

MINISTERE DE L'INTERIEUR

**MINISTERE DES AFFAIRES
SOCIALES ET DE LA SANTE**

**INSPECTION GENERALE DE
L'ADMINISTRATION**

**INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES SOCIALES**

N° 013-062/13-034/01

N° 2013-066

RAPPORT

**SUR L'EVALUATION DE LA POLITIQUE D'ACCUEIL
DES ETRANGERS PRIMO-ARRIVANTS**

TOME I

MINISTERE DE L'INTERIEUR

**MINISTERE DES AFFAIRES
SOCIALES ET DE LA SANTE**

**INSPECTION GENERALE DE
L'ADMINISTRATION**

**INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES SOCIALES**

N° 013-062/13-034/01

N° 2013-066

RAPPORT

**SUR L'EVALUATION DE LA POLITIQUE D'ACCUEIL
DES ETRANGERS PRIMO-ARRIVANTS**

TOME I

Etabli par :

**Werner GAGNERON,
Inspecteur général
de l'administration**

**Ariane CRONEL,
Inspectrice
de l'administration**

**Constance BENSUSSAN,
Inspectrice
des affaires sociales**

SYNTHESE

Par lettre du 12 mars 2013, le ministre de l'intérieur a demandé à l'inspection générale de l'administration (IGA) et à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) de procéder à l'évaluation de la politique publique d'accueil des primo-arrivants. Cette demande portait sur le processus d'accueil et d'accompagnement, par le ministère de l'intérieur, des étrangers primo-arrivants, pendant les cinq premières années de leur présence sur le territoire, en vue de permettre ou de faciliter leur insertion dans la société française.

Le présent rapport ne traite donc pas de la politique d'intégration au sens large mais d'un processus bien spécifique de cette politique, délimité à la fois dans le temps (les cinq premières années de présence sur le territoire) et en termes de public (les étrangers nouvellement arrivés et ayant vocation à s'installer durablement en France).

Les travaux de la mission ont essentiellement porté sur le « contrat d'accueil et d'intégration » (CAI), généralisé depuis 2007 : celui-ci constitue en effet le dispositif unique sur lequel repose actuellement la politique d'accueil des étrangers primo-arrivants. Son pilotage, d'abord confié au ministère chargé de l'immigration, a été transféré au ministère de l'intérieur en 2012. C'est l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) qui est responsable de sa mise en œuvre. Le ministère chargé des affaires sociales, qui détenait historiquement la compétence en matière d'accueil et d'intégration des étrangers, ne participe pas au pilotage du CAI.

Du point de vue de la mission, les thématiques dont traitent les prestations du CAI sont bien celles sur lesquelles il faut mettre l'accent pour donner les moyens d'une intégration réussie : apprentissage de la langue, initiation aux valeurs de la République, présentation des démarches pratiques à accomplir et aide à la recherche d'emploi. Toutefois, les modalités de réalisation du contrat en limitent l'impact. En effet, malgré une ébauche d'individualisation (seule la formation aux valeurs de la République est obligatoire, la prescription des autres prestations est laissée à l'appréciation de l'agent de l'OFII qui accueille le migrant), les prestations restent trop standardisées pour répondre correctement à la situation personnelle de chaque migrant. Surtout, en raison de la faiblesse de l'ambition de la formation linguistique et du manque d'efficacité de l'aide à l'accès à l'emploi, ces prestations ne permettent pas d'apporter une réponse efficace aux deux obstacles principaux que peuvent rencontrer les migrants, à savoir la non maîtrise de la langue française et la difficulté d'accès au marché du travail.

De manière générale, le CAI n'a pas trouvé son équilibre entre prise en charge du migrant dans des dispositifs spécifiques et recours au droit commun des dispositifs sociaux : il participe un peu des deux logiques, ce qui peut ne pas toujours être compris par le migrant.

La mission a également constaté **l'insuffisante articulation de la politique d'accueil, portée par le ministère de l'intérieur, avec les autres politiques publiques qui concourent à l'intégration des migrants**, qu'elles soient portées par l'Etat, ses opérateurs, des associations ou les collectivités territoriales. Cette situation n'est pas due seulement au transfert de cette politique du ministère chargé des affaires sociales à celui de l'intérieur, elle est aussi une conséquence du choix qui a été fait, par la création du CAI, de mettre l'accent sur le moment de l'arrivée en France et les quelques mois qui le suivent. Les programmes

régionaux d'intégration des populations immigrées (PRIPI), relancés en 2010, auraient pu constituer le relais entre ce dispositif d'accueil et la politique de formation professionnelle, la politique de la ville, la politique de réussite éducative ou la politique d'accès aux droits, notamment pour les femmes. Néanmoins, l'investissement variable de ses parties prenantes, et la difficulté à fédérer autour de ce programme l'action des collectivités territoriales, n'a pas permis aux PRIPI d'être ce maillon entre la politique d'accueil et la politique d'intégration. **L'accompagnement du migrant au-delà de la phase d'accueil dépend largement des dispositifs locaux**, qu'ils soient portés par les collectivités territoriales ou par des associations. Or, **l'OFII a peu de visibilité sur ces dispositifs**, malgré les efforts de description qui peuvent en être fait dans les PRIPI. Le lien entre politique d'accueil et politique d'intégration n'est donc pas assuré.

Enfin, **les moyens financiers consacrés à la politique d'accueil sont en nette diminution depuis 2010** : les crédits de paiement inscrits au programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » ont baissé de près de 25% entre la loi de finances initiale de 2010 (LFI 2010) et la LFI 2013 (y compris surgel décidé en gestion). Le financement sur ce programme des activités d'intégration portées par les associations de proximité a été réduit de 17%. La subvention versée à l'OFII a quant à elle diminué de 36%, alors que les dépenses de l'établissement, notamment liées au CAI, continuaient à augmenter. Les perspectives financières 2014 du programme 104 sont également à la baisse (-4% pour la subvention OFII, -12% pour le financement des activités d'intégration).

En tenant compte du contexte budgétaire, la mission s'est donc attachée à explorer des scénarios d'évolution de la politique d'accueil qui permettraient d'améliorer son impact sur l'intégration des migrants. Comme demandé par la lettre de mission, **elle a notamment cherché à définir ce que pourraient être les objectifs d'un « service public de l'accueil » appuyé sur l'OFII.**

Ses travaux la conduisent à proposer qu'un tel service public soit organisé autour de deux lignes directrices : **s'assurer que tous les migrants soient pris en charge à leur arrivée en France tout en facilitant leur accès aux dispositifs de droit commun.**

Deux scénarios d'évolution examinés par la mission ne correspondent pas à ces principes directeurs. La mission recommande en conséquence de les écarter.

Il s'agit tout d'abord du **scénario consistant à confier la politique d'accueil aux collectivités locales**. En effet, l'inégal investissement de ces dernières sur ce sujet présente le risque de voir des migrants laissés à eux-mêmes, sans accompagnement suffisant à leur arrivée. En outre, la concentration des flux d'arrivée sur quelques zones géographiques ferait peser sur certaines collectivités une charge trop lourde.

Il s'agit ensuite du **scénario consistant à transformer l'OFII en une « agence de l'intégration »**, prenant en charge les migrants, par exemple pour les conduire vers l'emploi ou leur assurer, si nécessaire, un apprentissage du français très ambitieux, avec un accompagnement de chaque primo-arrivant par un référent pendant les cinq premières années de sa présence en France. En effet, un tel accompagnement ne se justifie pas pour l'ensemble des primo-arrivants, et risquerait de retarder leur accès aux dispositifs de droit commun, et donc paradoxalement leur intégration. En outre, son coût serait prohibitif pour les finances

publiques, puisqu'il faudrait au moins doubler le nombre d'agents de l'OFII affectés à l'accueil des primo-arrivants.

Ces deux scénarios écartés, **la mission s'est attachée à définir ce que devraient être les objectifs prioritaires d'un « service public de l'accueil » porté par l'OFII.** Elle considère qu'ils sont au nombre de trois :

- donner au primo-arrivant les principales clés pour son intégration dans la société française : une information sur les valeurs essentielles de la République, une connaissance de base de la langue française lui permettant de progresser ensuite par lui-même ; la levée des freins spécifiques à la recherche d'emploi ;
- privilégier en même temps le recours aux dispositifs de droit commun, dans un souci de bonne gestion des deniers publics et afin de ne pas enfermer le migrant dans un système déresponsabilisant ;
- traiter chaque cas de façon plus individualisée, en mettant l'accent sur le repérage des situations sociales les plus fragiles nécessitant une prise en charge précoce et ancrée dans le temps.

Sur la base de ces trois objectifs, la mission propose un scénario d'évolution de la politique d'accueil qui ait pour ambition à la fois de mieux répondre aux enjeux que représentent les flux migratoires pour la société d'accueil et de fournir aux migrants l'aide dont ils ont besoin pour bien commencer leur « parcours d'intégration » en France. **Ce scénario se décline selon deux axes : la refonte significative du dispositif d'accueil et de ses prestations d'une part ; la mise en place d'une gouvernance partenariale entre l'OFII et les autres acteurs susceptibles de faciliter l'intégration d'autre part.** Il s'agit en particulier de Pôle emploi et des conseils généraux.

La refonte du dispositif d'accueil implique au préalable une **évolution de la visite médicale**, à la fois en proposant le dépistage systématique des pathologies transmissibles autres que la tuberculose (VIH et hépatites) et en la déconnectant du titre de séjour. Le lien actuellement fait entre certificat médical et obtention du premier titre conduit en effet certains migrants à dissimuler la réalité de leur état de santé.

La refonte du dispositif d'accueil proprement dit passe par l'abandon **des dispositifs dont l'impact paraît faible ou nul** : le pré-CAI et la formation « Vivre en France ». La formation civique obligatoire devrait de son côté être simplifiée et ramenée à une demi-journée, avec un contenu recentré sur les messages essentiels que l'on veut faire passer (notamment laïcité et égalité hommes-femmes).

Le dispositif d'accueil doit en outre davantage répondre au besoin d'aide dans l'accès au marché du travail des primo-arrivants. Plutôt que de faire doublon avec l'entretien individuel de diagnostic, qui relève de Pôle emploi, l'OFII devrait se consacrer à la levée des freins qui sont spécifiques aux primo-arrivants : la méconnaissance des règles du marché de l'emploi en France et la barrière que peut représenter l'insuffisante maîtrise du français, quand bien même les autres conditions pour accéder à un emploi sont réunies. C'est pourquoi la mission préconise de **remplacer le bilan de compétences professionnelles individuel par un atelier collectif sur les techniques de recherche d'emploi.** Au-delà de la refonte de cette prestation, la mission propose également de **faire de la formation linguistique un axe stratégique de la formation professionnelle**, que ce soit à travers les actions du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, les actions de formation portées par les

conseils régionaux ou l'évolution du contenu des certifications de qualification professionnelle.

Enfin, **la refonte du dispositif d'accueil passe par un renforcement significatif de l'apprentissage du français.** La France est le seul pays qui fixe pour les migrants un objectif de maîtrise de sa langue aussi modeste. Aussi, la mission recommande-t-elle de relever au niveau A1 le niveau à atteindre à l'issue de la formation linguistique fournie par l'OFII (contre A1.1 actuellement). Ce niveau lui semble être le socle minimum sur lequel le migrant pourra construire lui-même son parcours d'apprentissage. Elle suggère dans le même temps de simplifier la procédure de certification du niveau atteint, par substitution d'une attestation à l'obligation de diplôme.

La mission propose de saisir l'occasion de la création du titre de séjour pluriannuel pour encourager les migrants dans leur apprentissage de la langue, en liant sa délivrance à l'acquisition de ce niveau. Cette évolution, plus exigeante que l'actuelle obligation d'avoir simplement suivi la formation OFII menant au niveau A1.1, sera en effet rendue possible par la nouvelle gradation des titres, le titre annuel restant en tout état de cause acquis en cas d'échec à la formation.

Au-delà de cette refonte du dispositif d'accueil, le scénario retenu par la mission implique une **évolution du rôle de l'OFII et de la gouvernance de la politique d'accueil.**

En effet, pour répondre à l'objectif de mieux individualiser l'accueil des primo-arrivants, l'OFII doit se mettre en capacité d'identifier plus finement qu'aujourd'hui les difficultés qui pourraient faire obstacle à l'intégration ultérieure d'un migrant. En particulier, **les primo-arrivants présentant une situation sociale fragile doivent être repérés aussi tôt que possible, et leur prise en charge assurée.**

Pour ce qui concerne le suivi de ces primo-arrivants les plus fragiles, l'OFII n'est plus en capacité de l'assurer lui-même, faute d'effectifs compétents. Il ne paraît pas opportun à la mission de reconstruire un tel service, car une prise en charge sociale par l'OFII ne pourrait être que de courte durée et nécessiterait de toute façon une réorientation ultérieure de la personne vers les services de droit commun. Dès lors, l'OFII devra systématiquement orienter les migrants les plus fragiles vers le dispositif d'action sociale des conseils généraux. C'est dans la pratique déjà le cas, mais trop tardivement. C'est pourquoi la mission recommande que cette prise en charge soit formalisée et organisée. Cet aspect des compétences des conseils généraux devra faire l'objet d'un protocole avec l'OFII.

Pour ce qui concerne la visibilité de l'OFII sur les dispositifs existant à l'échelle locale, la mission recommande **la substitution de schémas d'accueil et d'intégration des primo-arrivants aux actuels PRIPI.** Réalisés à l'échelle de chaque direction territoriale de l'OFII, ces schémas permettraient d'associer tous les acteurs, ce que n'ont pu réussir les PRIPI. Ils donneraient également une visibilité et de la cohérence à l'ensemble des dispositifs concourant à l'accueil comme levier d'intégration des primo-arrivants, notamment dans les domaines de la formation professionnelle et de la formation linguistique. Ils seraient en outre le lieu de la gouvernance partenariale et locale que la mission juge indispensable à l'efficacité de la politique d'accueil.

Compte tenu de ce qui précède, la mission estime que le coût de l'évolution de la politique d'accueil pourra être contenu, les économies dégagées par la suppression de quelques dispositifs pouvant être redéployées (notamment vers le renforcement de la formation linguistique). Le scénario proposé par la mission représenterait un effort financier de l'ordre de 3,5 à 4,5M€ supplémentaires. Cet effort est à rapporter à la réduction des moyens financiers consacrés à la politique d'accueil depuis cinq ans et ne correspond donc selon la mission qu'à un rebasage nécessaire du financement de la politique d'accueil.

