droits et de ses devoirs.

La politique d'intégration repose actuellement sur un parcours personnalisé d'intégration républicaine, articulé avec la délivrance des titres de séjour.

Elle mobilise plusieurs catégories d'instruments.

La politique d'accueil et d'accompagnement des étrangers relève du ministère de l'intérieur. Elle s'adresse aux étrangers primo-arrivants en situation régulière depuis moins de cinq ans en France et souhaitant s'y installer durablement. Les bénéficiaires d'une protection internationale en font partie. L'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) en est le principal opérateur. Cette politique s'appuie en premier lieu sur le contrat d'intégration républicaine (CIR) par lequel l'Etat propose des formations civiques et linguistiques que l'étranger s'engage à suivre avec assiduité et sérieux. Cette politique comprend, au-delà du CIR, des actions complémentaires, menées aux niveaux national ou déconcentré, qui peuvent éventuellement viser certains publics spécifiques.

Au-delà, la politique d'intégration vise à favoriser l'accès des étrangers aux droits et services publics de droit commun. De nombreux services relevant de différents ministères, ainsi que des opérateurs publics et privés, notamment associatifs, contribuent à la poursuite de cet objectif.

Ce sont les préfets de région et de département qui sont chargés, sur le territoire, de coordonner cette politique publique et de veiller à la cohérence effective des parcours d'intégration.

.../...

Monsieur Aurélien TACHÉ
Député
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75355 PARIS 07 SP

2.-

Trop souvent, par le passé, l'accueil des étrangers dont le droit au séjour a été reconnu ne s'est pas accompagné des mesures qui permettent leur pleine intégration dans la société française, que celle-ci soit appréhendée sous l'angle des conditions matérielles ou dans une approche de participation à la vie sociale. Or, les attentes de nos concitoyens à l'égard de la politique d'intégration sont plus élevées que jamais. Elles sont rendues plus pressantes encore par la situation migratoire en Europe, qui conduit notre pays à accueillir davantage de personnes plus jeunes, moins souvent francophones, parfois plus éloignées du marché de l'emploi.

Aussi, le Gouvernement a la volonté de s'engager dans une refonte ambitieuse de la politique d'intégration pour tous les étrangers en situation régulière. Si la maîtrise de la langue française et l'adhésion aux valeurs de la République demeurent la clé de voûte de tout le parcours d'intégration, nous devons nous interroger sur l'efficacité des dispositifs mis en place et la meilleure utilisation possible de nos moyens pour atteindre les objectifs assignés à cette politique, qui doit permettre l'inscription de chacun dans une démarche de participation citoyenne. Il est nécessaire de réfléchir, en outre, à la meilleure manière de mobiliser, aux plans national et territorial, autour de la politique d'accueil et d'accompagnement des étrangers, les différents acteurs de l'intégration.

Les orientations de cette refonte doivent être arrêtées à l'issue d'une large consultation impliquant notamment des chercheurs et universitaires dont les travaux font référence. Elle doit aussi s'appuyer sur les meilleurs exemples étrangers et donc sur un travail comparatif poussé des politiques conduites par les partenaires de la France en Europe et dans le monde.

Comme me l'a proposé Monsieur Gérard Collomb, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, j'ai l'honneur de vous confier la mission de conduire cette consultation. A l'issue de celle-ci, vous me rendrez un rapport dans lequel vous me ferez toutes propositions pour une politique d'intégration plus ambitieuse.

Un décret vous nommera, en application de l'article LO. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.

Pour mener à bien vos travaux, vous vous appuyerez particulièrement sur la direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité (DAAEN) et sur la direction de l'asile (DA) de la direction générale des étrangers en France. Vous tiendrez le plus grand compte de l'expérience de l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). L'ensemble des administrations de l'Etat seront également à votre disposition pour vous apporter toute aide utile dans votre mission.

Vous bénéficierez, en outre, de l'appui d'un membre de l'inspection générale de l'administration et d'un membre de l'inspection générale des affaires sociales.

Je souhaite pouvoir disposer de votre rapport au plus tard le 15 janvier 2018.

Je vous remercie par avance de votre contribution à la redéfinition d'une politique publique prioritaire et vous prie de croire, Monsieur le député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.


Edouard PHILIPPE

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

MINISTÈRES

Ministère de l'intérieur

Gérard COLLOMB	Ministre d'État, ministre de l'intérieur
Pauline PANNIER	Conseillère du ministre
Denis ROBIN	Secrétaire général
Thomas CAMPEAUX	Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques
Pierre-Antoine MOLINA	Directeur général des étrangers en France (DGEF)
Agnès FONTANA	Directrice de l'accueil et l'accompagnement des étrangers et de la nationalité (DAAEN)
Christine MOREL	Cheffe de service, adjointe à la directrice, DAAEN
Agnès REINER	Sous-directrice de l'accueil et de l'accompagnement des étrangers, DAAEN
Raphael SODINI	Directeur de l'asile
Christophe MAROT	Sous-directeur du séjour et du travail, direction de l'immigration

Ministère de la cohésion des territoires

Sébastien BELOUBET	Conseiller du ministre
Sébastien JALLET	Commissaire général délégué, directeur de la ville et de la cohésion urbaine - Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)
Corinne BORD	Cheffe du bureau de la promotion de la citoyenneté et de la prévention des discriminations, CGET

Ministère des solidarités et de la santé

Aude MUSCATELLI	Directrice-adjointe du cabinet de la ministre
Jean-Philippe VINQUANT	Directeur général de la cohésion sociale (DGCS)
Jean-François LHOSTE	Adjoint au Sous-directeur des professions sociales, de l'emploi et des territoires, DGCS
Catherine LESTERPT	Adjointe à la sous-directrice de l'enfance et de la famille, DGCS
Christophe PECATE	Chef du bureau de l'urgence sociale et de l'hébergement, DGCS
Mathilde LIGNOT-LELOUP	Directrice de la sécurité sociale (DSS)

Mathias ALBERTONE	Sous-directeur des ressources humaines du système de santé, direction générale de l'offre de soins (DGOS)
Guy BOUDET	Chef du bureau de l'exercice des professions de santé, DGOS
Sylvie GERMAIN	bureau santé des populations, direction générale de la santé (DGS)

Ministère de la culture

Laurence TISON	Directrice adjointe du cabinet de la ministre
Ambre CERNY	Conseillère parlementaire
Luc GRUSON	Chargé de mission sur l'animation et la coordination de la dimension culturelle de l'accueil des migrants
Loïc DEPECKER	Délégué général à la langue française et aux langues de France (DGLFLF)
Claire EXTRAMIANA	Chargée de mission auprès du Délégué, DGLFLF
Bertrand MUNIN	Sous-directeur de la diffusion artistique et des publics, direction générale de la création artistique

Ministère du travail

Murielle PENICAUD	Ministre du travail
Antoine FOUCHER	Directeur du cabinet de la ministre
Stéphane LARDY	Directeur-adjoint du cabinet
Fanny FOREST-BACCIALONE	Conseillère parlementaire
Garance PINEAU	Conseillère diplomatique
Estelle SAUVAT	Haut-commissaire à la transformation des compétences
Guillaume HOUZEL	Directeur de programme, haut-commissariat
Claire DESCREUX	Cheffe de service, adjointe à la déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)
France DELAGENIERE	Responsable du département Pôle Emploi, DGEFP
Jean-Marc SEIJO-LOPEZ	Délégué ministériel aux missions locales (DMML)
Amaria SEKOURI	Adjointe du délégué ministériel, DMML
Rose MAZEAS	Chargée de mission, DMML
Karine BRARD-GUILLET	Responsable Parcours d'accompagnement, DMML

Ministère de l'éducation nationale

Christophe KERRERO	Directeur de cabinet
Marie DUTERTRE	Conseillère parlementaire

Fanny ANOR	Conseillère jeunesse et associations
Roger VRAND	Sous-directeur de la personnalisation des parcours scolaires et de l'orientation, direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)
Thomas LEROUX	Chef du bureau des écoles, DGESCO

Ministère des sports

Laurence LEFEVRE	Directrice des sports
Pierre-Emmanuel PANIER	Chargé de mission sur les politiques d'éducation, d'inclusion sociale et de cohésion, direction des sports

Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)

Sylvain MATHIEU	Délégué interministériel,
Virginie GUERIN-ROBINET	Directrice du pôle migrants
Pierre MEAUX	Chargé de mission plan migrants
Alexandre VISCONTINI	Conseiller travail et emploi

Délégué interministériel à la langue française pour la cohésion sociale

Thierry LE PAON	Délégué interministériel
Sylvie ROGER	Secrétaire générale

Délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes

Olivier NOBLECOURT	Délégué interministériel
--------------------	--------------------------

Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR)

Muriel DOMENACH	Secrétaire générale
-----------------	---------------------

ADMINISTRATIONS DECONCENTREES

Préfecture de région Île de France

Michel CADOT	Préfet de la région Île-de-France
Patrick VIEILLESZAZES	Sous-préfet, chef de cabinet
Baptiste ROLLAND	Sous-préfet, chargé de la mission d'insertion des réfugiés
Marie-Françoise LAVIEVILLE	Directrice adjointe de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL)

Rectorat de Paris

Alain SEKSIG	Directeur du Centre académique pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV)
--------------	---

Direction régionale des affaires culturelles (DRAC) Île-de-France

Nicole DA COSTA	Directrice régionale
Olivier TUR	Chef de service

INSTITUTIONS ET ORGANISMES A CARACTERE PUBLIC

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON	Défenseur des droits
France de SAINT-MARTIN	Attachée parlementaire
Constance RIVIERE	Secrétaire générale

Conseil économique, social et environnemental (CESE)

Jean Philippe MAZAUD	Administrateur de la section des affaires européennes et internationales
Marie TRELLU-KANE	Conseillère au CESE, groupe des associations
Paul FOURIER	Conseiller au CESE, groupe CGT
Emelyn WEBER	Conseillère au CESE, présidente du groupe organisations étudiantes et mouvements de jeunesse
Mme HIRON	Groupe organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Observatoire de la laïcité

Jean-Louis BIANCO	Président
-------------------	-----------

Commission nationale informatique et libertés (CNIL)

Jean LESSI	Secrétaire général
Émile GABRIÉ	Chef du service régalién et collectivités territoriales
Wafae EL BOUJEMAOU	Chef du service des questions sociales et ressources humaines
Tiphaine HAVEL	Conseillère pour les questions institutionnelles et parlementaires

Agence du service civique

Yannick BLANC	Président
Yannick PROST	Conseiller

Centre international d'études pédagogiques (CIEP)