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	5
INTRODUCTION.....	13
DIAGNOSTIC	15
1 - LA POLITIQUE D'ACCUEIL EST LIMITEE DANS SON CHAMP ET DANS SES ACTEURS	17
<i>1.1. La politique d'accueil ne concerne pas tous les migrants</i>	<i>17</i>
<i>1.2. La politique d'accueil repose sur un dispositif unique : le Contrat d'Accueil et d'Intégration.....</i>	<i>17</i>
<i>1.3. La politique d'accueil est aujourd'hui essentiellement portée par le ministère de l'Intérieur.....</i>	<i>18</i>
<i>1.4. Les marges de manœuvre financières de la politique d'accueil se réduisent.....</i>	<i>19</i>
1.4.1. Les crédits du programme 104 sont en nette diminution sur cinq ans	19
1.4.2. Le budget de l'OFII est contraint par le plafonnement récent de ses recettes propres	20
2 - LE DISPOSITIF D'ACCUEIL ESSAIE DE CONCILIER REPONSE AUX BESOINS DES PRIMO-ARRIVANTS ET ATTENTES DE LA SOCIETE D'ACCUEIL	21
<i>2.1. Le dispositif d'accueil vise à répondre aux enjeux que représentent les flux migratoires tant en matière de santé publique que d'affirmation des valeurs de la société française.....</i>	<i>21</i>
<i>2.2. Les prestations du CAI ciblent correctement les besoins des primo-arrivants</i>	<i>21</i>
3 - MALGRE CE BON CIBLAGE DES BESOINS, LES MODALITES DE DEROULEMENT DE L'ACCUEIL N'EN FONT PAS UN VERITABLE LEVIER D'INTEGRATION	23
<i>3.1. Le champ des bénéficiaires des prestations d'accueil manque de cohérence.....</i>	<i>23</i>
<i>3.2. Le dispositif d'accueil ne permet pas de répondre aux attentes de la société en matière de santé publique et de connaissance des valeurs</i>	<i>23</i>
<i>3.3. Le dispositif d'accueil ne répond qu'imparfaitement aux attentes des primo-arrivants.....</i>	<i>24</i>
3.3.1. Le pré-CAI n'a pas d'utilité pour le migrant	24
3.3.2. L'accueil est insuffisamment individualisé	25
3.3.3. La formation linguistique souffre d'une ambition insuffisante et de l'absence de parcours d'apprentissage	26
3.3.3.1. L'ambition de la formation linguistique est très insuffisante dans une optique d'intégration	26
3.3.3.2. La formation linguistique du CAI est mal coordonnée avec les autres offres linguistiques	27
3.3.4. L'accompagnement des primo-arrivants dans l'accès à l'emploi est inefficace	27
3.3.4.1. Le bilan de compétences professionnelles n'est pas un levier efficace d'accès à l'emploi pour les primo-arrivants	27
3.3.4.2. Ce bilan de compétences est peu utilisé par Pôle emploi	28
3.3.4.3. Les primo-arrivants ont peu recours à la procédure de comparabilité des diplômes.....	29
3.3.4.4. Les formations professionnelles à dimension linguistique sont peu développées	29
3.3.4.5. Les autres dispositifs d'accompagnement vers l'emploi sont peu structurés et s'adressent à un public limité	29
<i>3.4. Politique d'accueil et politique d'intégration sont mal articulées.....</i>	<i>30</i>
PROPOSITIONS	33
1 - DEUX SCENARIOS A ECARTER : DELEGUER AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES TOUTE LA POLITIQUE D'ACCUEIL ET D'ACCOMPAGNEMENT DES MIGRANTS OU FAIRE ACCOMPAGNER LES PRIMO-ARRIVANTS PAR L'ÉTAT PENDANT UNE PERIODE LONGUE	35
<i>1.1. Scénario 1 : Déléguer toute la politique d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivants aux collectivités ne permettrait pas d'assurer l'égalité de traitement des migrants.....</i>	<i>35</i>

1.2. Scénario 2 : L'accompagnement par l'OFII de chaque primo-arrivant pendant une période longue ne correspond pas à un besoin identifié des migrants et ne serait financièrement pas soutenable	37
1.2.1. Ce scénario ne correspond pas à une demande des migrants et risque de retarder leur accès au droit commun	37
1.2.2. Ce scénario serait très coûteux	38
2 - LE SCENARIO PROPOSE PAR LA MISSION POUR MIEUX ARTICULER LA POLITIQUE D'ACCUEIL AVEC DES OBJECTIFS D'INTEGRATION	41
2.1. Premier objectif : Mieux répondre aux enjeux que représentent les flux migratoires en matière de santé publique et d'affirmation des valeurs de la société d'accueil	41
2.1.1. Maintenir la visite médicale à l'OFII et la faire évoluer	41
2.1.1.1. Maintenir la visite médicale et compléter son contenu par le dépistage d'autres pathologies transmissibles.....	41
2.1.1.2. Maintenir la visite médicale à l'OFII, tout en la déconnectant de la délivrance du titre de séjour.....	42
2.1.1.3. Étudier la possibilité de réduire le nombre d'étrangers soumis à la visite médicale	44
2.1.2. Refondre la formation civique assurée par l'OFII, en la recentrant sur les valeurs fondamentales	44
2.2. Deuxième objectif : mieux répondre aux principaux besoins des migrants	45
2.2.1. Ouvrir de manière optionnelle la possibilité pour les étrangers communautaires de bénéficier des prestations de l'OFII	45
2.2.2. Se fixer un objectif linguistique plus ambitieux	45
2.2.2.1. Les conséquences en termes de coûts d'une élévation du niveau d'exigence linguistique	46
2.2.2.2. Option 1 : un objectif de niveau A1.....	47
2.2.2.3. Option 2 : Fixer comme objectif le niveau A2 ou B1.	47
2.2.3. Confier à l'OFII la mission de structurer l'offre d'apprentissage du français pour migrants	49
2.2.4. Faire évoluer les modalités d'apprentissage du français et de certification du niveau atteint	49
2.2.4.1. Alléger les charges que représente le référentiel « français langue d'intégration » pour les organismes de formation, en l'intégrant dans le cahier des charges de l'appel d'offre linguistique de l'OFII	49
2.2.4.2. Substituer à une logique de diplôme une logique d'attestation de niveau.....	50
2.2.5. Agir sur les freins spécifiques des primo-arrivants pour l'accès à l'emploi	50
2.2.5.1. Mettre en place une offre de formation professionnelle à dimension linguistique	50
2.2.5.2. Remplacer le bilan de compétences professionnelles par un atelier collectif consacré aux démarches d'accès à l'emploi et à la reconnaissance des compétences et des diplômes.....	52
3 - LA BONNE REALISATION DES SCENARIOS RECOMMANDES IMPLIQUE QUE L'ETAT SE DONNE LES MOYENS DE MIEUX ACCOMPAGNER LE PROCESSUS D'INTEGRATION DE CHAQUE PRIMO-ARRIVANT	55
3.1. Orientation 1 : supprimer le pré-CAI et mettre en place un accompagnement plus individualisé.....	55
3.1.1. Supprimer le pré-CAI	55
3.1.2. Mieux individualiser le premier accueil	55
3.1.3. Organiser le suivi social des primo-arrivants les plus fragiles	56
3.2. Orientation 2 : adapter la gouvernance et le rôle de l'OFII à cette politique d'accueil.....	56
3.2.1. Adapter la gouvernance à une politique d'accueil centrée sur l'orientation vers les structures et dispositifs utiles aux primo-arrivants	56
3.2.1.1. Améliorer le partenariat entre le Ministère de l'Intérieur et le Ministère en charge de l'emploi	57
3.2.1.2. Améliorer la visibilité de l'ensemble de l'offre linguistique à l'échelle de chaque DT OFII.....	58
3.2.1.3. Mettre en place un protocole entre l'OFII et les conseils généraux pour assurer le suivi social des migrants les plus fragiles.....	58
3.2.2. Faire évoluer le rôle de l'auditeur de l'OFII vers un rôle de diagnostic et d'orientation individualisés.....	58
3.2.3. Substituer aux PRIPI un schéma d'accueil des primo-arrivants.....	58
3.3. Orientation 3 : lier délivrance d'un titre pluriannuel et acquisition d'un niveau de maîtrise du français	59
3.4. Estimation du coût des mesures proposées	59
3.4.1. La participation financière directe des migrants aux prestations n'est pas opportune	59
3.4.2. Les mesures proposées représentent un effort financier de l'ordre de 3,5 à 4,5M€.....	60

INTRODUCTION

Si la politique française de migration remonte à 1945, avec la création de l'office des migrations internationales (OMI)¹, la politique d'accueil telle qu'elle existe aujourd'hui est une construction récente. Elle est issue d'une réforme de 2007, qui s'est traduite par deux évolutions importantes :

- la généralisation du « contrat d'accueil et d'intégration » (CAI) en 2007, après une expérimentation dans quelques départements ;
- le transfert de la compétence en matière d'accueil et d'intégration du ministère chargé des affaires sociales vers le ministère chargé de l'immigration (2007), puis vers le ministère de l'intérieur (2012), la direction des populations et des migrations devenant la direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (2007), puis la direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité² (2013).

Depuis lors, le ministère de l'intérieur et son opérateur, l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), portent l'essentiel de cette politique, qui est conçue comme un levier pour favoriser l'intégration à plus long terme des migrants.

Par lettre du 12 mars 2013, le ministre de l'intérieur a demandé à l'inspection générale de l'administration (IGA) et à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) de procéder à l'évaluation de la politique d'accueil des étrangers³ primo-arrivants en France⁴. La notion de primo-arrivants désigne, pendant les cinq premières années qui suivent leur admission au séjour, les étrangers qui ont vocation à demeurer durablement sur le territoire. Cette mission fait partie des évaluations de politiques publiques ministérielles lancées en début d'année 2013 par le Premier ministre dans le cadre de la démarche de modernisation de l'action publique (MAP).

La demande porte sur « les modalités et l'impact » des deux objectifs suivants :

- « renforcer l'action du ministère de l'intérieur en matière d'accueil des immigrés primo-arrivants » ;
- « insérer l'action du ministère dans une meilleure logique interministérielle ».

La lettre de mission demande en particulier une « *évaluation des prestations de l'actuel contrat d'accueil et d'intégration* », une expertise des « *conditions d'un accompagnement du parcours d'intégration de la personne immigrée, notamment pendant sa période d'installation, par un référent* » et un examen du lien à établir « *avec la condition d'intégration requise pour l'accès à une première carte de résident* ».

¹ Selon l'UNESCO, un migrant est une personne qui vit de façon temporaire ou permanente dans un pays dans lequel elle n'est pas née et qui a acquis d'importants liens sociaux avec ce pays.

² Décret n° 2013-728 du 12 août 2013.

³ Selon le Haut Conseil à l'Intégration, un étranger est une personne qui ne possède pas, sur le territoire, la nationalité française, soit qu'elle possède (à titre exclusif) une autre nationalité, soit qu'elle n'en possède aucune (apatride).

⁴ Se reporter à la lettre de mission jointe à la suite des annexes du présent rapport.

Un comité de pilotage de la mission a été constitué par le cabinet du ministère de l'Intérieur⁵, auquel a été adjoint un groupe ressources⁶ composé d'acteurs de la politique d'intégration des migrants et chargé de réagir au diagnostic et aux orientations de la mission.

Le comité de pilotage a validé l'approche de la mission consistant à centrer les travaux sur le processus d'accueil en tant qu'il permet ou facilite l'intégration ultérieure des étrangers dans la société française. **La présente étude ne porte donc pas sur la politique d'intégration au sens large, mais sur un processus bien spécifique de cette politique, délimité à la fois dans le temps (les premières années de présence sur le territoire) et en termes de public (étrangers primo-arrivants ayant vocation à s'installer durablement en France).** La politique d'intégration fait par ailleurs l'objet de travaux interministériels lancés en avril 2013 par le Premier ministre (cinq groupes de travail constitués).

Pour mener à bien ses travaux, la mission a procédé par entretiens, analyse documentaire et travaux en atelier. Elle a rencontré les principaux acteurs ministériels de cette politique (secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, direction générale de la cohésion sociale, direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle, direction du budget, services compétents du ministère de l'Éducation nationale, Pôle emploi...) ainsi que le haut-conseil à l'intégration (HCI), les responsables de l'OFII et de l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

La mission s'est déplacée dans cinq délégations territoriales (DT) de l'OFII (Strasbourg, Montrouge, Créteil, Montpellier et Marseille) pour y rencontrer les acteurs locaux de la politique d'accueil des primo-arrivants (OFII, direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, préfetures, Pôle emploi, collectivités territoriales, associations, services de l'Éducation nationale, etc.) ainsi que des bénéficiaires de cette politique (primo-arrivants signataires du CAI). Elle s'est également rendue auprès de la représentation de l'OFII à Istanbul.

De manière générale la mission n'a pas cherché à définir ce qu'est une intégration réussie. Elle s'est en revanche interrogée sur les moyens qui rendent possible cette intégration afin de proposer une politique d'accueil des primo-arrivants qui puisse constituer un fondement solide à un parcours qu'il appartient par ailleurs à chaque migrant de construire.

⁵ Constitué du conseiller chargé de la politique d'intégration du ministre de l'Intérieur, du secrétaire général à l'immigration et à l'intégration (direction de l'accueil, de la citoyenneté et de l'intégration), du directeur général de l'office français de l'immigration et de l'intégration et du directeur de projet « modernisation de l'action publique » du ministère de l'Intérieur.

⁶ Constitué de représentants des mairies de Paris, Saint-Denis, Montreuil et Brest, de la fédération nationale des centres sociaux et de la présidente de l'association ELELE – Migrations et culture de Turquie (aujourd'hui dissoute), Gaye Petek.

DIAGNOSTIC

1 - LA POLITIQUE D'ACCUEIL EST LIMITEE DANS SON CHAMP ET DANS SES ACTEURS

1.1. LA POLITIQUE D'ACCUEIL NE CONCERNE PAS TOUS LES MIGRANTS

La France délivre environ 200.000 titres de séjour par an, en augmentation d'un peu plus de 10% sur les 5 dernières années. La majorité des titres de séjour est délivrée pour raison familiale (44% des titres de séjour⁷), tandis que le motif économique ne représente que 8,7% du total⁸.

Quel que soit le motif de leur admission au séjour, l'ensemble des migrants en provenance d'un pays extérieur à l'Union européenne est pris en charge par l'OFII pour le passage d'une visite médicale. En revanche, seule la moitié d'entre eux est concernée par les actions de la politique d'accueil des primo-arrivants : cette dernière cible en effet uniquement les étrangers admis à séjourner en France et qui ont vocation à y demeurer durablement⁹. Il s'agit essentiellement des admis au séjour pour motif familial¹⁰.

1.2. LA POLITIQUE D'ACCUEIL REPOSE SUR UN DISPOSITIF UNIQUE : LE CONTRAT D'ACCUEIL ET D'INTEGRATION

La politique d'accueil est mise en œuvre au travers du dispositif du contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Expérimenté à partir de 2003, ce contrat est obligatoire depuis 2007¹¹. Il est signé par tout étranger âgé de plus de seize ans¹², non ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, et titulaire pour la première fois d'un titre de séjour l'autorisant à s'installer durablement sur le territoire.

Le CAI est composé d'une formation civique d'une journée, obligatoire, et d'un ensemble de prestations¹³ prescrites ou non selon le profil du migrant :

- une formation linguistique de 400 heures maximum (en moyenne 270 heures), prescrite à environ 25% des migrants ;
- une formation d'une journée à la vie en France, prescrite à 32% des migrants ;
- un bilan de compétences professionnelles de 3 heures, prescrit à 60% des migrants.

L'Etat s'engage à fournir les prestations, et le migrant, par la signature du CAI, s'engage à suivre celles qui lui sont prescrites. Le dispositif est conçu sur une durée courte : conclu pour un an renouvelable une fois, le CAI est en pratique souvent accompli dans les quatre mois suivant l'arrivée sur le territoire.

⁷ Cf. Annexe 1 « Eléments statistiques sur les primo-arrivants et les signataires du CAI ».

⁸ Cf. Annexe 1 « Eléments statistiques sur les primo-arrivants et les signataires du CAI ».

⁹ Cf. article L311-9 du CESEDA.

¹⁰ 85% des signataires du CAI sont admis au séjour pour motif familial (conjoint de Français, regroupement familial ou « vie privée et familiale »).

¹¹ 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.

¹² Le contrat est co-signé par le représentant légal dans le cas des étrangers âgés de 16 à 18 ans.

¹³ Cf. Annexe 3 « Prestations du CAI ».

Le caractère obligatoire du CAI et la possibilité de tenir compte du respect de ses obligations lors du renouvellement du titre de séjour¹⁴ garantissent l'assiduité des primo-arrivants aux différentes prestations (plus de 90% de présence en moyenne). Toutefois, l'assiduité est moindre pour la formation linguistique (de l'ordre de 80%)¹⁵.

Le CAI est le seul dispositif standard d'accueil des étrangers. Si certaines collectivités locales (en particulier les mairies) ou d'autres institutions (scolaires par exemple) ont élaboré leurs propres dispositifs, ces derniers sont cependant très variés et ne distinguent pas toujours les étrangers en situation régulière de ceux qui sont en situation irrégulière. La plupart ne distinguent pas non plus les primo-arrivants des migrants présents depuis longtemps sur le territoire.

1.3. LA POLITIQUE D'ACCUEIL EST AUJOURD'HUI ESSENTIELLEMENT PORTEE PAR LE MINISTERE DE L'INTERIEUR

La charge financière de la politique d'accueil repose depuis 2009 exclusivement sur le ministère de l'Intérieur et sur son opérateur, l'OFII.

En effet, les actions à destination des primo-arrivants qui se trouvaient dans le programme 147 « Politique de la Ville », piloté par l'ACSé, ont été transférées au programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » de la mission « Immigration, asile et intégration », pilotée par le SGII¹⁶. Le SGII a lui-même été rattaché au ministère de l'intérieur en 2010¹⁷. L'OFII, établissement public du ministère de l'Intérieur, est chargé de la mise en œuvre de la politique d'accueil, au travers du CAI.

Les participations d'autres acteurs sont limitées au fonds européen d'intégration (qui intervient en co-financement, sur des appels à projets nationaux) et à quelques conventions nationales (avec Pôle emploi, avec certaines entreprises, etc.) ou locales (avec des entreprises, des associations, etc.). La politique d'accueil fonctionne ainsi sur un mode de conventionnement bilatéral entre le ministère de l'Intérieur et/ou l'OFII d'une part, et des partenaires spécialisés (emploi, éducation etc.) d'autre part, plutôt que dans une logique interministérielle globale.

Toutefois, un autre ministère prend également en charge une partie du public primo-arrivant. L'Education nationale a en effet mis en place des dispositifs spécifiques pour faciliter l'accueil des enfants étrangers dans le système scolaire français : dispositif « Ouvrir l'école aux parents pour réussir l'intégration », pour faciliter les échanges entre l'institution

¹⁴ Loi n°2006-911 précitée – titre Ier, article 5 (version initiale), repris dans l'article L.311-9 du CESEDA : « Lors du premier renouvellement de la carte de séjour, il peut être tenu compte du non-respect, manifesté par une volonté caractérisée, par l'étranger, des stipulations du contrat d'accueil et d'intégration ».

¹⁵ Cf. Annexe 3 « Prestations du CAI ».

¹⁶ A sa création en 2006, le programme 104 s'intitulait « Accueil des étrangers et intégration ». Il était piloté par la direction de la population et des migrations (DPM) au ministère chargé des affaires sociales. Cette compétence d'accueil et d'intégration est transférée en mai 2007 au nouveau ministère de l'Immigration, de l'identité nationale et du développement solidaire, qui se voit confier « l'accueil en France des ressortissants étrangers qui souhaitent s'y établir » ainsi que « l'ensemble des questions concernant l'intégration des populations immigrées en France ».

¹⁷ En août 2013, le décret n°2°13-728 du 12 août 2013 modifiant l'organisation du ministère de l'Intérieur remplace le SGII par la direction générale des étrangers en France (DGEF). Dans le même temps, la direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (DAIC) est remplacée par la direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité (DAAEN).

scolaire et les parents étrangers (compréhension de l'environnement administratif, des termes utilisés, des enjeux éducatifs, etc.), classes d'initiation pour élèves non francophones (CLIN) dans le premier degré et classes d'accueil (CLA) dans le second degré¹⁸. L'orientation générale de cette politique est d'intégrer progressivement et le plus rapidement possible les élèves accueillis dans ces classes dans une classe normale, ce processus ne durant généralement pas plus d'une année. Ces classes s'adressent à un public plus large que celui concerné par la politique d'accueil des étrangers primo-arrivants portée par le ministère de l'Intérieur : elles ciblent en effet les « élèves nouvellement arrivés en France », qu'ils aient ou non un droit au séjour, et quel que soit leur pays d'origine (ressortissants européens compris). Elles accueillent aussi des enfants issus de la communauté des gens du voyage. Les dispositifs du ministère de l'Education nationale fonctionnent ainsi en autonomie vis-à-vis de la politique d'accueil menée par le ministère de l'Intérieur, en s'appuyant sur les CASNAV (Centre Académique pour la Scolarisation des enfants allophones Nouvellement Arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de Voyageurs).

1.4. LES MARGES DE MANŒUVRE FINANCIERES DE LA POLITIQUE D'ACCUEIL SE REDUISENT

1.4.1. Les crédits du programme 104 sont en nette diminution sur cinq ans

Les changements de périmètre du programme 104 entre 2008 et 2013 rendent difficile une comparaison des montants financiers sur la période. Il apparaît toutefois que les crédits de paiement du programme hors fonds de concours européen (FEI) ont diminué de presque 17% entre la LFI 2010 et la LFI 2013. Si l'on ajoute à cette dernière le surgel décidé en gestion, les crédits de paiement du programme 104 sont en diminution de près de 25%. La baisse porte principalement sur les actions concourant à l'intégration des étrangers, pour lesquelles les crédits passent de 30M€ en LFI 2010 à 24,9M€ en LFI 2013 avant surgel. En revanche, les actions concernant les réfugiés voient leurs crédits rester quasiment stables (de 14,75M€ en LFI 2010 à 14,30M€ en LFI 2013 avant surgel). Autrement dit, **un effort budgétaire a été consenti en faveur de l'accueil des réfugiés (centres provisoires d'hébergement et activités d'intégration spécifiques aux réfugiés), au détriment des actions d'intégration des étrangers**, dans un contexte de réduction globale des dépenses¹⁹.

Le budget de l'OFII est également touché par ces diminutions de crédits. En effet, l'Etat verse à l'OFII des subventions pour charge de service public. Ces dernières proviennent principalement du programme 104 du budget de l'Etat, et plus marginalement des programmes 209²⁰ et 303²¹ (anciennement programme 301²²). La diminution des crédits du programme 104 s'est traduite par une diminution régulière de la subvention versée à l'OFII : de 15M€ en LFI 2010, elle n'est plus que de 11,6M€ en LFI 2013 (soit une baisse de 23%) avant surgel, et 9,6M€ avec le surgel appliqué en gestion (ce qui porte la baisse à 36%). La contribution du programme au budget de l'OFII est à mettre en regard avec le coût des prestations du CAI, qui s'élève annuellement à un peu plus de 45M€. Leur financement dépend donc essentiellement des recettes propres de l'opérateur, elles-mêmes en diminution depuis 2012.

¹⁸ Cf. Annexe 9 « Politique d'accueil et de scolarisation par l'Education nationale ».

¹⁹ Cf. Annexe 2 « Evolution des moyens consacrés par l'Etat aux actions d'accueil en faveur des primo-arrivants ».

²⁰ Programme 209 : « Solidarité à l'égard des pays en développement ».

²¹ Programme 303 : « Immigration et Asile ».

²² Programme 301 : « Développement solidaire et migrations », supprimé en LFI 2013.

Au total, les crédits de paiement du programme 104 pour les actions d'intégration sont passés de 62,3M€ en LFI 2010 à 50M€ en LFI 2013 (4M€ après surgel), soit une diminution de 20% (28% après surgel).

1.4.2. Le budget de l'OFII est contraint par le plafonnement récent de ses recettes propres

L'accueil physique et les prestations prescrites aux migrants sont gratuits. Toutefois, les migrants participent indirectement au financement du dispositif au travers des taxes OFII. En effet, toute délivrance ou renouvellement d'un titre de séjour donne lieu à une taxe, que le ressortissant étranger doit verser à l'OFII. Le montant de la taxe peut varier selon les catégories d'admission au séjour²³. Pour une primo délivrance de titre de séjour, le montant de droit commun s'élève actuellement à 241€.

Depuis 2012, l'OFII n'a plus une visibilité complète sur le rendement des taxes car il n'assure plus lui-même leur recouvrement, désormais pris en charge par le ministère des finances. Surtout, il ne perçoit plus l'intégralité de leur produit : les recettes sont plafonnées, et tout surplus porté au budget de l'Etat. Le plafond global de la part de ces taxes affectée à l'OFII baisse chaque année : fixé à 161M€ en 2012, il a été baissé à 150M€ en 2013 et les perspectives 2014 l'établissent à 140M€, soit une diminution de 13% en trois ans. Compte tenu de la stabilité du nombre de titres de séjour délivrés chaque année, **les taxes payées par les migrants servent donc de moins en moins à financer l'opérateur chargé de leur accueil, et de plus en plus à abonder les crédits d'autres politiques publiques.**

Malgré ce plafonnement, les recettes propres ont représenté 83% du budget de l'établissement en 2012, contre 6,7% pour les contributions des programmes 104 et 301²⁴.

Le produit des taxes est porté au budget de l'OFII sans être affecté à une action particulière. Il n'est donc pas possible de rapporter le montant versé par chaque migrant concerné par le CAI au coût des prestations dont il bénéficie.

²³ Se reporter à la circulaire NOR INTV1243671C. Les montants ont été modifiés par le décret n° 2012-1535 du 29 décembre 2012 relatif aux taxes prévues aux articles L. 311-13 et L. 311-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

²⁴ Source : compte financier 2012 de l'OFII. Les fonds européens et quelques recettes supplémentaires complètent les ressources de l'établissement.

2 - LE DISPOSITIF D'ACCUEIL ESSAIE DE CONCILIER REPOSE AUX BESOINS DES PRIMO-ARRIVANTS ET ATTENTES DE LA SOCIÉTÉ D'ACCUEIL

2.1. LE DISPOSITIF D'ACCUEIL VISE À RÉPONDRE AUX ENJEUX QUE REPRÉSENTENT LES FLUX MIGRATOIRES TANT EN MATIÈRE DE SANTÉ PUBLIQUE QUE D'AFFIRMATION DES VALEURS DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE

En matière d'accueil, la mission considère que quatre responsabilités principales incombent à l'Etat :

- il lui revient de s'assurer que les flux migratoires ne soient pas à l'origine de la réapparition en France de pathologies médicales contagieuses quasiment disparues²⁵ ;
- il lui revient de donner aux migrants les informations relatives aux institutions, valeurs et usages de la société française, afin que ceux-ci ne soient pas mis en difficulté par des comportements dont ils ignoreraient l'illégalité ou le caractère inadapté (statut juridique et intégrité physique de la femme, partage de l'autorité parentale, etc.) ;
- il lui revient de garantir l'égalité de tous, en faisant en sorte qu'il n'y ait pas de différence dans l'accueil d'un primo-arrivant selon le lieu où il s'installe ;
- il lui revient de permettre l'accès rapide du migrant au droit commun des dispositifs d'accompagnement existants (accès au logement, à la santé, à l'emploi, et plus généralement accès aux droits).

L'actuelle politique d'accueil permet à l'Etat d'assumer ces différentes responsabilités. L'obligation de passer la visite médicale semble cohérente avec l'enjeu de santé publique représenté par les flux migratoires (cf. 2.1. page 37). Le certificat médical étant nécessaire pour la validation de leur titre de séjour, les migrants s'y conforment sans difficulté.

Pour les étrangers des pays tiers ayant vocation à demeurer durablement en France et entrant ainsi dans le champ du CAI, l'autre obligation inscrite dans la politique d'accueil concerne la formation civique, qui s'impose à tous les signataires du contrat d'accueil. Cette formation doit permettre la diffusion d'un message commun et identique sur le fonctionnement des institutions et sur les valeurs de la société française.

2.2. LES PRESTATIONS DU CAI CIBLENT CORRECTEMENT LES BESOINS DES PRIMO-ARRIVANTS

Les migrants rencontrés par la mission soulignent très majoritairement que, pour eux, l'intégration passe par la maîtrise de la langue et par l'emploi²⁶. Dans ces deux domaines, la politique d'accueil propose des réponses avec les prestations du CAI : formation linguistique pouvant aller jusqu'à 400h et réalisation d'un « bilan de compétences professionnelles » visant à faciliter l'accès aux dispositifs de droit commun de recherche d'emploi. S'y ajoute une aide pratique aux démarches lors de la formation « Vivre en

²⁵ A titre d'exemple, 48,6% des cas de tuberculose diagnostiqués en France en 2008 ont été observés chez des personnes nées à l'étranger.

²⁶ Cf. Annexe 7 « Synthèse des ateliers organisés dans les directions territoriales ».

France ». Ces formations ne sont obligatoires que pour les signataires du CAI pour lesquels l'OFII, les jugeant utiles, les a prescrites. L'assiduité est exigée pour que les stipulations du contrat d'accueil soient considérées comme respectées.

Le portage de l'accueil par l'OFII permet en outre d'assurer aux migrants, grâce au maillage géographique des directions territoriales de l'établissement, un accès sur tout le territoire aux prestations dont ils ont besoin. L'attribution des marchés pour les différentes prestations relève d'un appel d'offre national (un seul cahier des charges) à lots régionaux (pour un maillage territorial optimal) qui vise à garantir l'homogénéité des prestations.

3 - MALGRE CE BON CIBLAGE DES BESOINS, LES MODALITES DE DEROULEMENT DE L'ACCUEIL N'EN FONT PAS UN VERITABLE LEVIER D'INTEGRATION

3.1. LE CHAMP DES BENEFICIAIRES DES PRESTATIONS D'ACCUEIL MANQUE DE COHERENCE

La politique d'accueil des étrangers primo-arrivants repose actuellement sur le seul dispositif du CAI. Or, le champ de ce dernier présente des incohérences : ainsi de jeunes étrangers scolarisés en France depuis plusieurs années (parfois depuis leur enfance) sont obligés de le signer à leur majorité, alors que ceux qui ont été scolarisés trois ans dans un établissement français à l'étranger en sont dispensés.

Par ailleurs, bénéficient également des prestations du CAI les étrangers régularisés et les personnes à qui l'asile a été accordé, alors même qu'elles peuvent vivre en France depuis plusieurs années et ne devraient donc pas être considérées stricto sensu comme des primo-arrivants.

Le choix d'exclure systématiquement les Européens des prestations du CAI se révèle par ailleurs contestable : ils sont susceptibles d'avoir des besoins similaires aux ressortissants des pays tiers en termes de maîtrise de la langue ou de connaissance des institutions et des valeurs, même s'ils sont probablement plus familiarisés avec des environnements très administratifs comme le nôtre.