Stéphane FOIN	Directeur par intérim
Magali VIGNERO	Secrétaire générale
Bruno MEGRE	Responsable du département évaluation et certifications
Juliette SALABERT	Responsable du département langue française
Élisabeth ZAMORANO	Responsable par intérim du centre ENIC-NARIC

Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

Nicolas FLAMAND	Directeur de projet, chargé de l'accueil des réfugiés
-----------------	---

Conférence des présidents d'université (CPU)

Fabienne BLAISE	Vice-présidente, présidente de l'université Lille 3
Jean-Luc NAVEL	Professeur à l'université de Rouen

Musée national de l'histoire de l'immigration

Hélène ORAIN	Directrice générale
--------------	---------------------

Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

Didier LESCHI	Directeur général
---------------	-------------------

Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA)

Pascal BRICE	Directeur général
--------------	-------------------

Pôle emploi

Jean BASSERES	Directeur général
Firmine DURO	Directrice des partenariats

(Dans le cadre d'une table ronde de cadres Pôle emploi)

Nicole BREJOU	Direction du partenariat et de la territorialisation
Sylvie KLAM	Direction du partenariat et de la territorialisation
Quentin ANTOINE	Direction du partenariat et de la territorialisation
Laurence LHUILE	Bourgogne Franche Comté DT 21
Claude BONNET	Bourgogne Franche Comté DT 25/90
Héloïse DROUIN	Normandie APE Rouen Darnetal
Julie BONNAFOUX	DR Centre
Patricia LE SAOUTER	DR Bretagne

Sophie CHOQUER	Bretagne APE Brest Europe
Stéphane HERAUD	DR Pays de la Loire
Mathieu BOUTTAZ	Auvergne Rhône Alpes APE Fontaine
Françoise LONGEFAYE	Auvergne Rhône Alpes DT 69
Cendrine MARTINEZ	Nouvelle Aquitaine APE Bègles
Sophie DECELLAS	Île de France DT 77
Nathalie DOUCE	Île de France APE Étampes
Paulette LECUYER	Île de France DT 91

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Assemblée des départements de France (ADF)

Pierre MONZANI	Directeur général
----------------	-------------------

Association des maires de France (AMF)

Sylvine THOMASSIN	Maire de Bondy
-------------------	----------------

France Urbaine

Marie-Hélène NEDELEC	Vice-présidente de Nantes Métropole
Geneviève LETOURNEUX	Conseillère métropolitaine en charge de la cohésion sociale et de la politique de la ville, Rennes Métropole
Marie-Dominique DREYSSÉ	Adjointe au maire de Strasbourg en charge de l'action sociale territoriale, conseillère de l'Eurométropole
Françoise CLOTEAU	Vice-Présidente de Grenoble Alpes Métropole
Bernard MACRET	Adjoint au maire de Grenoble, chargé des solidarités internationales
Corinne BOUIC	Responsable du service de lutte contre les exclusions, Mairie de Toulouse

UNCCAS

Alexandra SIARRI	Vice-présidente, maire-adjointe de Bordeaux chargée de la cohésion sociale
------------------	--

Ville de Paris

Dominique VERSINI	Adjointe à la Maire de Paris chargée de la solidarité, de la protection de l'enfance, de la lutte contre l'exclusion et des personnes âgées
Sylvain LEMOINE	Directeur de cabinet

Ville de Gonesse

Jean-Pierre BLAZY	Maire
Romain ESKENAZY	Collaborateur de cabinet
Mélanie LE MINH NAN	Chargée de mission service civique national et municipal

Observatoire régional de l'intégration et de la ville – grand Est (ORIV)

Muriel MAFFESSOLI	Directrice
-------------------	------------

ACTEURS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'EMPLOI**CNEFOP (dans le cadre d'une rencontre avec le bureau)**

Jean-Marie MARX	Président du CNEFOP
Catherine BEAUVOIS	Secrétaire Générale
Christiane DEMONTES	Personnalité qualifiée
Philippe DEBRUYNE	Président du COPANEF, CFDT
Philippe COUTEUX	CFDT
Eric FREYBURGER	CFE-CGC
Jacques BAHRY	CPME
Garance DESJOURS	FO
Florence POIVEY	MEDEF
Olivier COONE	U2P
Linda DEBERNARDI	Ministère de l'économie, DGE
Hugues DE BALATHIER	Ministère du travail, DGEFP
Philippe JOLY	Ministère de l'agriculture, DGER
Yves BEAUVOIS	Ministère de l'éducation nationale, DGESCO
Georgette BREARD	Région BRETAGNE
Philippe BRIVET	Régions de France

Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA)

Jean-Christophe REPON	Président de CONSTRUCTYS
Claire KHECHA	Directrice générale de CONSTRUCTYS
Sylvie PALMADE	CONSTRUCTYS
Mona DEMARCHELIER	CONSTRUCTYS
Denis LULLIER	Directeur Adjoint du FAF.TT
Margaux BROUSSE	Chargée de mission direction générale FAF.TT
Jack AUBERT	AFDAS

Thomas GIROUDON	AGEFOS PME
Olivia DA SILVA	AGEFOS PME
Charlotte JAMAS	FORCO
Emilie MARCHAND	FORCO
Juliette PIERDAIT –PECHADE	OPCAIM
Angéline MACHADEIRO	OPCAIM
Karima HAMAOU	OPCALIA

Agence française pour la formation des adultes (AFPA)

Pascale D'ARTOIS	Directrice générale
Vincent CRISTIA	Directeur général délégué
Pascale GERARD	Directrice de l'insertion sociale et des partenariats
Élise BORD-LEVERE	Directrice de l'innovation sociale

Organismes de formation

Jeanine CHAPOT	Fédération des UROF
Corinne LANGLAIS	Fédération des UROF
Grégoire FRATY	Fédération des UROF
Zerbib LUDWIG	VIVALANGUA
Mariela DE FERRARI	Responsable innovations, Co-alternatives

Observatoires

Christine BARRET-LABRE	Défi métier (Île-de-France), responsable du développement de l'offre de formation
------------------------	---

ACTEURS DU LOGEMENT

ACTION LOGEMENT

Bruno ARBOUET	Directeur général
---------------	-------------------

ADOMA

Mélanie PAUVROS	Directrice des relations institutionnelles et de la communication
-----------------	---

GIP Habitat et interventions sociales (HIS)

Frédérique LAYAHE	Présidente
-------------------	------------

Juliette LAGANIER

Directrice générale

PARTENAIRES SOCIAUX

MEDEF

Olivier GAINON

Directeur de cabinet du président

Ophélie DUJARRIC

Directrice des affaires publiques

Sophie QUENTIN

Directrice de mission insertion et RDM

Marie BARROT

Cheffe de projet auprès de la présidence

Rachel GANY

Chargée de projets, direction éducation formation

Organisations syndicales

Maryline POULAIN

Responsable immigration, CGT

ENTREPRISES

ADECCO

Jean-François CONNAN

Directeur diversité et insertion

Airbnb

Juliette LANGLAIS

Carrefour

Thierry BOUGEROL

Schneider Electric

Didier COULOMB

Fondation GENERALI

Charles-Eric DESCURE

Frédérique MALÉFANT

Jean-Xavier FRANCO

McKinsey & Company

Karim TADJEDDINE

Partner

Solveigh HIERONIMUS

Partner

Club du 21e siècle

Haiba OUISSI	Président
--------------	-----------

Coexister

Radia BAKOUCH	
Théophile GRZYBOWSKI	

Évaluation logement initiative altérité (ELIA)

Fabrice BIZET	Directeur
---------------	-----------

EMMAUS

Bruno MOREL	Directeur général, Emmaüs solidarité
Gilles DUCASSE	Délégué général adjoint, Emmaüs France, branche économie solidaire et insertion
Virginie GORSON TANGUY	Responsable nationale de groupes, Emmaüs France, branche économie solidaire et insertion
Elsa PIETRUCCHI	Responsable du plaidoyer, Emmaüs France

Fondation Agir contre l'exclusion (FACE)

Vincent BAHOLET	Délégué général
Laurence CUSSAC	Directrice des fonds et programmes
Anaïs BROOD	Responsable des affaires institutionnelles

Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)

Florent GUEGUEN	Directeur général
Marion LIGNAC	Chargée de mission réfugiés/migrants et enfance/famille

Fédération nationale des CREPI

Florence EMANUELLI	Déléguée Nationale
--------------------	--------------------

Le français pour tous, regroupement inter associatif

Jean Claude MAS	Secrétaire général de la CIMADE
Alain CANTURATTI	Délégué général de la Fédération des centres sociaux
Blandine FORZY	Réseau RADYA
Patrice DEMIVILLE	Président GERMAE

Laurent GIOVANNONI Secours Catholique

Forum réfugiés

Jean-François PLOQUIN Directeur général
Laurent DELBOS Responsable plaidoyer
Chloé MONIN

France Bénévolat

Micky LEFRANC Coordinateur national de projet

France Terre d'Asile

Pierre HENRY Directeur général
Fatih MLATI

Groupe SOS Solidarités

Guy SEBBAH Directeur général
Chantal MIR Directrice générale adjointe
Vincent DALLONGEVILLE Co-fondateur du projet "Reconnect, le cloud solidaire"

Institut éthique et diversité

Khalid HAMDANI Directeur

Job Grant

Isabelle MEUNIER & Dadou MOANO

JRS France

Nour ALLAZKANI & Irinda RIQUELME

Kodiko

Cécile PIERRAT & Maylis DUPONT

Ligue des droits de l'homme

Malik SALEMKOUR Vice-président

ORGANISMES D'ETUDES ET DE RECHERCHE

École d'économie de Paris

Hillel RAPOPORT Professeur à l'école d'économie de Paris, Université Paris 1

Sarah SCHNEIDER Doctorante, école d'économie de Paris, Université Paris 1

École des hautes études en sciences sociales (EHESS)

Michel AGIER Anthropologue, directeur de recherche à l'IRD, directeur d'études à l'EHESS

Dominique SCHNAPPER Sociologue et politologue, directrice d'études à l'EHESS

Michel WIEVIORKA Sociologue, directeur d'études à l'EHESS

Fondation Jean Jaurès

Jérémie PELTIER Directeur études et recherches

Institut national des études démographiques (INED)

François HERAN Sociologue, anthropologue et démographe, directeur de recherches à l'INED

Patrick SIMON Démographe, directeur de recherche à l'INED

Institut français des relations internationales (IFRI)