3.2. LE DISPOSITIF D'ACCUEIL NE PERMET PAS DE REpondre AUX ATTENTES DE LA SOCIETE EN MATIERE DE SANTE PUBLIQUE ET DE CONNAISSANCE DES VALEURS

La visite médicale telle qu'elle est conçue aujourd'hui a un double objectif : un objectif de « contrôle sanitaire aux frontières », visant à détecter des maladies contagieuses (essentiellement la tuberculose) et à imposer la prise en charge médicale nécessaire, et un objectif de bilan de santé, visant à diagnostiquer certaines maladies (diabète par exemple) et à orienter le migrant vers le système de soin adéquat. Elle ne répond cependant qu'imparfaitement à ce double objectif. En matière de santé publique, elle ne prévoit pas le dépistage de certaines pathologies transmissibles, comme l'hépatite C ou une proposition de dépistage du VIH. Par ailleurs, son positionnement, avant la validation ou la délivrance du titre de séjour, nuit à l'efficacité de ce bilan, les migrants étant tentés de dissimuler la réalité de leur état de santé de peur qu'il n'ait des conséquences sur la délivrance de leur titre.

Quant à la formation civique obligatoire, elle ne permet pas de faire passer efficacement les messages essentiels sur les valeurs républicaines. Elle souffre en effet d'un **contenu trop dense et d'objectifs trop nombreux**. Plutôt que de privilégier les messages essentiels, notamment la laïcité et l'égalité hommes/femmes, la formation vise à diffuser un maximum d'informations, en particulier historiques et institutionnelles. **La pédagogie retenue est en outre inadaptée à un public d'adultes et ne permet pas de bien répondre aux questions des migrants**. Elle s'apparente à la dispense d'un cours magistral pour des groupes de 20 à 30 personnes, ce qui fait obstacle à l'interactivité des échanges. La formation repose sur le déroulé d'un support PowerPoint standardisé trop long (80 diapositives), seul

outil pédagogique dont disposent les formateurs. Les mêmes informations sont délivrées à tous les migrants, quel que soit leur pays d'origine, leur niveau scolaire, leur âge ou leur vécu. Enfin, le **choix de délivrer la formation en français** pose problème car malgré la possibilité de bénéficier d'interprètes, la délivrance d'informations dans une langue mal maîtrisée par le migrant en réduit inévitablement la portée.

3.3. LE DISPOSITIF D'ACCUEIL NE REPOND QU'IMPARFAITEMENT AUX ATTENTES DES PRIMO-ARRIVANTS

Les sujets sur lesquels mettre l'accent pour que l'accueil puisse constituer la première étape d'une intégration à long terme sont bien identifiés. Pour autant, la politique d'accueil ne répond pas correctement aux attentes des migrants : insuffisamment individualisée, peu efficace sur les sujets majeurs de la maîtrise de la langue et de l'accès à l'emploi (50,6% des signataires du CAI sont toujours en recherche d'emploi au bout de deux ans²⁷), elle n'accompagne pas suffisamment les primo-arrivants qui en ont besoin, même quand une première approche de la langue et des valeurs françaises a été dispensée dans le pays d'origine.

3.3.1. Le pré-CAI n'a pas d'utilité pour le migrant

En 2009, le dispositif d'accueil du CAI a été complété, pour le conjoint de français âgé de moins de 65 ans ainsi que pour le ressortissant étranger âgé de plus de 16 ans et de moins de 65 ans pour lequel le regroupement familial a été sollicité, par un dispositif axé sur l'initiation à la langue et aux valeurs de la République dès le stade de la demande de visa dans le pays de départ. Il n'est pas certain que seule la volonté de faciliter l'intégration ultérieure des étrangers en France ait motivé ce dispositif, qui a aussi été compris comme une tentative de régulation du flux des demandes de visa²⁸. Plusieurs éléments infirment en effet la logique de construction d'un « parcours d'intégration » qui démarrerait dans le pays de départ et se poursuivrait une fois en France lors de l'accueil organisé par l'OFII.

D'une part, le pré-CAI n'est pas mis en œuvre partout²⁹, ce qui implique que tous les migrants concernés n'ont pas accès au dispositif qu'il prévoit. En outre, son contenu rend son impact faible voire nul : les prestations sont limitées à 40 heures d'apprentissage du français et 3 heures de formation aux valeurs de la République, ce qui est à la fois insuffisant pour la maîtrise de la langue et redondant avec la formation civique obligatoire dispensée ensuite dans le cadre du CAI. Le système de tests de connaissances mis en place paraît inutile puisque leur réussite ne conditionne pas la délivrance du visa : seule l'assiduité aux formations est obligatoire³⁰. D'ailleurs, la mise en place du pré-CAI ne semble pas avoir eu d'incidence notable sur le nombre de prescriptions de formation linguistique à l'arrivée en France³¹.

²⁷ Source : enquête longitudinale ELIPA sur l'intégration des primo-arrivants. Le champ de l'enquête correspond aux signataires du CAI en 2009. Les étudiants sont exclus du champ.

²⁸ Dans ce dispositif, les demandeurs de visa passent un test de connaissance du français et des valeurs de la République au dépôt de leur demande. S'ils ne réussissent pas le test, ils entrent dans le dispositif du pré-CAI, à l'issue duquel ils passeront de nouveau le test. La délivrance du visa est conditionnée à l'assiduité à ce dispositif.

²⁹ Seuls 49 pays sont couverts, soit par des représentations de l'OFII à l'étranger, soit par des conventions.

³⁰ A titre de comparaison, le dispositif allemand conditionne en théorie la délivrance du visa à la réussite au test linguistique. En pratique toutefois, le visa est délivré au bout de trois présentations au test, même infructueuses. En effet, refuser la délivrance d'un visa pour regroupement familial au motif qu'un test linguistique ou civique n'est pas réussi serait contraire à l'article 8 de la CEDH sur le droit au respect de la vie familiale.

³¹ Cf. Annexe 1 « Éléments statistiques sur les primo-arrivants et les signataires du CAI ».

D'autre part, les prestations du pré-CAI ne sont pas articulées avec le dispositif d'accueil en France : qu'il ait ou non participé au pré-CAI ne change rien quant aux prestations qui seront prescrites au migrant³².

3.3.2. L'accueil est insuffisamment individualisé

Si la politique d'accueil se veut un levier d'intégration, elle doit prendre en compte la variété des profils et des attentes des migrants³³ et adapter autant que possible ses réponses à leurs besoins.

Or les conditions de déroulement de l'accueil à l'OFII ne permettent pas d'individualiser suffisamment les prestations proposées au migrant. La « plateforme d'accueil » consiste à visionner collectivement un film mêlant informations institutionnelles trop complexes sur la France (les 36.000 communes, les élections – alors même que les étrangers n'ont pas le droit de vote – ou le Parlement), éléments sur les valeurs (laïcité, égalité hommes/femmes), démarches administratives (avec mention de structures disparues comme l'agence nationale pour l'emploi ou l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrants) et présentation du CAI.

L'entretien individuel ne compense que partiellement ce défaut d'individualisation, car il est trop court (une vingtaine de minutes) et fonctionne plus comme une liste d'informations descendantes que l'agent de l'OFII transmet au primo-arrivant que comme un échange individualisé permettant à ce dernier de poser les questions qui lui importent. Placé juste après la « plateforme d'accueil », qui elle-même a lieu dans le mois qui suit l'arrivée de l'étranger en France, il ne permet pas de prendre en compte l'échelonnement dans le temps des besoins du migrant.

Les prestations elles-mêmes ne tiennent pas suffisamment compte du profil des migrants : elles sont identiques quel que soit le pays d'origine, le niveau scolaire ou le niveau de maîtrise de la langue des primo-arrivants. Par exemple, la dimension historique de la formation civique telle qu'elle existe actuellement est probablement mieux comprise par l'étranger parlant français et disposant d'un niveau d'études supérieur que par celui qui a cessé l'école au primaire et maîtrise mal la langue.

En outre, **le déroulement de l'accueil et des prestations exclusivement en français limite leur bonne compréhension par au moins 25% des migrants** (ceux qui n'avaient aucune connaissance de la langue à leur arrivée), même si des interprètes peuvent être sollicités. Or, il est probable que ce sont justement ces migrants qui risquent d'éprouver le plus de difficultés d'intégration.

Enfin, il n'y a pas de synthèse des formations disponible sur le site de l'OFII, ni en français ni dans d'autres langues couramment parlées par les migrants.

³² A quelques exceptions près qui ne vont pas toujours dans le bon sens : en effet, certaines représentations à l'étranger délivreraient assez généreusement des dispenses de formation linguistique aux migrants à l'issue des 40 heures de formation. Le cas du Maroc a été signalé à plusieurs reprises à la mission sans que celle-ci puisse l'expertiser. En dispensant de formation linguistique un migrant qui a atteint le niveau A1.1 en 40 heures, on l'empêche paradoxalement d'atteindre un niveau supérieur au cours de la formation CAI.

³³ Cf. Annexe 10 « Comparaisons internationales » et annexe 6 « Accès à l'emploi des primo-arrivants ».

3.3.3. La formation linguistique souffre d'une ambition insuffisante et de l'absence de parcours d'apprentissage

3.3.3.1. *L'ambition de la formation linguistique est très insuffisante dans une optique d'intégration*

Il a été décidé en 2007 de retenir le niveau A1.1³⁴ de compétence linguistique comme objectif minimal de la formation linguistique proposée aux primo-arrivants dans le cadre du CAI³⁵. **Ce niveau est jugé par tous les interlocuteurs de la mission comme notoirement insuffisant pour permettre une intégration dans la société française et pour y mener une vie autonome.** Tous estiment que le niveau A1 devrait être un objectif minimal. A titre de comparaison, l'Italie, l'Allemagne et l'Autriche, qui ont mis en place des dispositifs d'intégration à l'arrivée similaires au CAI français, ont retenu comme objectif de compétence linguistique un niveau encore supérieur (en l'espèce, le niveau A2³⁶).

D'ailleurs, 62% des bénéficiaires de la formation linguistique la jugent insuffisante pour apprendre à parler, et les deux tiers d'entre eux auraient souhaité bénéficier d'une formation plus longue³⁷.

Certes, dès 2010, l'OFII a différencié son offre, en proposant aux migrants qui remplissent les conditions (notamment ceux ayant été scolarisés jusqu'à un niveau secondaire dans leur pays d'origine), un parcours de formation linguistique vers le niveau A1, et donc sanctionné par le diplôme d'études en langue française (DELFF) A1. La part des bénéficiaires d'une formation linguistique dans le cadre du CAI orientés vers le DELFF A1 est ainsi passée de 30% en 2011 à 50% en 2013. Toutefois une marge de progression existe encore en la matière, si l'on considère que plus de 68% des primo-arrivants ont un niveau d'études secondaires ou supérieures dans leur pays d'origine, et ce sans même remettre en cause les termes du marché linguistique actuel. L'OFII s'est ainsi fixé comme objectif l'inscription des deux tiers des primo-arrivants dans un parcours vers le niveau A1.

Les résultats de la formation linguistique, apparemment bons, sont en outre à relativiser. En effet, bien que 90% des candidats au diplôme initial de langue française (DILF) l'obtiennent, ces résultats sont en réalité plutôt décevants, non seulement en raison du niveau objectivement rudimentaire que constitue le A1.1, mais aussi parce que les chiffres sont sensiblement plus faibles lorsqu'on les rapporte au nombre de prescriptions de formation linguistique, et non au nombre d'inscriptions à l'examen. Le taux de réussite est alors de 74%. Cette déperdition est à rapprocher du taux d'absentéisme à la formation linguistique, qui était en 2012 de 21,1 %. Ce taux se traduit notamment par une part non négligeable de migrants s'étant vu prescrire une formation linguistique, mais qui ne se présentent jamais au DILF.

³⁴ Le niveau A1.1 est une subdivision du niveau A1 du Cadre européen commun de référence pour les langues (cf. Annexe 5 « Apprentissage du français »). A noter que ce cadre européen ne décrit pas ce niveau A1.1 mais en mentionne simplement la possibilité, afin de rendre visibles les progrès au niveau les plus faibles, par exemple dans les cours du soir pour adultes.

³⁵ Article R311-24 du CESEDA.

³⁶ Cf. Annexe 10 « Comparaisons internationales ».

³⁷ Source : enquête ELIPA (Enquête longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants).

3.3.3.2. La formation linguistique du CAI est mal coordonnée avec les autres offres linguistiques

L'offre de l'OFII se compose pour l'essentiel de la formation linguistique proposée dans le cadre du CAI, à laquelle s'ajoutent des possibilités de formation ultérieure, notamment pour atteindre le niveau A2, voire le niveau B1 dans le cadre des demandes de naturalisation. Mais l'offre de formation linguistique pour les migrants ne se limite pas à celle proposée par l'OFII : peuvent en effet coexister localement des offres émanant de l'Education nationale, des collectivités territoriales, des centres sociaux ou d'associations. Ces dispositifs s'adressent souvent à des publics spécifiques (enfants d'âge scolaire ou leurs parents) ou portent sur des besoins particuliers (la formation professionnelle). Ils peuvent être redondants avec la formation linguistique assurée par l'OFII car ils ne sont pas organisés de manière à en prendre le relais. Ils ne fonctionnent donc pas comme la suite d'un parcours d'apprentissage dont le CAI ne serait que la première étape³⁸.

Le nombre, la nature et la localisation exacts de ces dispositifs de formation linguistique pour les migrants ne sont en général pas recensés, même à l'échelle d'un département ou d'une région, ce qui rend difficile l'orientation des migrants qui voudraient poursuivre l'apprentissage du français après le CAI, ou qui voudraient simplement reprendre leur formation ou la commencer tardivement. Les délégations territoriales de l'OFII ou les prestataires qui interviennent pour son compte n'en ont généralement pas une connaissance exhaustive, ce qui ne permet pas d'orienter un primo-arrivant arrivé au terme de la formation linguistique du CAI vers un dispositif adapté à sa situation.

3.3.4. L'accompagnement des primo-arrivants dans l'accès à l'emploi est inefficace

Avec la langue, l'emploi représente un des deux enjeux principaux de l'accueil pour les primo-arrivants. Dans l'enquête ELIPA (enquête longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants ayant signé un CAI en 2009), 60% des signataires du CAI indiquent que la possibilité de trouver un emploi a été un critère important du choix de la France comme pays d'accueil. La difficulté à trouver un emploi est le premier motif d'insatisfaction cité par les 8% de signataires du CAI non satisfaits de leurs premières années en France.

Ces données sont cohérentes avec l'évolution du profil des primo-arrivants aujourd'hui : ils sont jeunes (32 ans en moyenne) et entrent dans la population en âge de travailler, d'autant plus que 56% des hommes et 64% des femmes³⁹ ont un diplôme du secondaire ou du supérieur. S'ils obtiennent un titre de séjour essentiellement pour raison familiale, leur immigration a donc également une dimension professionnelle. Or, l'efficacité des actions menées en faveur de l'accès à l'emploi des primo-arrivants s'avère limitée.

3.3.4.1. Le bilan de compétences professionnelles n'est pas un levier efficace d'accès à l'emploi pour les primo-arrivants

Actuellement, la politique d'accueil traite la problématique de l'accès à l'emploi des primo-arrivants au moyen de la réalisation d'un bilan de compétences professionnelles. Or ce

³⁸ Cf. Annexe 5 « Apprentissage du français ».