Christophe BERTOSSI Directeur du centre migrations et citoyennetés

Matthieu TARDIS Chercheur au centre migrations et citoyennetés

More in Common

Mathieu LEFÈVRE Co-fondateur, directeur France

Observatoire des inégalités

Noam LEANDRI Vice-président

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

Jean Christophe DUMONT Chef de la division des migrations internationales

Thomas LIEBIG Administrateur principal

Maria Vincenza DESIDERIO Administratrice-analyste

Terra Nova

Marc-Olivier PADIS

Directeur des études

Marie- José BERNARDOT

INSTITUTIONS ETRANGERES**Ambassade du Canada**

Caroline GUIMOND

Marc BERTHIAUME

Ambassade de Suède

Petra HANSSON

Conseillère Affaires économiques

Björn ANDERSSON

PERSONNALITES QUALIFIEES

Petra BENDEL

Professeure de sciences politiques, université de Nuremberg, Allemagne

Pierre-Yves BOCQUET

Inspecteur général des affaires sociales, administrateur du GIP "Mission des mémoires de l'esclavage, des traites et de leurs abolitions"

Gérard BOUVIER

Démographe

Adrienne CLARKSON

Ancienne Gouverneure générale du Canada, cofondatrice de l'institut pour la citoyenneté canadienne (ICC)

Xavier EMMANUELLI

Fondateur du SAMU social

Marie-José MALIS

Directrice du théâtre de la commune d'Aubervilliers

Hugo MICHERON

Doctorant

John RALSTON SAUL

Écrivain, cofondateur de l'institut pour la citoyenneté canadienne (ICC)

Anne RAULIN

Professeure à l'université Paris X Nanterre

Bernard ROUGIER

Sociologue, professeur à l'université Paris 3

Damien SAVEROT

Doctorant

Benjamin STORA

Historien, inspecteur général des affaires culturelles

Vincent TIBERJ

Sociologue, professeur à l'IEP de Bordeaux

Michèle TRIBALAT

Démographe

Anne VICHER

Linguiste, professeure de FLI à l'université de Lorraine

Catherine de WENDEN

Présidente du comité de recherche « Migrations » de
l'association internationale de sociologie

DEPLACEMENT DANS LE VAL D'OISE

Préfecture et services déconcentrés de l'État

Jean-Yves LATOURNERIE	Préfet du Val d'Oise
Elodie DEGIOVANNI	Préfète déléguée pour l'égalité des chances
Denis DOBO-SCHOENENBERG	Sous-Préfet de Sarcelles
Martine CLAVEL	Sous-Préfète d'Argenteuil
Cécile DINDAR	Directrice de Cabinet du Préfet
Annick CAPPELLE	Adjointe du directeur de la migration et de l'intégration
Christophe MALGLAIVE	Chef de service auprès de la Préfète déléguée
Delphine VIGILANT	Chef du bureau de la politique de la ville
Andrée BEILLEAU	Chef du bureau de l'intégration et des naturalisations
Riad BOUHAFS	Directeur DDCS
Vincent RUPRICH-ROBERT	Directeur DIRECCTE

Organismes publics

Pascal MERTZ	Directeur territorial de l'OFII
Catherine LOPEZ	Adjointe au directeur territorial de l'OFII
Joëlle CASORLA	Directrice territoriale de Pôle emploi
Pascal DELAPLACE	Directeur de la CAF
Anne VENRIES	Déléguée départementale adjointe de l'ARS

Conseil Régional d'Île-de-France

Séverine MIGNON	Directrice de la Formation Professionnelle
Patricia POTTIER	Chargée de Mission sous-direction Socle

Ville de Cergy-Pontoise

Jean-Paul JEANDON	Maire
Guillaume DHOLLAND	Directeur du CCAS
Frédérique PONS	Responsable du Pôle solidarité.

Association ESSIVAM

Poussy OSDOI	Présidente
Laetitia JACOB	Responsable de structure
Corinne SUDAKA	Coordinatrice pédagogique
Sihem HAMMADI	Formatrice FLE
Adama DOUCOURE	Adhérente

Coordination d'associations d'aide aux migrants

Jean-Luc MOULY	Secours catholique
Mido CROQUETTE & Jacques MURAT	CCFD
Marc KIENY & Jean-Claude HADDAD	CIMADE
Brigitte CHAMBOLLE & Annefieke WILLAIME	Entraide Protestante
Rainer DOUMONT & Meriem KHALDI	CPCV
Patrick PASZKIEWIEZ & Béatrice GOIDIN	Secours Populaire
Martine DROGOZ	Ligue des Droits de l'Homme
Patrick Barros	United
Salomé LINGLET	Dom'Asile
Majd	Migrant

DEPLACEMENT EN SEINE-SAINT-DENIS**Préfecture et services déconcentrés de l'État**

Pierre-André DURAND	Préfet de Seine-Saint-Denis
Fadela BENRABIA	Préfète déléguée à l'égalité des chances
Jean-Sébastien LAMONTAGNE	Secrétaire général
Mme FORET	Directrice de préfecture
Alain KURKDJIAN	Directeur adjoint de la DDCS
Mme SIPP	Directrice de l'UT DIRECCTE

Organismes publics

Nathalie HAYASHI	Directrice territoriale de l'OFII
M. PERON	Directeur départemental de Pôle Emploi
Tahar BELMOUNÈS	Directeur général de la CAF
Cécile VAN DEN CROMMENACKER	Sous-Directrice CAF
Najat ZOUANE	Responsable de division CAF
M. HORREARD	Directeur territorial ARS

Université Lille 3

Emmanuelle JOURDAN-CHARTIER Vice-Présidente à la vie étudiante

Associations

Patrick DENELE Directeur association AIR
Mme LATTES Association France Horizon

Table ronde projet HOPE

Stephan GUENEZAN Directeur régional AFPA
Estelle COCQUEREL Directrice du centre de Lomme, AFPA
Corinne FAVIER Directrice développement des services publics, AFPA
Marie-Paule VELGHE Responsable de projet Réfugiés, AFPA
Remy FAVIER Responsable de communication, AFPA
Frédérique VAQUANT Déléguée inter régionale FAF-TT
Justine PETIT Chargée de mission Réfugiés FAF.TT
Pauline PRESTIFILIPPO Directrice d'agence ADECCO Hénin-Beaumont
Sébastien DEWILDE Entreprise PSL

DEPLACEMENT EN LOIRE ATLANTIQUE**Préfecture et services déconcentrés de l'État**

Nicole KLEIN Préfète de Loire-Atlantique, préfète de la région Pays de la Loire
Johann MOUGENOT Sous-préfet, directeur de cabinet
Mohamed SAADALLAH Sous-préfet de Châteaubriant-Ancenis
Alain BROSSAIS Sous-préfet chargé de mission politique de la ville
Guy FISCHER Directeur de la réglementation et des libertés publiques
Agathe ROLLAND Stagiaire ENA
Thierry PERIDY Directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS)
Jérôme de MICHERI Directeur départemental de la cohésion sociale (DDCS)
Patrick HATCHIKIAN Responsable du pôle politiques sociales du logement
Stéphanie TESSIER Responsable de l'unité « suivi des publics et intégration », pôle insertion sociale
Laurence ARTAUD-DAVID Responsable du service accès et retour à l'emploi, DIRECCTE

Organismes publics

Anne FABRY	Directrice territoriale de l'OFII
Philippe BOURRY	Responsable du service partenariats de Pôle emploi
Stéphane HERAUD	Chargé de relations partenariats, Pôle emploi
Céline BONAMY	Directrice adjointe de la CAF
Gilles CASSARD	Responsable de la gestion des flux, CAF

Conseil départemental

Mme PADOVANI	Vice-présidente aux familles et à la protection de l'enfance
Jeanne BIOT	Chargée de mission au cabinet du président
Maxime BOIDIN	Directeur enfance et familles
Édith COUTANT	Cheffe du service de la protection de l'enfance
Agnès MUET	Cheffe du service de la protection maternelle et infantile
Quentin DERACHE	Directeur Solidarité Insertion

Conseil régional

Jean-Luc POUGET	Directeur général adjoint formation et emploi
Renaud MOUTARDE	Directeur de l'emploi et de la formation professionnelle

Ville de Nantes

Raynaldo FORTUN	Directeur général délégué à la cohésion sociale
Karen BURBAN EVAIN	Directrice du CCAS
Valérie ALASSAUNIERE	Directrice de la Mission Égalité

Associations

Patricia EGGREMONT	Directrice association Espaces formation
Thierry POIRIER	Responsable insertion association UFCV

DEPLACEMENT EN ILLE ET VILAINE

Préfecture et services déconcentrés de l'État

Christophe MIRMAND	Préfet d'Ille-et-Vilaine, préfet de la région Bretagne
Denis OLAGNON	Secrétaire général
Charlotte SAUDIN	Stagiaire ENA
Yannick BARILLET	Directeur régional DRJSCS
Gilles FIEVRE	Directeur départemental DDCSPP
Najat ZOUANE	Responsable Publics en difficulté d'insertion, DIRECCTE

Séverine HUSSON UD DIRECCTE

Organismes publics

Sylviane ROUYER	Directrice territoriale de l'OFII
Alexandra KERGOIAN	Directrice territoriale adjointe
Denys BRICOUT	Directeur territorial de Pôle Emploi
Nicolas BRAUT	Directeur de la stratégie et des relations extérieures PE
Patricia LE SAOUTER	Chargée de mission Pôle emploi
Corine HALLEZ	Directrice CAF 35
Christian WILLHEM	DASEN
Stéphanie GICQUEL-BUI	Directrice régionale de l'AFPA
Marie LE ROUX	Directrice de l'AFPA Rennes

Mission locale du bassin d'emploi de Rennes

Gaëlle ANDRO	Présidente de la mission locale du bassin d'emploi de Rennes, 1ère Vice-Présidente de Rennes Métropole
Philippe JOURDAN	Directeur de la mission locale
Marie LOSFELD	Conseillère de la mission locale
Emmanuelle CASTELLAIN	Directrice de l'Association régionale des missions locales

Conseil départemental

Muriel CONDOLF-FEREC	Conseillère départementale déléguée à la petite enfance et la protection maternelle et infantile (PMI)
V. LECOMTE TRIBEHOU	Directrice du pôle Égalité Éducation Citoyenneté
Véronique LE GUERNIGOU	Directrice Enfance Famille
Yann DREZEN	Directeur Insertion et Lutte contre les exclusions
Marie-Claude LELIEVRE,	Chargée de mission Direction Lutte contre les exclusions

Conseil régional

Henri SIMORRE	Directeur de l'emploi et de la formation
Julie BAUCHER	Cheffe du service parcours d'accès à la qualification

Rennes Métropole

Gaëlle ANDRO	Vice-présidente en charge de la formation
--------------	---

Ville de Berlin

Nele ALLENBERG Directrice du centre d'accueil de la ville de Berlin

Organisme de formation

Dr Kerstin WAGENSCHWANZ INLINGUA

Associations

Diana HENNIGES Directrice de l'association Moabithilft
 Anei von HULSEN Directrice du centre interculturel Ulme 35
 Florian WESTPHAL Directeur général Médecins sans frontières Allemagne

Personnalités qualifiées

Pr. Heinrich ALT Ancien directeur de l'agence fédérale pour l'emploi
 Gabi ELVERICH Chargée de cours à l'université Humboldt
 Hakan DEMIR Conseiller du député Karamba DIABY

DANS LE CADRE DU SEMINAIRE DU 13 NOVEMBRE 2017***L'analyse des modèles français et allemand d'intégration*****Fondation Jean Jaurès / Fondation Friedrich Ebert**

Gilles FINCHELSTEIN Directeur général de la Fondation Jean Jaurès
 Stefan DEHNERT Directeur de la Fondation Friedrich Ebert, bureau de Paris
 Réda DIDI Rapporteur pour la Fondation Jean Jaurès du rapport sur la refonte de la politique d'intégration
 Jérôme FOURQUET Directeur du département Opinion et stratégies d'entreprise, IFOP
 Karin WEISS Directrice du département intégration et migration, ministère de l'intégration et de la famille, Land de Rhénanie-Palatinat
 Iannis RODER Historien, professeur d'histoire-géographie, membre de l'observatoire de l'éducation de la fondation Jean Jaurès
 Michael VOGEL Ancien directeur de l'éducation et de la formation professionnelle de Hambourg
 Christian THIMME Ancien coordinateur pour l'intégration des réfugiés dans les établissements techniques supérieurs en Allemagne
 Roland ROTH Chercheur à l'institut pour le développement démocratique et l'intégration sociale (Berlin)

DANS LE CADRE DE LA RENCONTRE DU 18 DECEMBRE 2017

Accueil et intégration des primo-arrivants en France : trajectoires et défis

Journée internationale des migrants - Assemblée Nationale

Joseph Rashidi SALAMU	Nouvel arrivant
Rezvan FARSIJANI	Nouvelle arrivante
Néjo G.	Nouvel arrivant

ANNEXES

ANNEXE 1 : LE TABLEAU DE L'IMMIGRATION EN FRANCE AUJOURD'HUI

ANNEXE 2 : LA POLITIQUE D'INTEGRATION EN ALLEMAGNE

ANNEXE 3 : LA POLITIQUE D'INTEGRATION EN SUEDE

ANNEXE 4 : LA POLITIQUE D'INTEGRATION AU CANADA

ANNEXE 1 : LE TABLEAU DE L'IMMIGRATION EN FRANCE AUJOURD'HUI

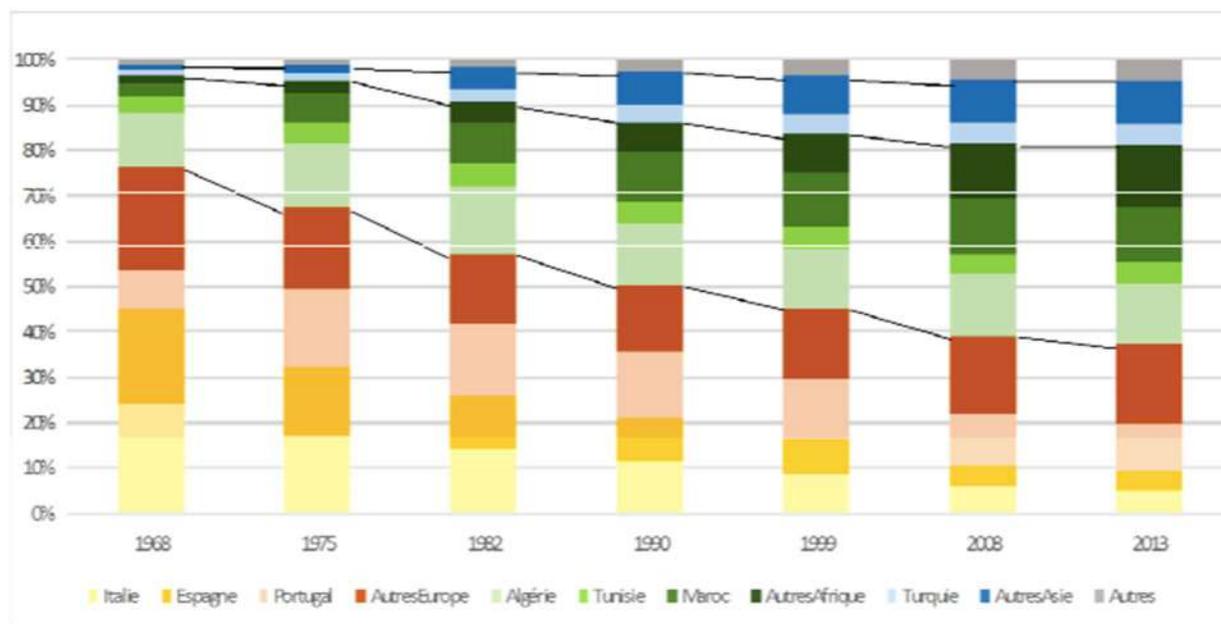
En matière de statistique publique, on distingue les personnes étrangères et les personnes immigrées : toute personne n'ayant pas la nationalité française est étrangère ; une personne immigrée est une personne née étrangère dans un pays étranger, vivant actuellement en France, qu'elle soit étrangère ou devenue française par naturalisation. Le fait que ces deux catégories se recoupent partiellement doit rester à l'esprit pour l'interprétation des statistiques, comme pour la clarté du débat public.

Qui sont les immigrés en France ?

La part des personnes immigrées (nées étrangères dans un pays étranger) dans la population française était de 7,4 % en 1975, stable jusqu'en 1999. Cette proportion passe à 8,4 % en 2008 et 9 % en 2013²¹¹. Il est à noter que la plupart des statistiques aujourd'hui disponibles remontent à 2013.

Les 45 dernières années se caractérisent par une diversification des origines des personnes immigrées en France, bien que les principaux pays de naissance demeurent les mêmes sur toute la période (Italie, Espagne, Portugal, Algérie, et Maroc). L'immigration issue du Maghreb s'est substituée à une immigration majoritairement d'Europe du Sud en se stabilisant autour de 30 % de l'ensemble de la population immigrée. Les premiers pays d'origine en 2013 sont aujourd'hui l'Algérie (13 % en 2013) et le Maroc (12 % en 2013).

Graphique 4 : Répartition de la population immigrée selon le lieu de naissance (en %)



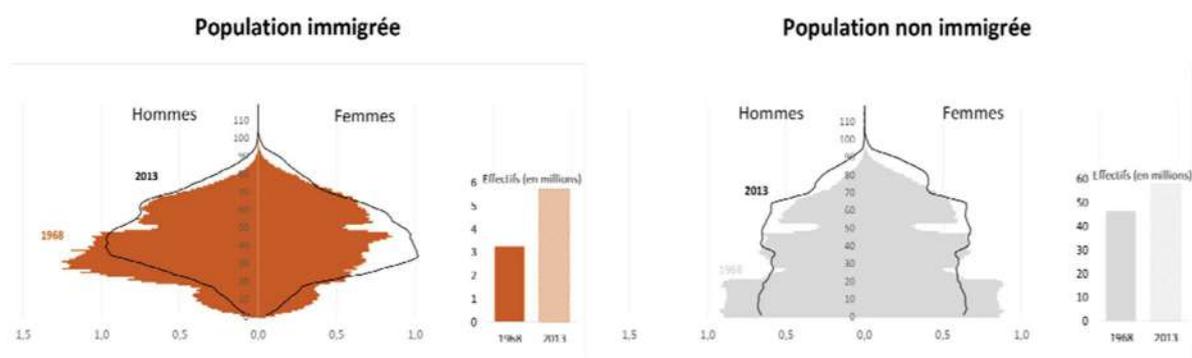
²¹¹ Ministère de l'intérieur, département des statistiques, des études et de la documentation, « 45 ans d'immigration en France : plus de femmes, des origines plus variées », *Infos migrations* n° 89, juillet 2017.

Source : Saphir 1968-2013, INSEE²¹². Champ : France métropolitaine.

Au début de la décennie 2000, on assiste à une féminisation de l'immigration après plusieurs décennies de prédominance masculine. En 2006, l'INSEE publiait une étude exploitant les données du recensement de 1999 montrant que les femmes étaient devenues majoritaires chez les moins de 30 ans et les plus de 60 ans. Statistiquement minoritaires en stock pendant tout le XX^{ème} siècle, les femmes deviennent majoritaires en 2008. Ce renversement tient d'une part à l'émigration des hommes célibataires après le choc pétrolier de 1973, et d'autre part aux politiques de regroupement familial permettant à des femmes immigrées de rejoindre leur conjoint en France.

La part prépondérante des femmes dans l'immigration familiale doit toutefois être nuancée : les femmes peuvent être pionnières dans la migration dans la mesure où elles ont de plus en plus accès aux études supérieures : elles représentent 51% des étudiants étrangers après 1998 contre 27 % entre 1975 et 1983²¹³. Par ailleurs, la part des hommes progresse dans la migration familiale : 33 % d'entre eux sont arrivés en France pour motif familial après 1998 contre 14 % avant 1974. Parmi eux, 45 % ont rejoint une épouse ayant déjà migré sur le territoire français. Aujourd'hui, les femmes sont majoritaires dans la population immigrée : elles représentent 51 % en 2013.

Graphique 5 : Pyramide des âges des populations immigrée et non immigrée



Source : Saphir 1968-2013, INSEE²¹⁴. Champ : France métropolitaine.

La population immigrée est majoritairement concentrée sur les classes d'âges actives, du fait que les personnes immigrées ne naissent pas en France et sont peu nombreuses dans la classe d'âge des moins de 20 ans (8 % contre 26 % pour la population non immigrée). En revanche, les individus de 20 à 39 ans sont plus nombreux au sein de la population immigrée (un tiers) que dans la population non immigrée (un quart). La tendance est similaire pour les personnes âgées de 40 à 69 ans, tandis que la proportion des plus de 70 ans est légèrement plus élevée dans la population non immigrée par rapport à la population immigrée²¹⁵, tandis que la situation était inverse jusqu'en 1999.