³⁹ Voir à ce sujet le rapport du Haut conseil à l'intégration « Intégrer dans une économie de sous-emploi », mars 2013 ainsi que l'annexe 6 « Accès à l'emploi des primo-arrivants ».

bilan est la prestation la moins appréciée des bénéficiaires. 65% d'entre eux actuellement en emploi estiment qu'il n'a pas été utile pour trouver l'emploi qu'ils occupent⁴⁰. En outre, il est resté impuissant face au chômage qui affecte les primo-arrivants : 50,6% des signataires d'un CAI en 2009 étaient toujours à la recherche d'un emploi en 2011⁴¹. Ce taux est plus de quatre fois supérieur au taux de chômage en France, et encore deux fois supérieur au taux de chômage des personnes migrantes, pourtant déjà très élevé⁴².

Ce faible impact peut s'expliquer par le caractère hybride de la prestation, qui mêle information sur les démarches d'accès à l'emploi, retour sur le parcours scolaire et universitaire du migrant et ébauche d'un projet professionnel. Son contenu trop standardisé ne permet pas de répondre aux attentes individuelles des migrants. Ces derniers comprennent mal à quoi sert l'exercice et s'attendent plutôt à ce qu'il débouche sur des propositions d'emploi⁴³. Il intervient en outre trop tôt pour les migrants ne maîtrisant pas suffisamment le français. A titre d'exemple, 32% des bénéficiaires du bilan de compétences professionnelles en provenance du Maghreb ont eu des difficultés à le comprendre, cette proportion atteignant 70% pour les migrants originaires d'Asie⁴⁴.

3.3.4.2. Ce bilan de compétences est peu utilisé par Pôle emploi

L'accord signé en 2010 entre Pôle emploi et la DGEFP, d'une part, et l'OFII et la DAIC⁴⁵, d'autre part, avait pour objet l'utilisation optimale par Pôle emploi des résultats du bilan de compétences professionnelles afin de traiter de façon adaptée la situation des primo-arrivants demandeurs d'emploi. Un nouvel accord, en cours de finalisation, doit approfondir ce partenariat. Pour l'heure, ce dernier se révèle inopérant puisque, lorsque le migrant entre dans le dispositif de droit commun d'accès à l'emploi, Pôle emploi n'utilise pas ou très peu les données recueillies au moment du bilan de compétences. Certes, ces données sont transférées via des flux informatiques par le prestataire de l'OFII à Pôle emploi⁴⁶, mais le logiciel utilisé lors de l'entretien individuel de diagnostic (EID), qui constitue le premier contact entre le conseiller Pôle emploi et le demandeur d'emploi, ne les reprend pas⁴⁷.

Toutefois, **l'absence de maîtrise de la langue française est identifiée par Pôle emploi comme un frein spécifique à l'emploi.** Les conseillers de Pôle emploi peuvent en effet prescrire aux primo-arrivants non francophones des formations linguistiques prises en charge par l'OFII. Ainsi, 56% des personnes bénéficiant d'une formation linguistique de l'OFII en dehors du CAI en 2011 étaient des demandeurs d'emploi orientés par Pôle emploi vers ces dispositifs⁴⁸. Cela montre que Pôle emploi est en capacité de détecter les migrants qui rencontrent des difficultés d'insertion dans l'emploi et de les orienter vers les dispositifs adaptés.

⁴⁰ Source : enquête ELIPA.

⁴¹ Cf. Annexe 6 « Accès à l'emploi des primo-arrivants ».

⁴² Le taux de chômage des personnes migrantes s'élève à 25% en 2011. Pour plus de données statistiques sur les migrants et l'emploi, voir l'annexe « Accueil et accès à l'emploi des primo-arrivants ».

⁴³ Cf. Annexe « Synthèse des ateliers organisés dans les directions territoriales ».

⁴⁴ Source : Enquête ELIPA.

⁴⁵ Ce partenariat prend la forme d'un accord cadre pluriannuel ayant pour objet de renforcer l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi étrangers, immigrés ou issus de l'immigration, de prévenir les discriminations et de promouvoir la diversité signé le 3 mars 2010 entre la DAIC et l'OFII d'une part, la DGEFP et Pôle emploi d'autre part.

⁴⁶ L'article R311-26 du CESEDA prévoit qu'une convention règle les échanges d'informations entre l'OFII et Pôle emploi s'agissant du bilan de compétences.

⁴⁷ En effet, ces données n'apparaissent pas dans le serveur commun dans lequel sont enregistrés les premières demandes d'emploi pour tous les demandeurs mais seulement à l'issue de cet entretien. De fait, leur utilisation par le conseiller Pôle emploi en est réduite.

⁴⁸ Cf. Annexe 5 « Apprentissage du français ».

3.3.4.3. Les primo-arrivants ont peu recours à la procédure de comparabilité des diplômes

Alors qu'aujourd'hui un quart des étrangers issus des pays tiers a un diplôme du troisième cycle⁴⁹, les migrants font rarement ou tardivement reconnaître ce diplôme. Ainsi, au bout de deux ans de présence en France, seuls 15% des nouveaux migrants diplômés du supérieur ont obtenu l'attestation de comparabilité pour leur diplôme. Les relations entre l'OFII et l'organisme public ENIC-NARIC⁵⁰, chargé de procéder à la comparabilité des diplômes, sont peu développées, ce qui pourrait expliquer en partie que peu de migrants suivent la procédure.

Le risque est à la fois une déqualification pour les migrants et une perte de compétences pour la société d'accueil.

3.3.4.4. Les formations professionnelles à dimension linguistique sont peu développées

Alors que l'insuffisante maîtrise de la langue constitue un frein à l'emploi, ce sujet n'est pas un axe stratégique de la politique de formation professionnelle.

Ainsi, s'il est par exemple proposé en Alsace une formation à la fois professionnelle et linguistique à travers le dispositif « Compétences professionnelles et pratique du français⁵¹ » ce n'est pas le cas dans toutes les régions.

De son côté, le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels⁵² (FPSPP) n'inclut pas les personnes maîtrisant mal le français dans sa définition des publics fragilisés qui peuvent bénéficier d'actions de formation ciblées.

Enfin, il n'existe pas dans les dispositifs de droit commun d'offre structurée en matière de formation à la fois professionnelle et linguistique.

3.3.4.5. Les autres dispositifs d'accompagnement vers l'emploi sont peu structurés et s'adressent à un public limité

Les dispositifs d'accompagnement renforcé vers l'emploi financés avec des crédits du programme 104⁵³, dont le suivi local est confié à l'OFII, rencontrent certaines limites. Portés par des associations ou des prestataires de l'OFII, ils ont des contenus variés : formation linguistique à dimension professionnelle, apprentissage des codes pour passer un entretien

⁴⁹ Cf. Annexe 10 « Comparaisons internationales ».

⁵⁰ European Network of Information Centres – National Academic Recognition Information Centres. Le centre ENIC-NARIC France est le centre français d'information sur la reconnaissance académique et professionnelle des diplômes.

⁵¹ Cf. Annexe 5 « Apprentissage du français ».

⁵² Le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) a été créé en 2009. Il est constitué d'une association entre les organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel. Le financement de ce fonds repose sur une contribution des employeurs à hauteur, en 2013, de 13% de leurs obligations légales au titre de la formation professionnelle. Les OPCA sont chargés du recouvrement de cette contribution. Le FPSPP a pour mission de développer par appels à projets des formations ciblées sur les publics fragilisés (seniors, jeunes ou encore personnes handicapées).

⁵³ Il s'agit des crédits de paiement de l'action « Actions d'intégration en faveur des étrangers », et non des crédits de paiement correspondant à la subvention pour charge de service public versée à l'OFII.

d'embauche, etc. Mais ils ne concernent qu'une très faible partie des primo-arrivants souhaitant travailler (qui sont estimés à environ 40 000⁵⁴) alors même qu'ils reviennent au minimum à 1 000€ par personne⁵⁵. Les dispositifs similaires promus par les collectivités territoriales (les actions linguistiques à dimension professionnelle par exemple) souffrent des mêmes défauts⁵⁶.

La portée des partenariats conclus entre l'OFII et le monde de l'entreprise est également réduite du fait de leur public limité. Des accords avec Coca Cola société, la fondation « agir contre l'exclusion » (FACE) ou encore les branches professionnelles ont été passés par l'OFII afin de favoriser l'insertion professionnelle des primo-arrivants. Sans doute efficaces à leur échelle, ils ne sont pas à la mesure des besoins des quelque 40 000 signataires du CAI désireux d'accéder au marché du travail. De même, les accords passés avec les branches professionnelles se limitent à une sensibilisation à la problématique de l'emploi des primo-arrivants. A titre d'exemple, l'accord conclu avec la fédération des entreprises de propreté prévoit essentiellement une information des primo-arrivants par l'OFII sur les possibilités d'emploi dans ce secteur (via par exemple une information délivrée lors du bilan de compétences), ainsi qu'une sensibilisation des entreprises par leur branche sur la possibilité d'employer des primo-arrivants.

3.4. POLITIQUE D'ACCUEIL ET POLITIQUE D'INTEGRATION SONT MAL ARTICULEES

Faire de la politique d'accueil un levier d'intégration des primo-arrivants en France implique de bien l'articuler avec les dispositifs d'intégration et de cohésion sociale. Cette articulation est toutefois difficile à établir, car les points d'entrée ne sont pas les mêmes : là où la politique d'accueil cible une catégorie spécifique de publics (les primo-arrivants des pays tiers), les politiques d'intégration pilotées au niveau national ont plutôt une entrée géographique (quartier, zone) et ne ciblent pas les besoins spécifiques des personnes récemment arrivées sur le territoire. Le lien entre politique d'accueil et intégration est d'autant plus difficile à établir que le comité interministériel à l'intégration, mis en place à cet effet, ne s'est pas réuni depuis 2006.

La même difficulté se retrouve au niveau local, où les plans départementaux (PDI) et régionaux (PRIPI) d'intégration des populations immigrées, créés en 1990, ont été mis en sommeil jusqu'en 2009-2010. Leur champ est par définition plus large que celui des primo-arrivants. Relancés en 2010, ils auraient pu constituer ce lieu d'articulation entre primo-accueil et autres actions concourant à l'intégration, y compris celles mises en œuvre par les collectivités territoriales. Cependant, l'investissement des partenaires (Pôle emploi, directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, agences régionales de santé voire OFII) est inégal d'une région à l'autre. Le pilotage des PRIPI par les DRJSCS ne permet pas toujours de rétablir le lien entre la politique d'intégration et la politique de la ville, notamment lorsque cette dernière relève des préfetures ou des sous-préfetures, ou plus directement d'un sous-préfet « ville ».

⁵⁴ La mission se base sur l'estimation de la DAIC.

⁵⁵ Ce coût est celui présenté à la mission lors de son déplacement en Languedoc-Roussillon.

⁵⁶ Cf. Annexe 6 « Accès à l'emploi des primo-arrivants ».

L'association insuffisante des collectivités territoriales est cependant la principale faiblesse des PRIPI⁵⁷. L'effet levier des PRIPI reste en effet limité, en raison de la modestie des moyens humains (fractions d'ETP dans les DRJSCS) et financiers (crédits délégués par le programme 104 hors actions relevant du CAI⁵⁸) qui peuvent y être consacrés.

L'articulation entre politique de délivrance des titres de séjour, politique d'accueil et politique d'intégration n'est pas non plus assurée. Aucun horizon à long terme n'est proposé au migrant lors du CAI, qui ne définit pas de véritable objectif d'intégration. Il en résulte une absence de cohérence entre les temporalités du contrat d'accueil et celles des procédures qui matérialisent administrativement l'intégration des étrangers (demande de carte de résident, et surtout de naturalisation). Ainsi, les prestations du CAI peuvent se dérouler au maximum sur deux ans tandis que l'accès à la carte de résident ou à la naturalisation ne sont possibles, dans le cas général, qu'au bout de cinq ans. Il y a également une incohérence dans les différentes exigences linguistiques imposées aux étrangers : l'objectif de maîtrise linguistique est le niveau A1.1 pour le CAI mais est sans incidence sur le renouvellement du titre ; ce niveau ne devient une exigence que cinq ans après, au stade de la carte de résident, tandis qu'il est fixé au B1 oral pour la naturalisation, également accessible au bout de cinq ans.

Si le contenu de l'accueil paraît donc bien identifié et mis en œuvre, ses objectifs en termes d'intégration ne semblent en revanche ni définis, ni assumés. S'il s'agit de s'assurer, à l'occasion du premier renouvellement du titre de séjour, que le migrant souhaite réellement s'intégrer, la durée du contrat doit se limiter à celle du titre initial et une vérification du bon accomplissement des étapes du contrat au moment du renouvellement paraît logique. Les taux élevés d'assiduité aux prestations du CAI s'expliquent d'ailleurs largement par la conviction qu'ont les migrants que le respect du contrat conditionne le renouvellement de leur titre⁵⁹.

S'il s'agit de préparer l'accès à la nationalité française, alors l'accueil doit constituer le début d'un parcours qui ne peut se limiter ni au premier titre de séjour, ni même à cinq ans (en moyenne, une demande de naturalisation intervient au bout de 17 ans de présence sur le territoire), et qui ne saurait procéder d'une obligation (devenir citoyen français doit rester un acte de volonté de la part des étrangers). Il s'agit plutôt de mettre en place les outils pour accompagner ceux qui le souhaitent vers la citoyenneté.

⁵⁷ Cf. Annexe 8 « Exemples d'actions des collectivités territoriales ».

⁵⁸ Cf. Annexe 2 « Evolution des moyens consacrés par l'Etat aux actions d'accueil en faveur des primo-arrivants ».

⁵⁹ Cf. Annexe 7 « Synthèse des ateliers organisés dans les directions territoriales ».

PROPOSITIONS

PREAMBULE

La mission a constaté dans son diagnostic que la politique d'accueil des migrants menée depuis 2007 a correctement identifié sur quelles thématiques construire un accueil qui réponde à la fois aux besoins des migrants et aux attentes de la société française. En revanche, cette politique a échoué à faire de ces thématiques un levier d'intégration. Ce constat conduit à ne pas proposer une remise en cause totale du dispositif actuel. La mission préconise cependant deux évolutions structurantes, qui reposeraient sur une véritable redéfinition des priorités :

- se fixer l'objectif clair et assumé de faciliter pour les primo-arrivants l'accès le plus rapide et le plus complet aux dispositifs de droit commun, afin de leur permettre de construire eux-mêmes leur parcours d'intégration ;
- à cet effet, mettre très fortement l'accent sur la levée des freins qui rendent difficiles, voire empêchent, ce recours aux dispositifs de droit commun, à savoir la maîtrise de la langue française et l'accès au marché du travail.

En cela, il s'agirait d'une inversion de la logique qui prévaut aujourd'hui. La maîtrise de la langue y est considérée comme un critère permettant de mesurer une intégration réussie. Elle deviendrait la condition nécessaire – mais pas suffisante – à cette intégration, ce qui se traduirait notamment par un accompagnement des migrants dans l'apprentissage de la langue sensiblement plus ambitieux qu'aujourd'hui et par un lien fort à construire entre maîtrise de la langue et formation professionnelle.

La mission considère par ailleurs que l'un des enjeux majeurs des premières années de présence en France des primo-arrivants est la capacité, pour les acteurs de la politique d'accueil, d'intervenir suffisamment tôt dans les situations où une intégration semblerait mal engagée, en proposant des réponses adaptées aux difficultés que pourraient rencontrer les migrants les plus fragiles. Dans ces cas particuliers, et dans ceux-là seulement, un suivi social individuel est indispensable. Son organisation passe par une collaboration renforcée entre l'instance chargée de l'accueil des migrants (l'OFII) et celle détenant la compétence générale d'accompagnement social (les conseils généraux).

Cette priorité donnée au recours aux dispositifs de droit commun à travers la maîtrise de la langue et l'accès au marché du travail constituerait le dénominateur commun à tous les scénarios envisageables pour l'évolution de la politique d'accueil et d'accompagnement des migrants primo-arrivants.

1 - DEUX SCENARIOS A ECARTER : DELEGUER AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES TOUTE LA POLITIQUE D'ACCUEIL ET D'ACCOMPAGNEMENT DES MIGRANTS OU FAIRE ACCOMPAGNER LES PRIMO-ARRIVANTS PAR L'ÉTAT PENDANT UNE PERIODE LONGUE

1.1. SCENARIO 1 : DELEGUER TOUTE LA POLITIQUE D'ACCUEIL ET D'ACCOMPAGNEMENT DES PRIMO-ARRIVANTS AUX COLLECTIVITES NE PERMETTRAIT PAS D'ASSURER L'EGALITE DE TRAITEMENT DES MIGRANTS

Les collectivités territoriales, et en particulier les communes, constituent souvent, concurremment avec l'OFII, la première instance publique avec laquelle le migrant entre en contact après son arrivée en France. Elles contribuent, par les politiques qu'elles mettent en œuvre, à l'accueil, à l'accompagnement et à l'intégration des migrants (information générale, scolarisation des enfants, gestion de dispositifs d'accès aux droits, animation socio-culturelle pour les communes ; suivi social, préparation à l'employabilité ou à l'entrée en formation pour les conseils généraux ; formation professionnelle pour les conseils régionaux ; politique d'accès au logement pour différents niveaux de collectivités territoriales, etc.).

Par ailleurs, nombre de communes mettent en œuvre des dispositifs spécifiques à destination des migrants, notamment pour faciliter leur socialisation ou leur permettre d'apprendre le français (ateliers sociolinguistiques ; financement des activités des centres sociaux permettant la mixité des populations ; actions en direction des femmes migrantes ; financement d'associations de quartier, etc.).

Une orientation de la politique d'accueil des migrants pourrait être de confier aux collectivités territoriales la responsabilité de l'accueil et de l'accompagnement des primo-arrivants.

Cette solution présenterait des avantages : les actions concourant à l'intégration des primo-arrivants seraient menées au plus près des populations concernées ; les migrants ne seraient pas isolés dans des dispositifs spécifiques et accéderaient plus facilement au droit commun ; le réseau associatif qui concourait à l'accueil et à l'intégration des primo-arrivants se trouverait redynamisé ; la cohérence entre politique d'accueil des primo-arrivants et politique d'intégration serait mieux assurée ; enfin, l'existence de réseaux sociaux denses (conseil général et commune) permettrait d'envisager un accompagnement individualisé des primo-arrivants.

Ce scénario se heurterait cependant à des obstacles qu'il est impossible de négliger.

Certains tiennent aux populations migrantes. Inégalement réparties sur le territoire, elles feraient peser sur certaines collectivités des charges très lourdes⁶⁰. Dans d'autres collectivités au contraire, le faible nombre de primo-arrivants ne permettrait pas la mise en place d'actions d'accueil et d'accompagnement suffisantes. Il en résulterait une **rupture dans l'égalité de traitement des migrants, risquant de compromettre pour certains leurs chances de bonne intégration.**

⁶⁰ Plusieurs des interlocuteurs de la mission ont ainsi souligné qu'il existe des communes, voire des départements qui sont en quelque sorte des « sas » d'entrée sur le territoire français ; au bout de quelques mois ou quelques années, les migrants s'installent souvent dans d'autres communes, notamment dans celles où des logements sociaux sont disponibles.

D'autres obstacles tiennent à la diversité de l'engagement des collectivités territoriales dans cette politique. D'ores et déjà, les communes ne distinguent pas dans les actions qu'elles mènent en matière d'intégration entre les migrants en général et les primo-arrivants en particulier. Mais, au sein de ces derniers, certaines collectivités se refusent à faire une distinction entre ceux qui se trouvent en situation régulière et ceux qui se trouvent en situation irrégulière. On voit mal dans ces conditions comment adosser complètement sur les collectivités territoriales un dispositif délégué par l'Etat, dont l'objet est aussi de passer un message clair sur les valeurs de la République. Il n'est pas exclu au demeurant que certaines collectivités se refusent, pour des raisons idéologiques, à mettre en œuvre le rôle d'accueil et d'accompagnement des migrants que l'on souhaiterait leur confier ; d'autres au contraire seront tentées de donner à ce rôle une tonalité militante.

Cette solution ne permettrait pas en outre de répondre à toutes les attentes des primo-arrivants : par exemple, l'apprentissage du français ne correspond à aucune compétence obligatoire des collectivités territoriales. Quand elles l'assurent, elles le font en général sous des formes assez éloignées d'un apprentissage intensif.

Une délégation de la compétence d'accueil des primo-arrivants aux collectivités territoriales ouvrirait la question du transfert des moyens qu'y consacre aujourd'hui l'Etat, au moins en ce qui concerne la formation linguistique. Elle supposerait de mettre en place un dispositif complexe de subventions aux collectivités sous la responsabilité desquelles serait désormais assurée cette formation.

Cette solution rendrait aussi plus difficile une approche globale des besoins d'accompagnement du primo-arrivant, qui relèvent de champs différents (maîtrise de la langue ; accès au marché de l'emploi ; respect des valeurs de la République ; égalité homme-femme ; etc.) sur lesquels il est nécessaire qu'une instance puisse avoir une vision d'ensemble⁶¹.

Enfin, il sera sans doute plus difficile d'établir un lien entre les efforts d'intégration des migrants et la politique d'accès aux titres de séjour pluriannuels ou aux cartes de résident, puisque ces deux politiques relèveraient désormais d'autorités différentes.

La mission ne recommande donc pas de déplacer la ligne de partage actuelle entre les collectivités territoriales et l'Etat.

Il n'en reste pas moins qu'une mise en cohérence de l'action des collectivités locales et de celle de l'Etat est nécessaire. C'est notamment le cas pour les dispositifs d'apprentissage du français (cf infra parties 2.2.2, 2.2.3 et 2.2.4). C'est aussi le cas de l'articulation de la politique d'accueil avec le dispositif social de droit commun qui relève des conseils généraux (cf. infra partie 3.1.3), d'autant plus que le dispositif social propre à l'OFII, hérité du « service social d'aide aux émigrants » (SSAE), a été de facto mis en extinction.

⁶¹ Le choix qui consiste à recourir le plus possible aux dispositifs de droit commun n'est en effet pas exclusif de la nécessité de disposer d'une instance en capacité d'avoir une vue globale sur la situation du migrant, afin de l'orienter correctement.

1.2. SCENARIO 2 : L'ACCOMPAGNEMENT PAR L'OFII DE CHAQUE PRIMO-ARRIVANT PENDANT UNE PERIODE LONGUE NE CORRESPOND PAS A UN BESOIN IDENTIFIE DES MIGRANTS ET NE SERAIT FINANCIEREMENT PAS SOUTENABLE

Ce scénario constituerait en quelque sorte l'inverse du scénario précédent. L'État y prendrait en charge le migrant pendant une période longue, en se concentrant sur deux objectifs :

- la construction d'un parcours d'apprentissage du français cohérent avec l'exigence du niveau B1 requis pour la naturalisation ;
- l'accompagnement renforcé vers l'emploi.

L'OFII évoluerait dans ce scénario vers une agence de l'intégration, en charge de dispenser des prestations spécifiques aux migrants. L'auditeur de l'OFII deviendrait pour le migrant un véritable référent, chargé de le suivre et de l'orienter.

Ce scénario présenterait des avantages :

- un dispositif d'accueil mieux échelonné dans le temps, permettant d'apporter au migrant l'aide dont il a besoin au moment où ce besoin se fait sentir⁶² ;
- la possibilité de se fixer un objectif très ambitieux en matière de maîtrise du français ;
- la probable réduction du taux de chômage très élevé des migrants et des coûts sociaux qu'engendre cette situation ;
- enfin une égalité de traitement pour tous les primo-arrivants, dont l'accompagnement ne serait pas tributaire de l'investissement plus ou moins fort des collectivités dans la politique d'intégration.

La pertinence d'un tel scénario n'est cependant pas avérée ; il présenterait en outre un coût très élevé.

1.2.1. Ce scénario ne correspond pas à une demande des migrants et risque de retarder leur accès au droit commun

Les rencontres de la mission avec des signataires du CAI montrent que si, dans leur grande majorité, ils jugent utiles les prestations qui leur ont été apportées (à l'exception notable du bilan de compétences professionnelles), ils demandent surtout, pour la suite, d'avoir accès comme tout le monde aux dispositifs de droit commun⁶³.

Or, ce scénario risquerait de retarder l'accès à ces dispositifs de droit commun, de limiter la capacité d'autonomie des migrants, voire de les installer dans un système d'assistanat.

⁶² Par exemple un accompagnement dans l'accès au marché du travail au moment où le migrant souhaite travailler, qui peut être distinct du moment de son arrivée en France.

⁶³ Cf. Annexe 7 « Synthèse des ateliers organisés dans les directions territoriales ».

Il est également difficile de déterminer le bon terme d'une telle politique d'accompagnement renforcé. Ce n'est pas parce que certains seuils temporels sont fixés à cinq ans (possibilité d'accès à une carte de résident ou à la nationalité française⁶⁴) qu'une politique d'accompagnement pendant cinq ans se justifie. La problématique de l'intégration se joue à la fois dans un temps plus court (les premiers mois de présence en France sont à cet égard essentiels), ou beaucoup plus long, qui peut même « sauter » une génération. **Les fondements de l'intégration doivent avoir été posés la première ou les deux premières années** – maîtrise du français, socialisation, accès à l'emploi, appropriation des valeurs de la République, si tant est qu'elles ne correspondent pas aux valeurs de la société d'origine du migrant – **sinon il peut être trop tard pour aider le migrant à construire son parcours d'intégration.**

Enfin, ce suivi serait difficile à mettre en œuvre. On voit mal comment obliger les migrants à s'y soumettre, sauf à lier ce suivi à la délivrance des titres, ce qui paraît difficile notamment dans l'hypothèse d'un titre de séjour pluriannuel accordé au bout d'un an.

1.2.2. Ce scénario serait très coûteux

Un suivi systématique sur une durée longue des migrants par l'OFII, dans le cadre d'un parcours d'intégration, aurait une incidence importante sur la charge de travail des auditeurs de cet organisme : nécessité de revoir au moins une fois le migrant au cours du parcours d'intégration, disponibilité à son égard. Un doublement des effectifs des auditeurs, devenus référents, serait à cet égard un minimum (de 93,3 ETP actuellement à 186 ETP, soit un coût supplémentaire d'au moins 3,6 millions d'€ par an⁶⁵), alors même que l'OFII doit faire face à la montée en puissance de la mission asile.

Un accompagnement long générerait aussi des coûts supplémentaires en particulier en matière d'apprentissage du français. La mise en place d'un parcours linguistique pendant cinq ans, selon l'objectif linguistique fixé, représenterait pour l'Etat un coût supplémentaire de 20 à 100 millions d'€⁶⁶.

En ce qui concerne les coûts d'un accompagnement renforcé vers l'emploi au bénéfice d'un primo-arrivant, ils sont estimés au minimum à 1000€⁶⁷ hors formation, mais sont probablement plus proches de 1500€⁶⁸. Si l'on retient ce chiffre de 1500€ et, comme bénéficiaires potentiels, les bénéficiaires actuels du bilan de compétences professionnelles (60 000), le coût serait de l'ordre de 90 millions d'€, à comparer avec les 6,6 millions d'€ dépensés pour les bilans de compétences en 2012⁶⁹. Si l'on ne retient que les primo-arrivants qui déclarent être à la recherche d'un emploi deux ans après leur arrivée en France, le nombre de bénéficiaires serait encore de l'ordre de 20 000, soit un coût de 30 millions d'€.

⁶⁴ Dans la majorité des cas, cet accès est possible au bout de cinq ans mais certains régimes sont plus favorables.

⁶⁵ Hors évolutions de la masse salariale entraînées par le GVT (glissement vieillesse technicité).

⁶⁶ Cf. Annexe 5 « Apprentissage du français ».

⁶⁷ C'est par exemple le coût d'accompagnement relevé, hors formation, par la mission dans une action accompagnement vers l'emploi en Languedoc-Roussillon en faveur de migrants.

⁶⁸ A titre de référence, les coûts d'accompagnement dans le contrat de sécurisation professionnelle sont de 1 600 €. De même, le coût d'accompagnement était estimé entre 1 500 et 2 000 € par demandeur d'emploi accompagné en sous-traitance dans le rapport d'étude comparative des effectifs des services publics de l'emploi publié par l'inspection générale des finances en avril 2011.

⁶⁹ Le financement de l'ensemble des actions d'intégration hors CAI correspond à 28,7 millions d'€.

Quand bien même ce scénario correspondrait à un besoin attesté, il n'est pas soutenable financièrement : son coût dépasse les crédits actuels de l'ensemble du programme 104. Son examen permet cependant de poser deux questions qui ne doivent pas être oubliées dans la réflexion sur l'évolution de la politique d'accueil et d'accompagnement des migrants :

- aucun bilan de l'intégration n'est fait actuellement par aucune instance, ni au terme des prestations du CAI, ni au moment des demandes de renouvellement de titres ; un migrant dont l'intégration serait plus difficile n'est aujourd'hui repéré par aucune des institutions susceptibles de l'aider ; il ne dispose d'aucun accompagnement spécifique et risque, sauf si d'autres intervenants prennent le relais (collectivités territoriales notamment), d'être laissé à lui-même ;
- un dispositif structuré d'accompagnement vers l'emploi des migrants reste nécessaire ; il doit mieux s'articuler avec la question de la maîtrise du français et reposer plus directement sur Pôle emploi.

2 - LE SCENARIO PROPOSE PAR LA MISSION POUR MIEUX ARTICULER LA POLITIQUE D'ACCUEIL AVEC DES OBJECTIFS D'INTEGRATION

2.1. PREMIER OBJECTIF : MIEUX REpondre AUX ENJEUX QUE REPRESENTENT LES FLUX MIGRATOIRES EN MATIERE DE SANTE PUBLIQUE ET D'AFFIRMATION DES VALEURS DE LA SOCIETE D'ACCUEIL

2.1.1. Maintenir la visite médicale à l'OFII et la faire évoluer

La visite médicale obligatoire a été conçue à l'origine pour une immigration de travailleurs. Elle a évolué depuis, l'élément permanent étant constitué par le dépistage de la tuberculose, sur lequel une attention particulière a de nouveau été apportée depuis le début des années 2000.

La suppression de cette visite médicale effectuée par l'OFII, et son remplacement éventuel par un examen médical confié à la médecine hospitalière ou à la médecine de ville sont actuellement étudiés au sein du ministère de l'Intérieur, mais ces réflexions n'ont pas encore abouti.