En comparaison internationale, la France comprend une part très relative d'étrangers (communautaires ou extra-communautaires) par rapport à ses voisins européens comme l'indiquent les données d'Eurostat. La France demeure un pays d'accueil, mais si elle est le

²¹² Ibid.

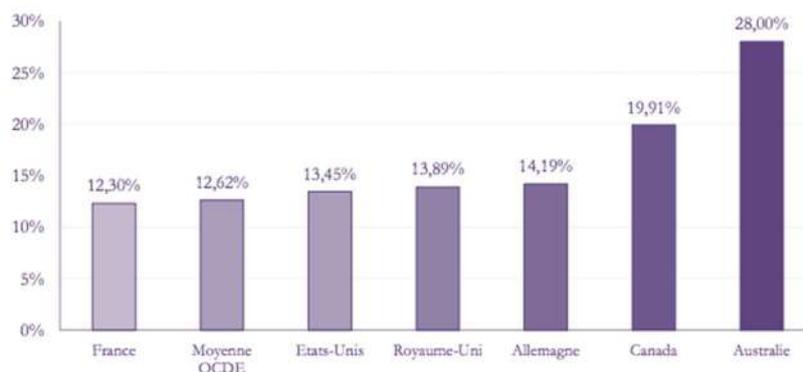
²¹³ BEAUCHEMIN Cris, HAMEL Christelle, SIMON Patrick, *Trajectoires et origines. Enquêtes sur la diversité des populations en France*, INED éditions, 2015.

²¹⁴ Ministère de l'intérieur, département des statistiques, des études et de la documentation, « 45 ans d'immigration en France : plus de femmes, des origines plus variées », *Infos migrations* n° 89, juillet 2017.

²¹⁵ Ibid.

deuxième pays le plus peuplé de l'Union européenne, elle comprend la cinquième plus grande proportion de non-nationaux de l'UE (4,4 millions de personnes)²¹⁶ après l'Allemagne (8,7 millions de personnes), le Royaume-Uni (5,6 millions), l'Italie (5 millions) et l'Espagne (4,4 millions). La France se situe même 16^e sur les 28 lorsque la part des étrangers est rapportée à la population totale. Toutefois Eurostat rappelle qu'en flux, la France est le troisième pays de l'UE ayant accueilli le plus d'immigrants en 2015 avec 298 000 personnes (communautaires compris) après l'Allemagne (1 543 800) et le Royaume-Uni (299 200).

Graphique 6 : Population née à l'étranger en pourcentage de la population dans quelques pays sélectionnés en 2015



Source : OCDE, *Perspectives de Migrations internationales*, 2017.

Les descendants d'immigrés

Pour autant, la France compte un nombre important de descendants d'immigrés : en 2015, 7,3 millions de personnes nées en France ont au moins un parent immigré, soit 11% de la population. Parmi eux, 45% sont d'origine européenne (Espagne, Italie, Portugal), 31% sont issus des vagues d'immigration en provenance du Maghreb, 11% d'Afrique Subsaharienne, 9% d'Asie et 4% d'Amérique et Océanie²¹⁷. Il est à noter que plus de la moitié des descendants d'immigrés ont un seul parent immigré (3,6 millions) tandis que 3,3 millions soit 45% d'entre eux ont deux parents immigrés, dans neuf cas sur dix, issus du même pays.

La question de l'intégration des personnes de la deuxième génération, descendants d'immigrés, est donc posée en France, même si elle ne fait pas l'objet du présent rapport.

L'acquisition de la nationalité française

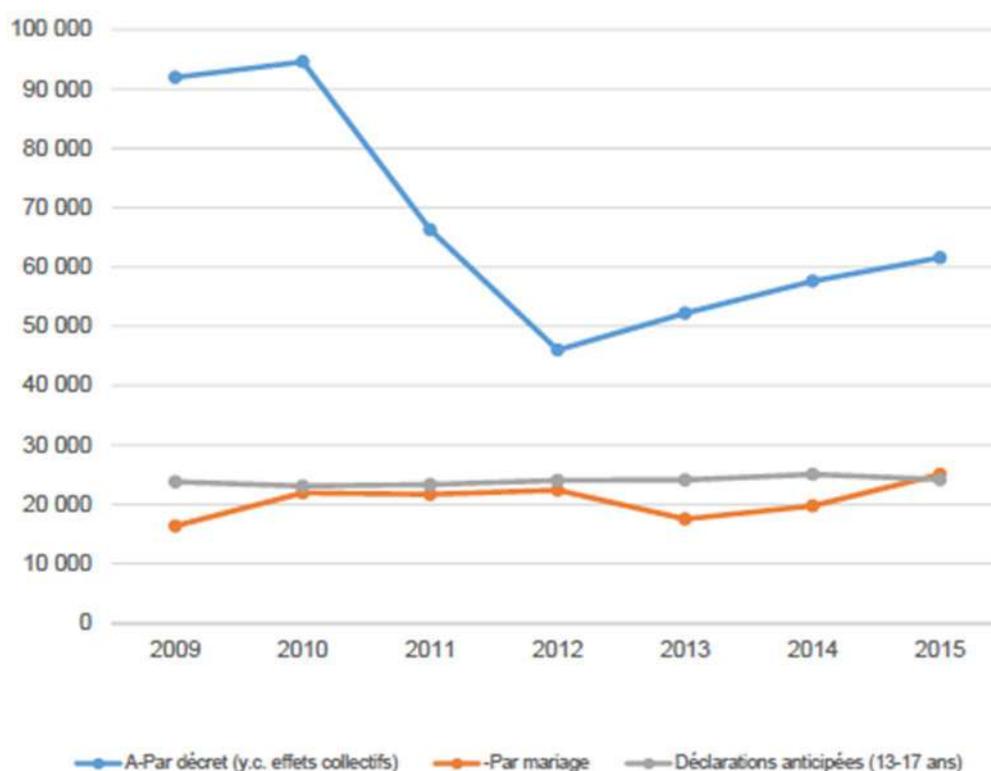
L'acquisition de la nationalité française peut être considérée comme un outil de mesure de l'intégration. En 2015, le flux annuel des acquisitions de la nationalité a connu une hausse liée à la progression des acquisitions de la nationalité par décret (+6,9%) et au redressement des acquisitions par déclaration (+9,4%)²¹⁸. Toutefois, le nombre annuel total d'acquisitions de la nationalité française a diminué entre 2010 et 2015 (143 261 en 2010 contre 113 608 en 2015).

²¹⁶ Eurostat, « Statistiques sur la migration et la population migrante », 2017.

²¹⁷ BRUTEL Chantal, « Être né d'un parent immigré : une population diverse reflétant l'histoire des flux migratoires », *Insee Première*, n°1634, février 2017

²¹⁸ Ministère de l'intérieur / DGEF, « L'accès à la nationalité française », 8 juillet 2018

Graphique 7 : Acquisition de la nationalité française de 2009 à 2015



Source : Ministère de l'intérieur – DGEF (SDANF – DSED) : naturalisations, réintégrations et mariages – Ministère de la justice : déclarations anticipées

Les flux d'immigration aujourd'hui

De 2004 à 2012, en moyenne 200 000 entrées étaient dénombrées sur la période d'après les données du recensement recueillies par l'INSEE²¹⁹. Ce chiffre est resté relativement stable, moyennant une augmentation entre 2009 et 2012 à un rythme moyen de 1,6 % par an, similaire à celui des pays de l'OCDE, atteignant 230 000 entrées en 2012. Pour autant, ces chiffres apparaissent datés et ne prennent pas en compte les évolutions de la migration dues à la crise des réfugiés de 2015 qui a conduit à une hausse du nombre de titres de séjour délivrés pour motif humanitaire (18 456 en 2012 contre 40 305 en 2017)²²⁰.

À ce stade, deux principales méthodes de comptabilisation des flux sont utilisées :

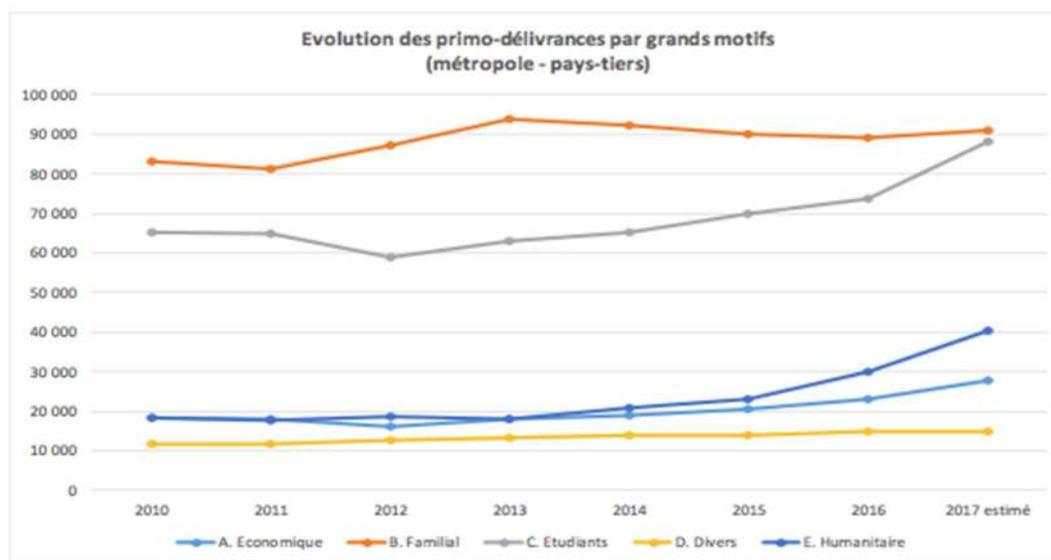
- les titres de séjours délivrés pour la première fois sur le territoire français sont un indicateur du nombre d'entrées de personnes immigrées chaque année. Ces derniers sont comptabilisés dans le fichier AGDREF dont est responsable le ministère de l'intérieur. AGDREF collecte des données en flux et non en stock en recensant les titres délivrés mais pas la durée effective de séjour des personnes (pas de mesure du nombre de sorties qui sont évaluées par l'INSEE) ;

²¹⁹ INSEE, « Les immigrés récemment arrivés en France : une immigration de plus en plus européenne », novembre 2014.

²²⁰ Ministère de l'intérieur, direction générale des étrangers en France, département des Statistiques, des Etudes et de la Documentation, « L'essentiel de l'immigration n° 2018-11 », janvier 2018.

- à l'inverse les données de l'INSEE proviennent des enquêtes annuelles de recensement (EAR) à partir desquelles sont transmis les chiffres des flux d'immigration à Eurostat²²¹. Ces enquêtes annuelles sont réalisées auprès d'un échantillon de logements (une petite commune sur cinq recensée de façon exhaustive, et 8 % des logements des communes de plus de 10 000 habitants). Le questionnaire du recensement comprend une déclaration sur l'année d'arrivée en France.

Graphique 8 : Évolution des primo-délivrances de titres par grands motifs depuis 2010



Source : AGDREF / DSED²²².

Les délivrances de titres de séjour recensées par le ministère de l'intérieur renseignent sur les motifs principaux d'immigration en France. Sur 262 000 délivrances en 2017 (chiffres provisoires)²²³, les motifs d'admission au séjour étaient répartis de la façon suivante :

- 34,7 % pour motif familial (91 070 titres) ;
- 33,6 % pour motif étudiant (88 095 titres) ;
- 10,6 % pour motif économique (27 690 titres) ;
- 15,4 % pour motif humanitaire (40 305 titres) ;
- 5,7 % pour motifs divers (14 840 titres).

Les délivrances de titres ont augmenté de 13,7 % en 2017 par rapport à 2016 notamment en raison de l'augmentation des admissions pour motif étudiant, humanitaire et économique. L'essentiel des flux migratoires est toujours constitué de personnes admises au séjour pour motif familial, ainsi que des étudiants. Les réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire occupent donc une place marginale dans les flux migratoires vers la France.

²²¹ BRUTEL Chantal, « Estimer les flux d'entrées sur le territoire à partir des enquêtes annuelles de recensement », INSEE, direction des statistiques démographiques et sociales, 2014.

²²² Ibid.

²²³ Ibid.

Le cas spécifique des personnes admises pour motif humanitaire, recouvre plusieurs situations. Sur 40 305 personnes admises pour motif humanitaire en 2017, la répartition était la suivante :

- 35 825 bénéficiaires de la protection internationale dont :
 - 58,4 % de réfugiés et apatrides (23 545 titres), l'asile étant accordé :
 - à l'étranger persécuté dans son pays au sens de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 : asile conventionnel ;
 - à l'étranger persécuté dans son pays en faveur de la liberté au sens de l'alinéa 4 du préambule de la Constitution de 1946 : asile constitutionnel²²⁴ ;
 - à l'étranger qui a obtenu dans son pays la protection du Haut-Commissariat des Nations Unies mais ne peut plus y rester ;
 - à l'apatride désignant « toute personne qu'aucun Etat ne considère comme son ressortissant par application de sa législation » selon la Convention de New-York du 28 septembre 1954²²⁵ ;
 - 30,5 % de bénéficiaires de la protection subsidiaire (12 280 titres) : « *le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé à toute personne dont la situation ne répond pas au statut de réfugié mais courrait dans son pays un risque réel de subir une atteinte grave telle que la peine de mort, la torture, ou des traitements inhumains, ou dont la vie est menacée par un conflit armé* »²²⁶.
- 4 480 autres motifs humanitaires d'admission au séjour dont :
 - 10,7 % d'étrangers malades (4 315 titres) : sont concernées les personnes dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait avoir des conséquences d'une exceptionnelle gravité et ne pouvant bénéficier des soins appropriés dans son pays d'origine²²⁷.
 - 0,3 % de personnes admises au titre de victimes de la traite des êtres humains (115 titres) : sont concernées les victimes ou témoins de la traite des êtres humains ou de proxénétisme²²⁸.
 - 0,1 % de personnes admises au titre de victimes de violences conjugales (50 titres) : pour les personnes portant plainte pour violences conjugales ou témoignant dans le cadre d'une telle procédure²²⁹.

Les données sur le niveau d'étude des primo-arrivants sont peu nombreuses, à l'exception des chiffres sur les signataires du CIR qui étaient 106 282 recensés par l'OFII en 2016. La majorité de ces derniers ont atteint le niveau secondaire (56,5%) ou supérieur (27,6%) mais près de 17 000 primo-arrivants sont concernés par un niveau plus faible : primaire (10%) voire n'ont jamais été scolarisés (5,7%). La part des personnes non scolarisées ou scolarisées jusqu'au niveau primaire est plus forte chez les publics admis au titre de l'asile (25%) que chez les publics admis à titre familial (13%).

En moyenne, les entrées permanentes de personnes étrangères dans les pays de l'OCDE représentent 0,7% de la population. La moyenne dans l'Union européenne est identique, bien que

²²⁴ Article L. 711-1 du CESEDA.

²²⁵ Article L. 313-11-10° du CESEDA prévoit la délivrance d'une carte de séjour temporaire pour les apatrides dont l'OFPRA exerce la protection juridique et administrative. L'article L.314-11-9° ouvre aux apatrides la possibilité de solliciter la délivrance d'une carte de résident.

²²⁶ Article L. 712-1 du CESEDA.

²²⁷ Article L. 313-11-11° du CESEDA.

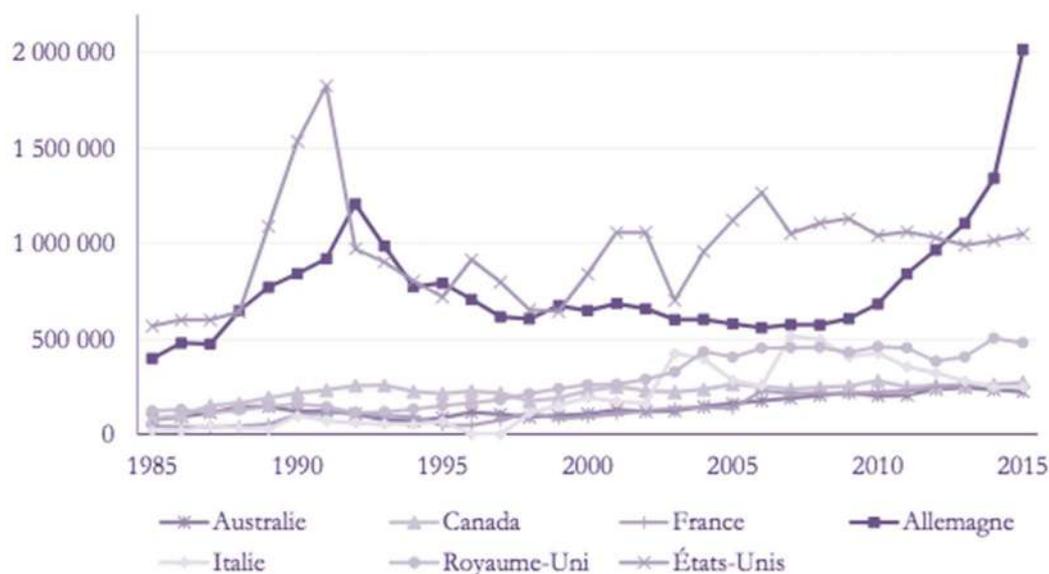
²²⁸ Articles L. 316-1 à L316-4 du CESEDA.

²²⁹ Article L. 316-1 du CESEDA.

les ressortissants permanents non communautaires ne représentent que 0,3% de la population totale de l'UE. La France se situe en deçà de la moyenne de l'UE et de l'OCDE avec une part de 0,4% des entrées permanentes dans la population totale.²³⁰ Si les États-Unis demeurent le premier pays de destination de l'OCDE (1,05 millions d'immigrés en 2015), l'Allemagne en 2015 a enregistré 700 000 entrées permanentes (+20%), suivie du Royaume-Uni (300 000 personnes), du Canada (272 000), de la France (256 000) et de l'Australie (226 000).

En France, la hausse de 2% des flux entrants observée en 2015 par rapport à l'année précédente place l'immigration permanente à son niveau le plus haut depuis les années 1970. Pour autant, cette évolution ne constitue pas un pic et apparaît relativement modeste sur le temps long.

Graphique 9 : Entrées d'immigrés de 1985 à 2015



Source : OCDE, Base de données des migrations internationales, 2017.

La demande d'asile en France et en Europe

Le droit d'asile découle du préambule de la Constitution qui affirme que « tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République » ainsi que de la Convention de Genève sur les réfugiés du 28 juillet 1951 et du droit de l'Union européenne. Depuis la crise de 2015, le nombre de demandes d'asile déposées en France et en Europe a largement augmenté par rapport à la décennie précédente. La France a pris sa part dans l'accueil des réfugiés à titre humanitaire (asile ou protection subsidiaire).

En 2017, 100 412 demandes d'asile ont été introduites à l'OFPPA soit une hausse de 17% par rapport à 2016. Près de 43 000 personnes ont obtenu une protection au titre du statut de réfugié ou au titre de la protection subsidiaire. Les principaux pays d'origine de la demande d'asile en 2017 sont l'Albanie (7 630 demandes), l'Afghanistan (5 987), Haïti (4 934), le Soudan (4 486), la Guinée (3 780) et la Syrie (3 249). On note au cours de cette année 2017 une progression notable de la demande en provenance de pays d'Afrique de l'Ouest comme la Côte d'Ivoire et la Guinée²³¹.

²³⁰ OCDE, « Perspectives des migrations internationales 2017 », 2017

²³¹ Les données de l'asile 2017 à l'OFPPA, 8 janvier 2017

Le taux de protection s'établit en 2017 à 27% à l'OFPRA et 36% en prenant en compte les décisions de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Les taux de protection les plus élevés concernent la Syrie (95,2 %), l'Afghanistan (83,1 %) et le Soudan (59,6 %) tandis que parmi les plus faibles en comparaison avec le grand volume de demandes déposées figurent l'Albanie (6,5%) et Haïti (2,8%).

Il est à noter que la progression du nombre de titres octroyés pour motif humanitaire (principalement l'asile) est modeste en comparaison avec nos voisins européens, et ce malgré la croissance des flux avec la crise de 2015. Ainsi, 1,3 million de demandes d'asiles dans l'UE-28 ont été déposées en 2015 et 2016 soit le double du dernier pic enregistré dans l'UE-15 en 1992²³².

Afin de mesurer l'importance des flux de bénéficiaires de la protection internationale, il est nécessaire de procéder à des comparaisons internationales en proportion. En raisonnant à partir de l'indicateur du nombre de décisions positives rapporté à la population du pays d'accueil, il est possible d'observer que la France a accordé 2,6 fois moins de titres de séjour visant à la protection que la moyenne de l'Union européenne en 2016²³³. En comparaison, la Suède est le premier pays d'accueil avec 13 fois plus de protections accordées qu'en France. L'Allemagne accorde 10 fois plus de titres de protection et l'Autriche sept fois plus en proportion de leur population.