Pour sa part, la mission propose trois évolutions de la visite médicale.

2.1.1.1. Maintenir la visite médicale et compléter son contenu par le dépistage d'autres pathologies transmissibles.

Les données disponibles montrent que l'objectif de contrôle sanitaire de cette visite médicale reste pertinent. Selon l'étude *Le registre des cas de tuberculose vus dans le cadre de la visite médicale de l'OFII pendant l'année 2009*⁷⁰, le taux d'incidence⁷¹ de la « tuberculose maladie⁷² » était cette année-là de 140 pour 100 000, contre un taux d'incidence de 9 pour 100 000 en France, soit un taux quinze fois supérieur. C'est en outre chez les personnes originaires d'Asie (125/100 000) et d'Afrique subsaharienne (308/100 000) que le taux d'incidence était le plus élevé, alors même que ce sont ces zones géographiques qui tendent à augmenter en importance dans l'origine de l'immigration vers la France. Le nombre de cas de « tuberculose maladie » dépistés à l'OFII a d'ailleurs augmenté de 87,5 % entre 2005 et 2009. Enfin, si la part des tuberculoses ainsi détectées ne représentait que 3,4% du nombre de cas de tuberculose déclarés en France en 2009 (et 7,93 % du nombre de cas de tuberculose pour des personnes nées à l'étranger), il n'en reste pas moins que 48,6 % des cas de tuberculose détectés en France cette même année ont été observés chez des personnes nées à l'étranger, soit que ces personnes n'aient pas été détectées à leur arrivée, soit qu'elles se soient contaminées dans un milieu de migrants.

⁷⁰ Etude des docteurs Marc WLUCZKA et Thierry KERN – OFII, 2009 ; dernière année pour laquelle une telle étude est disponible.

⁷¹ Le nombre de nouveaux cas de tuberculose maladie observés pendant une année rapportés à la population concernée.

⁷² La « tuberculose maladie » est la tuberculose symptomatique. En effet, la tuberculose peut également être asymptomatique ou latente, et ne peut ainsi pas être aussi bien détectée.

Ces données et ces évolutions incitent à maintenir le dépistage de la tuberculose chez les primo-arrivants, de même que l'augmentation du nombre de tuberculoses multirésistantes aux antibiotiques (plus de 90 cas en France en 2012 selon la direction générale de la santé) qui touchent presque exclusivement des personnes migrantes.

C'est plutôt l'absence de dépistage d'autres maladies contagieuses ou transmissibles à forte incidence chez les migrants qui pose question. Ainsi, aucun dépistage du VIH ou de l'hépatite C, qui affectent pourtant fortement l'Afrique subsaharienne, n'est proposé à l'entrée en France, alors même que l'orientation la plus précoce possible vers les structures de prise en charge et l'information sur les comportements à avoir dans ce cas sont essentiels.

La mission recommande en conséquence d'examiner la possibilité d'étendre le dépistage à d'autres pathologies contagieuses et transmissibles, en systématisant par exemple l'orientation des migrants issus de zones à risque vers les centres de dépistage anonyme et gratuit (CDAG), qui proposent un dépistage du VIH ainsi que des hépatites B et C.

Au-delà des maladies contagieuses et transmissibles, les personnes chez qui sont retrouvées le plus de pathologies sont celles issues de la zone Asie (taux de morbidité⁷³ de 25%) et d'Afrique subsaharienne (taux de morbidité de 24,6%), alors que le taux de morbidité mesuré par l'étude pour l'ensemble des migrants n'est que de 15,3 %. Ce sont donc les populations qui tendent à augmenter relativement dans l'ensemble des migrants qui présentent les taux de morbidité les plus élevés, ce qui confirme l'intérêt de maintenir l'examen médical. En revanche les personnes originaires du Maghreb, dont la part dans l'immigration s'érode, présentent des taux de morbidité mesurés qui se situent dans la moyenne (14,5%).

Pour toutes ces raisons, le maintien de la visite médicale est donc souhaitable. Reste à savoir si elle doit continuer à relever directement de l'OFII ou s'il ne serait pas plus opportun et plus efficient de la confier à une autre instance, et quel doit être son contenu au-delà du dépistage des maladies contagieuses et transmissibles.

2.1.1.2. Maintenir la visite médicale à l'OFII, tout en la déconnectant de la délivrance du titre de séjour

Plusieurs éléments plaident en faveur d'un maintien de la réalisation de la visite médicale par l'OFII :

- le passage par l'OFII permet de capter tous les primo-arrivants (l'ensemble des étrangers primo-arrivants passent par l'OFII, que ce soit dans leur pays d'origine si une antenne de l'OFII y est implantée ou à leur arrivée en France) ;
- les médecins qui travaillent pour l'OFII acquièrent une bonne connaissance des pathologies et des problèmes rencontrés par les populations migrantes, là où un médecin de ville ou un service hospitalier devront faire face à des pathologies qui pour certaines resteront pour eux exceptionnelles ;
- l'OFII dispose d'un équipement de dépistage de la tuberculose récemment mis à niveau et se trouve de ce fait à même de continuer à assurer cette mission sans investissement supplémentaire. A contrario, en cas d'externalisation ou d'abandon de cette mission, la question du devenir de cet investissement se pose ;

⁷³ Le taux de morbidité est le pourcentage d'individus malades dans une population.

- l'OFII pourrait reprendre prochainement les missions actuellement exercées par les médecins des ARS pour les étrangers malades, et devra donc conserver un service médical⁷⁴ ;
- la visite à l'OFII présente, par rapport à la médecine de ville, l'avantage de pouvoir réaliser l'ensemble des examens au cours d'une seule consultation ;
- en tout état de cause, **une externalisation nécessitera de prévoir le financement des visites désormais assurées par la médecine hospitalière ou de ville**⁷⁵ ou de demander aux primo-arrivants de prendre eux-mêmes en charge cette visite et les examens médicaux afférents⁷⁶.

En ce qui concerne le contenu de la visite, et une fois les nécessités de dépistage évoquées ci-dessus actées, on peut s'interroger sur l'utilité des examens cliniques et autres investigations médicales, dès lors qu'ils visent à faire bénéficier le migrant d'une sorte de bilan de santé.

Le maintien d'un examen médical complet se justifie cependant :

- si l'on maintient un examen de santé par l'OFII dans un but de santé publique, il est préférable de le faire le plus complet possible, afin d'éviter que le migrant se contente de cet examen, et retarde la consultation d'un médecin pour d'éventuelles autres pathologies, alors que l'on sait que le taux de morbidité des primo-migrants est supérieur au taux de morbidité en France ;
- le coût du bilan de santé est relativement marginal par rapport au coût fixe du dispositif médical OFII (matériels et personnels), car il s'agit en grande partie d'un examen clinique avec entretien avec le bénéficiaire.

La mission recommande donc de maintenir les éléments de bilan de santé actuellement compris dans la visite médicale, en informant mieux le primo-arrivant que le but de cette visite est de l'orienter vers la prise en charge de ses pathologies, et non d'être un filtre à l'accès sur le territoire. Si l'on maintient la visite médicale à l'OFII, il est en effet nécessaire de s'assurer qu'elle ait lieu dans un climat de confiance maximale.

La mission recommande en conséquence de déconnecter examen médical et délivrance du titre. Lorsque la délivrance est assurée par les préfetures, celles-ci n'exigeraient plus le certificat médical pour remettre le titre de séjour⁷⁷. Lorsque la validation du titre de séjour est faite par l'OFII (cas des VLS-TS), la mission préconise que **la visite médicale ait systématiquement lieu après cette validation.**

⁷⁴ Rapport IGA/IGAS sur la procédure « étrangers malades », mars 2013.

⁷⁵ L'assurance maladie n'ayant pas compétence à prendre en charge le coût de ces examens, qui relèvent de la médecine préventive. On notera au demeurant que la taxe OFII sur les titres de séjour avait initialement comme objet de financer cette visite.

⁷⁶ A titre indicatif, si le primo-arrivant devait prendre en charge les examens qui sont actuellement réalisés, ces examens lui reviendraient au minimum à 70€ (tarif de base d'une consultation chez un médecin généraliste pour prescription d'une radiographie pulmonaire + coût d'une radiographie pulmonaire = 23€ + 45€ = 68€). Comparativement, le coût unitaire d'une visite médicale à l'OFII s'élève actuellement à 40€/par personne.

⁷⁷ Afin de s'assurer que les primo-arrivants passent bien par l'OFII, les préfetures demanderaient désormais une attestation de passage par l'OFII et non un certificat médical.

2.1.1.3. Étudier la possibilité de réduire le nombre d'étrangers soumis à la visite médicale

Le nombre d'étrangers bénéficiant de la visite médicale de l'OFII pourrait être sensiblement réduit, notamment en retirant les étudiants et les salariés de la liste des étrangers soumis à cette visite. Cela suppose que l'on s'assure au préalable que ces visites sont bien assurées dans leur champ respectif⁷⁸. Sous cette réserve, le nombre de visites médicales pourraient à terme passer de 200 000 à 100 000.

La mission IGA/IGAS chargée d'étudier le dispositif d'admission des étrangers malades (mars 2013) a estimé à 2,16M€ les gains que permettrait une réduction du nombre d'étrangers soumis à la visite médicale⁷⁹.

2.1.2. Refondre la formation civique assurée par l'OFII, en la recentrant sur les valeurs fondamentales

Les insuffisances de la formation civique relevées dans la partie diagnostic ne doivent pas conduire à abandonner toute ambition en la matière, mais bien au contraire à recentrer cet exercice sur les valeurs essentielles de la République. Le moment où a lieu cette formation – pour laquelle il serait d'ailleurs préférable d'utiliser le terme « information civique » – doit rester celui de l'installation sur le territoire français. Cette « information civique » doit être faite sans arrogance mais aussi sans faiblesse. En conséquence, les évolutions suivantes semblent nécessaires :

- **mettre l'accent sur les principes essentiels de la République qui régissent la vie en commun et qui présentent des différences avec les pays d'origine des migrants** : la laïcité et les comportements qu'elle requiert dans l'espace public ; l'égalité homme/femme et ses conséquences ; les devoirs des parents à l'égard de leurs enfants ; l'obligation scolaire, son intérêt et ses conséquences ; les pratiques interdites en France. En revanche la partie historique comme la partie sur les institutions devraient être considérablement allégées ;
- **ne pas hésiter à faire dans la mesure du possible cette information civique dans une langue maîtrisée par le migrant** (en regroupant les migrants pour lesquels la maîtrise du français, telle qu'appréciée par l'auditeur, ne suffit manifestement pas pour suivre une formation dans cette langue). Le coût d'une telle animation dans les trois ou quatre langues les plus parlées par les migrants devra être expertisé ;
- **prévoir pour ceux qui souhaiteraient compléter leur information des résumés en plusieurs langues sur le site de l'OFII** (par exemple pour des informations plus détaillées sur les éléments historiques, géographiques, culturels etc.).

⁷⁸ C'est chez les étudiants que le taux de morbidité mesurée par l'étude précitée de 2009 est le plus élevé (20 %, contre 12,25 % par exemple, pour les migrants pour motif de travail), ce qui renforce la nécessité de bien s'assurer que le relais soit réellement pris par la médecine universitaire en cas de dispense de visite médicale OFII pour ces derniers. Or, des questions se posent quant au taux de couverture des étudiants par la visite médicale assurée dans le cadre universitaire.

⁷⁹ Selon le rapport IGA/IGAS, une réduction du nombre d'étrangers soumis à la visite médicale de l'OFII conduirait à une réduction du nombre de vacations médicales pour un montant de 1,47M€ ainsi qu'une réduction de charges à hauteur de 0,69M€, soit un gain total de 2,16M€. Par ailleurs, une telle réforme pourrait conduire à une réduction de 30 ETP.

Cette évolution permettrait de réduire la séance d'information à une demi-journée. La deuxième demi-journée pourrait ainsi être supprimée, ce qui réduirait le coût de la prestation d'environ 50%.

Une telle refonte de la formation civique, en mettant l'accent sur les questions à enjeu pour la société d'accueil, nécessite de renforcer l'encadrement des prestataires de l'OFII, notamment en mettant à leur disposition des éléments de langage et de réponse aux questions les plus fréquemment posées par les migrants lors des formations.

2.2. DEUXIEME OBJECTIF : MIEUX REpondre AUX PRINCIPAUX BESOINS DES MIGRANTS

2.2.1. Ouvrir de manière optionnelle la possibilité pour les étrangers communautaires de bénéficier des prestations de l'OFII

Comme on l'a vu dans la partie consacrée au diagnostic, une partie des migrants ressortissants des pays de l'Union européenne ont un besoin d'accompagnement similaire à ceux venant des pays tiers, notamment quant à l'acquisition d'une connaissance suffisante de la langue française. Leur accès aux prestations de l'OFII devrait être étudié.

Une telle ouverture ne peut cependant qu'être proposée à ces migrants, le principe de liberté de circulation dans l'Union européenne s'opposant à toute contrainte en la matière. Ces migrants n'ayant plus besoin de titre de séjour, leur nombre n'est pas suivi avec précision, hors recensement INSEE. A fortiori, le nombre de migrants communautaires qui pourraient être assimilés à des primo-arrivants n'est pas connu.

L'ouverture des prestations de l'OFII à certains ressortissants communautaires, et notamment les prestations linguistiques, ne peut donc se faire sans qu'il y ait un prescripteur de ces formations, sauf à créer des effets d'aubaine coûteux pour les finances publiques. Ce prescripteur pourrait être l'OFII lui-même lorsque, saisi par les services sociaux des conseils généraux, il s'avère qu'un ressortissant européen durablement installé en France rencontre des problèmes particuliers d'intégration. Pôle emploi pourrait également être prescripteur pour les ressortissants communautaires au chômage, dès lors qu'ils rencontrent des difficultés dues à leur qualité de migrant. En échange de leur accès aux prestations d'accueil, une participation financière pourrait leur être demandée⁸⁰.

2.2.2. Se fixer un objectif linguistique plus ambitieux

Cette évolution consiste à considérer la maîtrise du français non comme la preuve d'une intégration réussie, mais comme la condition nécessaire à cette intégration. En conséquence, le dispositif d'accompagnement des primo-arrivants doit être recentré sur un apprentissage renforcé du français.

⁸⁰ Le coût actuel d'une heure de formation est de 6€ dans le marché de l'OFII.

Deux scénarios sont envisageables :

- se fixer comme objectif le niveau A1 ;
- se fixer un objectif supérieur (A2 ou B1).

Avant d'étudier ces deux scénarios, il convient d'en mesurer les incidences en termes de coûts et de nombre de personnes à former.

2.2.2.1. Les conséquences en termes de coûts d'une élévation du niveau d'exigence linguistique

Le rehaussement de l'objectif linguistique augmente les coûts selon deux mécanismes : des durées de formation plus longues et l'augmentation du nombre de personnes à former.

Le nombre d'heures de formation nécessaires pour atteindre les niveaux A1, A2 ou B1 est très différent selon que la personne a été alphabétisée et scolarisée dans sa langue d'origine ou non.

Le tableau suivant reprend les estimations établies par l'OFII, sur la base, pour les niveaux A2 et B1, d'un sondage demandé par la mission et réalisé sur quelques délégations territoriales.