²³² Eurostat, « Statistiques sur l'asile », juillet 2018.

²³³ HÉRAND François, Collège de France, données Eurostat.

ANNEXE 2 : L'INTEGRATION EN ALLEMAGNE

Histoire de l'immigration et de l'intégration en Allemagne

Dans les années 1950, l'Allemagne a accueilli de nombreux *Gastarbeiter*, littéralement « travailleurs hôtes », travailleurs migrants temporaires. À l'époque, le gouvernement souhaitait combler la pénurie de main d'œuvre dans une économie de plein emploi. Furent alors recrutés des travailleurs dans les pays du sud de l'Europe dont l'Italie (1955), l'Espagne et la Grèce (1960). En 1961, l'Allemagne et la Turquie signent un accord permettant à 7000 Turcs d'émigrer en Allemagne la même année. Lorsque le pays cesse sa politique d'ouverture au moment du premier choc pétrolier en 1973, le nombre de personnes immigrées de Turquie était alors de 910 500²³⁴. À l'époque où l'immigration de travail était perçue comme temporaire, il n'existait pas de politique publique d'intégration à proprement parler.

À la fin des années 1980 et au début des années 1990, le débat public se focalise sur le modèle d'intégration à l'heure où l'enracinement des familles de personnes immigrées est reconnu. En 2000, la loi sur la nationalité évolue et permet aux enfants d'immigrés nés en Allemagne de bénéficier du droit du sol. En 2001, le rapport d'une commission indépendante sur l'immigration, reconnaît la nécessité d'une véritable politique d'intégration en ce que l'Allemagne est devenue une terre d'immigration²³⁵.

En 2005 est adoptée la première loi relative à l'immigration inscrivant dans le droit allemand une institutionnalisation des aides à l'intégration (cours de langue, entretien initial)²³⁶. La question de l'intégration s'institutionnalise : des départements spécialisés sont créés dans la plupart des ministères des Länder et la compétence au niveau fédéral est confiée au Ministère de l'intérieur (*Bundesministerium des Innern*).

La refonte de la politique d'accueil sous l'effet de la crise de 2015

L'Allemagne est aujourd'hui le premier pays d'immigration dans l'Union européenne, c'est aussi le pays qui a pris la plus grande part à l'accueil des réfugiés durant la crise de 2015 dans le monde occidental. L'Allemagne se situe parmi les pays de l'OCDE comprenant le plus grand nombre d'immigrés en part de la population : 14,1% contre 17,1% en Suède, 19,9% au Canada ou 12,3% en France. La moyenne de l'OCDE étant de 12,6%.

Aujourd'hui, il existe deux types de protection en Allemagne qui peuvent être attribués au terme de la demande d'asile :

- le statut de « réfugié » au sens strict, donnant droit à un titre de séjour valable 3 ans ;
- le statut de « bénéficiaire de la protection subsidiaire » donnant droit à un titre de séjour valable 1 an et renouvelable 2 ans.

Enfin, certaines personnes ayant reçu une décision négative à la demande d'asile mais dont la reconduite dans leur pays d'origine constituerait une atteinte à la Convention européenne des

²³⁴ ÖZTÜRK Asiye, « Turcs en Allemagne. Problèmes et perspectives », *Outre-Terre*, vol. n°17, no4, 2006

²³⁵ Unabhängige Kommission « Zuwanderung gestalten, Integration fördern », 2001 (*Encadrer la politique d'immigration, promouvoir l'intégration*)

²³⁶ Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionbürgern und Ausländern, 2005 (*Loi sur le contrôle et la limitation de l'immigration et la réglementation de la résidence et l'intégration des citoyens de l'Union européenne et des étrangers*)

Droits de l'Homme bénéficiant d'une certaine forme de protection dite « interdiction d'expulsion » valable au moins un an. Ces personnes sont qualifiées d'étrangers « tolérés » (*geduldet*) et obtiennent l'accord implicite de l'administration de rester sur le territoire.

Face à l'afflux de demandeurs d'asile, la politique d'accueil a été réformée dès 2015 visant à simplifier les processus et accélérer le traitement des demandes d'asile. Aujourd'hui, le délai entre l'enregistrement et la formulation de la décision d'octroi de l'asile est d'en moyenne 1 mois : jusqu'à un an et demi pour les cas anciens et complexes et 48 heures pour les demandes les plus simples traitées depuis la réforme. Parmi les mesures mises en œuvre figurent :

- la mise en place de centres intégrés : sur les 40 centres répartis sur le territoire, 25 centres intégrés dans les six premiers mois de l'année 2016 prenant en charge l'enregistrement de la demande, la vérification d'identité, la rencontre avec les services publics (emploi, agence en charge de l'intégration), l'instruction de la demande et l'hébergement.
- la multiplication par trois des effectifs des centres : passant de 3000 à 10 000 agents pour faire face à l'afflux sans précédent de demandeurs d'asile.

La montée en puissance des politiques d'intégration

La crise des réfugiés de 2015 a conduit l'Allemagne à accueillir plus d'un million et demi de personnes au titre de l'asile. Dès lors, l'ensemble des politiques d'intégration qui n'étaient pas destinées aux demandeurs d'asile ont été partiellement ouvertes à ce public lorsque ces derniers ont vocation à rester durablement dans le pays. Un certain nombre de prestations du ressort de la politique d'intégration sont accessibles aux demandeurs d'asile et aux étrangers « tolérés » :

- 600 heures de cours de langue (dont 300 en attendant le traitement de la demande d'asile) : la loi pour l'intégration de 2016²³⁷ impose à l'administration un délai de six semaines pour faire démarrer les cours d'allemand dispensés par le BAMF et non plus trois mois. L'objectif fixé est l'atteinte du niveau B1.
- 100 heures de cours « d'orientation » (60 heures avant la loi de 2016) qui correspondent à une formation civique portant sur l'histoire de l'Allemagne, la culture allemande, les valeurs fondamentales telles que la liberté de culte, l'égalité femme-homme.

La participation aux cours d'intégration n'était pas obligatoire pour les personnes maîtrisant déjà l'allemand avant 2016. Désormais la présence est obligatoire pour tous les réfugiés qui doivent en outre commencer les cours dès la première année et non plus au cours des deux premières années suite à l'obtention du statut.

L'articulation des compétences entre niveau fédéral et Länder

La Loi fondamentale (*Grundgesetz*) fixe les contours de la libre administration des seize Länder qui peuvent légiférer dans les domaines qui ne sont pas explicitement régis par la loi fédérale. Concernant l'intégration, le cadre législatif général est fédéral (nationalité, liberté de circulation, état civil, droit de résidence). La politique d'intégration des Länder concerne donc les champs suivants : éducation, recherche, ordre public, expulsions, hébergement et allocations pour les demandeurs d'asile.

²³⁷ Loi sur l'intégration du 31 juillet 2016, *Integrationsgesetz* entrée en vigueur le 6 août 2016.

Les structures institutionnelles choisies par les Länder sont diverses²³⁸ comme en témoignent les exemples suivants :

- Berlin : le sénat de la Ville/Land dispose d'un département au sein de l'administration en charge de l'intégration, le travail et les affaires sociales (Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales). Il finance notamment le Centre d'accueil de la Ville de Berlin (Willkommenszentrum Berlin) qui a pour missions l'orientation des nouveaux arrivants, l'accompagnement administratif, le conseil pour la formation et l'orientation professionnelles, ainsi qu'un accueil spécifiquement dédié aux femmes dispensé par des travailleurs d'associations de défense des droits des femmes.
- Bavière : la politique d'intégration du Land est déployée par le ministère bavarois du travail, des affaires sociales, de la famille et de l'intégration (Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration). Le Land de Bavière a adopté en novembre 2017 des lignes directrices pour les conseillers et les coordinateurs bénévoles en charge de l'intégration, un guide pour la consultation, la supervision et l'intégration des personnes issues de l'immigration²³⁹.

Avec les chefs des gouvernements des Länder, la Chancelière fédérale Angela Merkel a adopté, le 22 avril 2016, une stratégie commune du niveau fédéral et des Länder en faveur d'une intégration réussie des réfugiés. Quant au niveau fédéral, la déclaration de Meseberg du 25 mai 2016 a constitué une étape essentielle dans l'actualisation de la politique d'intégration qui a abouti au vote de la loi sur l'intégration.

Encadré 37 : L'agence en charge de l'accueil et l'intégration en Allemagne

L'office fédéral pour la migration et les réfugiés, « *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* » (BAMF) est une agence sous la tutelle du Ministère de l'intérieur allemand disposant d'antennes locales où sont exercées les compétences du BAMF en matière d'accueil et d'intégration :

- Centres d'accueil : les centres d'arrivée sont le point d'entrée des demandeurs d'asile où ces derniers déposent leur demandent, passent par un examen médical (à la charge des Länder) et sont auditionnés par les agents du BAMF qui statuent sur la demande.
- Directions régionales : les branches déconcentrées du BAMF comprenant à la fois les services en charge du traitement de la demande d'asile pour les cas jugés complexes, et dans certains cas (offices régionaux) sont présentes les différentes organisations et associations concourant à l'intégration
- Centres de décision : centres où sont accueillis les publics déjà passés par le processus de demande d'asile et auditionnés. Ces centres désengorgent les branches déconcentrées et accueillent les publics venant de pays non sûrs (Syrie, Irak, Erythrée)

Outre l'accueil, le BAMF partage les compétences de la politique d'intégration avec les Länder et les communes, et dispense les cours d'allemand ainsi que les cours d'orientation. Par ailleurs, le BAMF offre des services de conseil et d'accompagnement en coopération avec les associations de terrain pour faciliter l'intégration.

Coordination régionale : à l'échelle des Länder, les directions régionales du BAMF coordonnent leur action avec les centres de formation, les associations d'accompagnement des migrants, les autorités locales et les antennes locales de l'agence pour l'emploi.²⁴⁰

²³⁸ ROTH Roland, GESEMANN Frank, *Integration ist (auch) Ländersache! Schritte zu politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern*, Friedrich Ebert Stiftung, 2015.

²³⁹ Richtlinie für die Förderung der sozialen Beratung, Betreuung und Integration von Menschen mit Migrationshintergrund (Beratungs und Integrationsrichtlinie – BIR), 16 novembre 2017.

²⁴⁰ Federal Office for Migration and Refugees, « The Federal Office and its tasks ».

Le rôle des communes dans l'intégration

Le rôle fondamental joué par les communes allemandes dans la mise en œuvre des politiques d'intégration ne date pas de la récente crise des réfugiés. En effet, la politique de « Soziale Stadt » ou « Ville sociale » initiée dans les années 1990 et nationale depuis 1999 comprend un volet dédié à l'amélioration de l'intégration des populations défavorisées et des personnes issues de l'immigration. Pour autant, le véritable lancement d'une réflexion sur le rôle des municipalités date de 2004 avec la mise en valeur des bonnes pratiques locales par le Ministère de l'intérieur et la Fondation Bertelsmann Stiftung²⁴¹. Les recommandations ont été reprises dans un « Plan d'action national pour l'intégration » en 2007 parmi lesquelles : la reconnaissance de l'intégration comme mission transversale des communes, l'ouverture de l'administration au fait interculturel, la participation active et l'engagement citoyen au service de l'intégration ou encore le rôle de la langue et de l'éducation.

L'afflux important de réfugiés (890 000 en 2015 et 290 000 en 2016) a constitué un défi majeur pour les communes qui ont dû déployer des moyens considérables pour les accueillir à court terme. Pour autant, les communes étaient préparées sur le plan stratégique et conceptuel à déployer des politiques dédiées à l'intégration des étrangers à moyen et long terme.

Aujourd'hui, les municipalités prennent part à l'accueil des nouveaux arrivants au terme de l'application d'une clé de répartition. Un système de quotas dit « de Königsberg » est utilisé depuis plus de vingt ans pour répartir les primo-arrivants entre les Länder en prenant en compte la démographie et les ressources du Land pour assurer une solidarité entre les régions fédérées. Un second niveau de sélection est appliqué à l'intérieur de chaque Land pour répartir les primo-arrivants dans les communes²⁴². Les critères des clés de répartition entre municipalités diffèrent selon les Länder.

Au niveau local, la société civile joue un rôle central, au travers d'associations caritatives, d'organisations religieuses, et d'ONG internationales. La coordination entre les acteurs a lieu au niveau local et vise à appuyer et enrichir l'action publique. Les différents acteurs associatifs sont conçus comme des ponts entre les primo-arrivants et la société civile. J'ai rencontré à Berlin des membres de l'association ULME 35 impliquée sur le volet interculturel de l'intégration, qui crée des liens entre la langue et la culture allemande d'une part, et les langues et cultures d'origine des personnes primo-arrivantes qui visitent l'association d'autre part. Des méthodes innovantes d'apprentissage de la langue ont été développées dans ce cadre, ainsi qu'une jeune maison d'édition dédiée à la traduction d'ouvrages en allemand, arabe et farsi.

²⁴¹ « Erfolgreiche Integration ist kein Zufall » (*La réussite de l'intégration ne doit rien au hasard*), Bertelsmann Stiftung, 2004

²⁴² KATZ Bruce, NORING Luise, GARRELTS Nantke, *Cities and refugees : the German experience*, Brookings Institution, 2016

ANNEXE 3 : L'INTEGRATION EN SUEDE

La Suède a reçu 163 000 demandes d'asile en 2015, soit davantage que l'Allemagne et l'Autriche en proportion de sa population (10 millions d'habitants), et octroyé 110 000 permis de séjour dont environ 35 000 aux demandeurs d'asile ayant obtenu le statut de réfugié ou un autre type de protection. Sur les 35 000 demandes d'asile qui ont donné lieu à la délivrance d'un permis de séjour en 2015, 34% l'ont été au titre de la convention de Genève sur les réfugiés, 59% parce qu'ils étaient en besoin de protection, 5% car confrontés à des circonstances particulièrement difficiles. En moyenne, le taux de protection sur les dernières années est de 67% mais toutes les demandes n'ont pas été traitées.

Une agence en charge de l'immigration traite les demandes d'asile et octroie les titres de séjour, mais n'a pas pour compétence la politique d'intégration. L'office suédois de l'immigration (*Migrationsverket*) a pour rôle la mise en place de la politique migratoire, la mise en œuvre du droit d'asile, et l'adaptation de l'immigration économique aux besoins du marché du travail suédois. Ainsi, l'intégration commence au niveau local, dans les communes et l'agence pour l'emploi coordonne le programme d'intégration des primo-arrivants. En 2017, environ 72 000 personnes ont été réparties dans les municipalités pour commencer le processus d'intégration.

Encadré 38 : La loi du 21 juin 2016 limitant le droit au séjour en Suède

Une loi entrée en vigueur le 20 juillet 2016 pour une période de trois ans limite les conditions du droit au séjour en Suède. Désormais, les demandeurs d'asile obtenant la protection de la Suède se voient octroyer des titres de séjour temporaires :

- un titre de 3 ans pour les réfugiés (contrairement à des titres permanents par le passé),
- un titre de 13 mois pour les personnes obtenant la protection subsidiaire.

À l'expiration du titre de séjour, la situation est réexaminée pour déterminer si la personne a toujours besoin d'une protection. Si le détenteur du titre présente des conditions de ressources et de logement adaptés et suffisantes, un titre de séjour permanent pourra être octroyé.

Concernant les mineurs non accompagnés et les familles avec des enfants de moins de 18 ans qui se sont vus reconnaître la protection, ces derniers sont détenteurs de titres de séjour permanents s'ils ont déposé leur demande d'asile avant le 24 novembre 2015.

Le regroupement familial n'est plus possible pour les demandeurs d'asile qui ont obtenu un permis de séjour temporaire au titre de la protection subsidiaire.

Un demandeur débouté du droit d'asile est désormais privé de tous ses droits sociaux à l'exception des personnes vivant avec des enfants.

En matière d'intégration, les 290 municipalités et 12 000 petites communes suédoises sont en charge des cours de langues et de l'éducation. La moitié d'entre elles se coordonnent pour mutualiser les moyens dédiés, notamment les petites communes.

Un programme d'introduction est suivi par tous les nouveaux arrivants et combine :

- des cours de langue « suédois pour immigrants » adaptés au niveau d'éducation des nouveaux arrivants (faible, intermédiaire, supérieure), avec pour objectif l'atteinte du niveau B1. Les cours peuvent être suivis à plein temps jusqu'à 6 mois si nécessaire ;

- un module civique de 60 heures à la charge des municipalités dispensé dans la langue d'origine des personnes. Il s'agit de transmettre les valeurs suédoises de démocratie et droits de l'homme mais également de donner les clés de compréhension du fonctionnement de la société (marché du travail, sécurité sociale) ;
- de la formation professionnelle débutant le plus tôt possible, selon le niveau de suédois atteint au cours du programme d'introduction. Un bilan de compétences est réalisé par l'Agence pour l'emploi (*Arbetsformedlingen*) qui oriente ensuite les personnes dans les différents programmes de formation.

ANNEXE 4 : L'INTEGRATION AU CANADA

Le Canada a accueilli 296 000 résidents permanents en 2016 dont 156 000 à titre économique (53%), 78 000 à titre familial (26%) et 62 000 réfugiés principalement syriens ou bénéficiaires de la protection subsidiaire (20%). Par ailleurs, 286 000 permis de travail temporaire ont été délivrés la même année. La stratégie affichée du Canada est d'accueillir 300 000 nouveaux résidents par an et de poursuivre la politique d'attractivité du pays pour attirer de nouveaux talents en ce qui concerne l'immigration de travail (*Global Skills Strategy*)²⁴³.

Le modèle d'intégration canadien combine un arsenal législatif visant à créer une société inclusive et multiculturelle²⁴⁴, avec des politiques dédiées à l'intégration des nouveaux arrivants sur le marché du travail, la reconnaissance des diplômes étrangers et l'accès aux droits. Le Ministère de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté (IRCC) pilote un programme d'installation (*Settlement Program*) offrant différents services : orientation et conseil, accompagnement, cours de langue, aide à l'insertion sur le marché du travail, mentorat, mise en relation avec les acteurs de la société civile. En 2016, 410 000 personnes ont suivi le programme d'installation (hors Québec) dont 57% de femmes qui étaient également majoritaires dans les enseignements de langue (66%)²⁴⁵.

L'ensemble des dispositifs d'intégration sont orientés vers l'obtention à terme de la citoyenneté canadienne : à titre d'exemple, les cours de français et d'anglais financés par le gouvernement canadien²⁴⁶ sont accessibles à tous les primo-arrivants jusqu'à leur naturalisation. En 2011, 85,6% des immigrés admis au Canada avant 2008 avaient été naturalisés : c'est un des taux de naturalisation les plus élevés du monde. Chaque année environ 250 000 nouveaux citoyens sont naturalisés.

Encadré 39 : Institut pour la Citoyenneté canadienne (ICC)

Cofondé par Adrienne Clarkson, ancienne Gouverneure générale du Canada (Premier Ministre) et John Ralston Saul, son mari, l'ICC est un organisme caritatif national offrant des programmes et des projets visant à favoriser l'inclusion et la participation active des citoyens. Un des programmes phares de l'ICC est le **laissez-passer culturel** (LPC) auquel ont accès les nouveaux citoyens pendant 1 an après leur naturalisation (240 000 bénéficiaires). Avec un réseau de 1300 partenaires, le LPC rend l'offre culturelle du pays et l'entrée dans les parcs nationaux gratuites.

Au Canada, la naturalisation est célébrée dans des « **cérémonies de citoyenneté** » : l'ICC a organisé plus de 60 cérémonies de citoyenneté communautaires en 2016 visant à célébrer l'engagement citoyen et l'entrée dans la communauté nationale.

L'intégration repose également sur la participation active de la société civile canadienne : outre l'implication des associations, des organisations religieuses et des ONG, le Gouvernement du Canada a mis en place depuis 1979 un **Programme de parrainage privé de réfugiés**. Ce dernier permet à des répondants du secteur privé constitués en groupe de citoyens ou en organismes souvent confessionnels d'assurer un soutien financier, une aide à l'installation, à la recherche de

²⁴³ *Annual Report to the Parliament on Immigration*, Government of Canada, 2016

²⁴⁴ Multiculturalism Act (1988), Immigration and Refugee Protection Act (2001)

²⁴⁵ IRCC, Program Terms and conditions : Settlement Program, Annex A, 27 janvier 2016

²⁴⁶ Cours de langue pour les immigrants au Canada (CLIC) / Language instruction for newcomers to Canada (LINC)

logement et un accompagnement aux réfugiés. Depuis la création du dispositif, 275 000 réfugiés ont été parrainés.