Tableau : Niveau de compétence linguistique des signataires du CAI en septembre 2013

	Niveau infra A1.1	A1.1 acquis	A1 acquis	A2 acquis	B1 acquis et +	Total
Total	16 630	9 660	11 998	20 115	41 597	100 000*
En %	16,63%	9,66%	12,00%	20,11%	41 ,60%	100%

Source : OFII

*Le sondage commandé par la mission a porté sur 2 267 signataires du CAI. Ses résultats ont été extrapolés pour un volume de 100.000 CAI annuel, sachant qu'environ 100.000 CAI sont signés par an depuis la généralisation du dispositif en 2007.

A partir de ces données, il est possible de calculer les surcoûts qui résulteraient pour l'OFII de la fixation d'objectifs de formation linguistique supérieur au niveau A1.1 actuellement retenu.

Tableau : Surcoût résultant d'une élévation de l'objectif d'apprentissage du français des primo-arrivants

Objectif	Objectif A1	Objectif A2	Objectif B1
surcoût	19,60 M€	54,51M€	100,26M€

Source : OFII

Ces estimations tiennent compte du fait que dans le cadre du marché actuel de formation linguistique, il est d'ores et déjà possible, sans augmentation du quota d'heures, de porter au niveau A1 de maîtrise du français les deux tiers des primo-arrivants⁸¹.

Elles sont cependant à prendre avec prudence : il ne semble pas y avoir de consensus entre les organismes de formation ou les sociolinguistes sur le nombre d'heures nécessaire par niveau ; les situations sont très différentes, selon le niveau de formation initiale, mais aussi le degré d'éloignement de la langue d'origine par rapport au français ou la méthode

⁸¹ Cf. annexe 5 « Apprentissage du français ».

d'enseignement utilisée. En outre ces estimations reposent sur l'hypothèse que l'intégralité de l'acquisition linguistique se fera au moyen de ces cours. En réalité l'intégration sociale ou par le travail permettent au moins autant au migrant de progresser, et les durées de formation indiquées doivent sans doute être considérées comme un maximum, notamment pour le niveau A2 et le niveau B1. **Malgré ces réserves, ces estimations montrent qu'un objectif A2 représenterait des coûts de l'ordre du double de ceux du A1, et un objectif de B1 de l'ordre du quadruple.**

2.2.2.2. Option 1 : un objectif de niveau A1

Dans cette option, l'Etat aurait la responsabilité de porter les primo-arrivants au niveau A1. Au-delà, sa responsabilité serait de structurer une offre permettant aux migrants qui le souhaitent d'atteindre les niveaux supérieurs.

Le niveau A1 correspond en fait à la phase d'introduction dans une langue étrangère. Une personne ayant acquis le niveau A.1 peut communiquer de façon simple si l'interlocuteur parle lentement et distinctement et se montre coopératif. Ce niveau serait ici retenu dans un double objectif :

- constituer le socle d'un apprentissage que le migrant doit approfondir par lui même ;
- lui permettre de suivre et de comprendre les informations nécessaires à son insertion dans une formation ou une démarche de recherche d'emploi.

Cette option repose sur la responsabilisation des migrants, en leur donnant les bases leur permettant de continuer à se former. Il repose aussi sur l'idée que demander à l'Etat de les prendre en charge jusqu'au niveau A2 ou B1 serait au contraire déresponsabilisant, et risquerait même de retarder leur intégration dans la société française.

Quant à l'augmentation du coût de la formation linguistique qui résulterait de cette évolution (estimée à 19,6M€, cf. supra), elle reste soutenable eu égard aux économies possibles sur d'autres prestations de l'OFII (cf. partie 4).

2.2.2.3. Option 2 : Fixer comme objectif le niveau A2 ou B1.

Ce scénario plus ambitieux reviendrait, pour le niveau A2, à s'aligner sur le niveau exigé dans quelques pays européens. Quant à un objectif de B1, il se justifierait par référence à l'exigence de ce même niveau pour la naturalisation⁸². Un tel choix reviendrait sans doute aussi à s'interroger sur l'opportunité de proposer plus explicitement l'acquisition de la nationalité française comme terme de l'intégration.

Par une telle élévation de l'exigence de maîtrise du français, l'OFII aurait une responsabilité particulière dans la structuration de l'ensemble de l'offre d'apprentissage de la langue française pour adultes migrants.

⁸² Depuis l'intervention de l'article 2 de la loi n°2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité et de son décret d'application n 2011-1265 du 11 octobre 2011.

Ce scénario se heurte cependant à plusieurs difficultés :

- il nécessiterait un accompagnement plus long des migrants, dans la mesure où il sera difficile d'atteindre un tel objectif dans un temps court pour ceux qui n'ont été que faiblement scolarisés. Or un tel accompagnement n'est pas souhaitable pour les raisons déjà évoquées (cf. partie 1.2) ;
- les moyens importants que nécessite ce scénario (entre 54 et 100 millions d'€) risquent de diminuer considérablement les moyens affectés aux autres prestations d'accompagnement de l'OFII et réduiraient de facto la politique d'accueil des migrants à une politique linguistique ;
- de manière générale, un tel scénario néglige le fait que l'apprentissage du français se fait aussi et surtout par immersion dans la société française. Il créerait des dépenses inutiles pour les finances publiques si l'on décidait de proposer d'emblée à tout migrant les moyens d'atteindre le niveau A2 ou B1 et que l'Etat prenait en charge la formation linguistique sans contrepartie financière du migrant ;
- il est moins facile à articuler avec le dispositif de titres de séjour. En effet, si la politique du séjour conditionne la délivrance d'un titre à un niveau de maîtrise linguistique, on risque de limiter l'accès des étrangers à cette catégorie de titres de séjour en fixant des exigences linguistiques trop élevées :
 - si au lieu d'exiger le niveau A1 comme dans le scénario précédent, le niveau A2 était demandé pour la future carte pluriannuelle, cela risquerait d'exclure du bénéfice de cette carte un trop grand nombre de migrants, alors que le but de la création de ce titre est justement d'aider à l'intégration ;
 - si le titre pluriannuel était mis en place et associé à une exigence linguistique de niveau A1 d'une part et que l'exigence linguistique pour la carte de résident était fixée au niveau A2 d'autre part, il est à craindre que certains migrants se contentent d'une carte pluriannuelle ;
 - fixer une exigence linguistique trop élevée pour la carte de résident risquerait en outre de faire baisser le nombre de délivrances de ce type de carte, avec comme seul effet d'augmenter la charge de travail des préfectures en matière de renouvellement de titres annuels ou pluriannuels ;
 - on peut se demander s'il serait opportun de fixer la même exigence pour la carte de résident et la naturalisation (le B1) ;
- enfin, lier délivrance de titre et exigence de maîtrise linguistique implique la mise en place d'un système d'attestations ou de diplômes permettant au migrant de prouver son niveau.

Compte tenu de ces différents éléments, la mission préconise de retenir le niveau A1 comme objectif de la formation linguistique dispensée par l'OFII aux primo-arrivants.
--

2.2.3. Confier à l'OFII la mission de structurer l'offre d'apprentissage du français pour migrants

Quel que soit le scénario retenu, l'OFII devrait être chargé de structurer l'offre d'apprentissage du français pour migrants, actuellement trop dispersée et trop faiblement coordonnée, afin de favoriser la construction de parcours linguistiques cohérents.

L'objectif serait d'améliorer à la fois la connaissance et la visibilité de cette offre, mais aussi de permettre son adaptation aux besoins nouveaux qui découleraient de la fixation d'un objectif plus ambitieux. Des solutions d'apprentissage du français plus diversifiées, et, le cas échéant, mieux adaptées à la situation de chaque migrant pourraient ainsi être proposées pour atteindre les niveaux A1, A2 ou B1.

Cette structuration de l'offre nécessiterait une réorientation des crédits du programme 104 hors CAI vers un cofinancement local d'une partie des actions linguistiques portées par les collectivités territoriales ou les associations. L'OFII devrait ainsi être associé aux appels à projets actuellement pilotés par les DRJSCS dans les PRIPI.

Ce rôle de structuration de l'offre linguistique, et de manière générale l'accent mis sur l'apprentissage du français dans la phase de primo-accueil du migrant justifieraient en outre de relancer l'idée de livret linguistique du migrant, facilitant la construction d'un parcours cohérent et dynamique et permettant de justifier les niveaux atteints et les formations suivies.

2.2.4. Faire évoluer les modalités d'apprentissage du français et de certification du niveau atteint

2.2.4.1. Alléger les charges que représente le référentiel « français langue d'intégration » pour les organismes de formation, en l'intégrant dans le cahier des charges de l'appel d'offre linguistique de l'OFII

Les besoins d'apprentissage du français pour des migrants analphabètes ou des migrants très faiblement scolarisés dans leur pays d'origine, qui supposent une approche renouvelée de l'enseignement du français langue étrangère, sont à l'origine de l'élaboration et de l'adoption en 2011 d'un outil spécifiquement adapté : le français langue d'intégration (FLI).

L'intérêt de cet outil n'est pas contestable en ce qu'il consiste à fonder l'apprentissage sur des références quotidiennes, qui font écho à l'environnement linguistique dans lequel baigne l'apprenant. Cependant, plutôt que d'en faire simplement un élément du cahier des charges de l'appel à projet pour les formations linguistiques, on s'est orienté vers une procédure lourde de labellisation FLI des organismes de formation au français des adultes migrants, sur la base du référentiel FLI annexé à l'arrêté **du 25 novembre 2011**. Les conditions à remplir énumérées dans le référentiel représentent des coûts non négligeables. Parmi ceux-ci figure l'obligation pour les formateurs ou coordinateurs des organismes de formation concernés d'être titulaires d'un Master FLI⁸³. En conséquence, les formateurs en poste, mais n'ayant pas ce diplôme, doivent suivre une formation de formateurs correspondant à leurs besoins.

⁸³ Quatre universités ont à ce jour développé une formation au Master de FLI, et deux envisageraient de le faire.

Même si cette obligation a depuis été allégée (l'inscription à une formation Master FLI n'est plus exigée que pour un formateur par site de formation et ce avant le 31 décembre 2013), on peut s'interroger sur la lourdeur de l'ensemble de cette procédure qui a conduit à la création d'une formation universitaire. La labellisation des sites de formation risque en outre de rendre moins concurrentiel le futur appel à projet pour l'apprentissage du français et ne facilitera pas la construction d'un continuum de formation qui articulerait formations mises en place par l'OFII et formations proposées par d'autres instances, notamment les centres sociaux et les mairies.

La mission recommande en conséquence que la labellisation soit abandonnée et que le référentiel FLI soit simplement utilisé dans le cahier des charges qui s'impose aux prestataires.

2.2.4.2. Substituer à une logique de diplôme une logique d'attestation de niveau

Deux options étaient envisageables lorsqu'a été créé le CAI : sanctionner la formation linguistique par un diplôme ou faire attester par les organismes de formation ou des organismes tiers l'atteinte du niveau de compétence linguistique.

Le choix a été fait du diplôme⁸⁴ et a conduit à la création du DILF⁸⁵ qui engendre des coûts de l'ordre de 2 M€ par an. En effet, l'organisation et le passage de ce diplôme coûtant, selon le centre d'examen, entre 90 à 130€, il a été décidé qu'il serait, pour toute première présentation d'un signataire du CAI, pris en charge par l'OFII.

En outre ce choix a sans doute contribué à orienter l'apprentissage linguistique vers une logique trop académique plutôt que vers une logique de savoir-faire qui aurait pu être sanctionnée par un dispositif d'attestation de niveau linguistique.

Afin de dégager des marges de manœuvre financière pour se fixer un objectif de maîtrise du français plus ambitieux, mais aussi pour sortir le processus d'intégration d'une conception quasi-scolaire et peu responsabilisante, il pourrait être proposé de **supprimer le recours au diplôme et de confier la certification du niveau atteint aux organismes de formation**. Une telle évolution serait cohérente avec la fixation d'un objectif A1 ou A2, au risque sinon de devoir multiplier les examens.

2.2.5. Agir sur les freins spécifiques des primo-arrivants pour l'accès à l'emploi

2.2.5.1. Mettre en place une offre de formation professionnelle à dimension linguistique

La mission préconise d'ouvrir plus largement la formation professionnelle aux étrangers primo-arrivants en faisant **de la maîtrise de la langue un axe stratégique de cette politique**. En effet, l'insuffisante maîtrise de la langue est un frein à l'emploi, quel que soit le

⁸⁴ Article R 311-24 du CESEDA.

⁸⁵ Le DILF relève du ministère de l'Éducation nationale et est placé sous l'autorité d'une commission nationale qui veille à l'organisation des examens et qui détermine les modalités d'inscription et de déroulement des épreuves. La délivrance du diplôme relève de la délibération d'un jury national qui se réunit tous les mois au CIEP.

niveau de qualification des primo-arrivants. Ils peuvent ne pas avoir la possibilité d'accéder à une formation en raison de cette insuffisance, et ce alors même que ces formations pourraient les aider à trouver un emploi. Pour réduire ces freins, la mission propose de développer des formations professionnelles intégrant un apprentissage linguistique.

Cet enjeu dépasse dans une large mesure le champ des étrangers primo-arrivants puisque la problématique de la maîtrise de différents niveaux de français ne concerne pas uniquement les personnes étrangères.

La mission propose quatre modalités non exclusives les unes des autres de reconnaissance de la langue comme axe de formation professionnelle :

- 1^{ère} modalité : inclure dans les appels à projets du FPSPP des formations professionnelles intégrant la dimension linguistique

Le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) a pour mission de favoriser par appels à projets les formations destinées aux publics fragilisés (jeunes, seniors, personnes peu qualifiées ou encore personnes handicapées). Or les personnes ayant une maîtrise insuffisante de la langue française pour accéder à un emploi, qu'elles soient ou non étrangères ou d'origine étrangère, ne sont pas aujourd'hui incluses dans les publics fragilisés ciblés par le FPSPP.

Par conséquent, le FPSPP devrait inclure dans sa définition des publics fragilisés les personnes non francophones. Un nouvel axe d'intervention pourrait être prévu par la prochaine convention cadre conclue entre le FPSPP et l'Etat pour 2015-2017 afin d'inclure ces nouveaux publics.

- 2^{ème} modalité : expérimenter des conventions entre les conseils régionaux et l'Etat voire Pôle emploi visant à intégrer dans l'offre de formation des formations professionnelles à dimension linguistique

Parce qu'ils sont en charge de la formation professionnelle, les conseils régionaux peuvent promouvoir des actions de formation professionnelle répondant aux besoins des primo-arrivants. La mission propose donc d'expérimenter dans quelques régions des conventions Etat/région ou des conventions tripartites Etat/région/Pôle emploi ayant pour objectif le développement par les conseils régionaux d'une offre de formations professionnelles à dimension linguistique. L'expérimentation aurait lieu pendant l'année 2014 avec un horizon de généralisation en 2016-2017 dans les régions de fort accueil de primo-arrivants.

- 3^{ème} modalité : introduire une dimension linguistique dans la certification de la qualification professionnelle (CQP)

La certification de qualification professionnelle (CQP) correspond à la reconnaissance de capacités professionnelles par une branche. La qualification ainsi reconnue ne l'est que par la branche concernée, dans la mesure où il ne s'agit pas d'un diplôme délivré au niveau national. La CQP est accessible soit au terme d'une formation⁸⁶, soit par le biais de la

⁸⁶ Soit par le biais du droit individuel à la formation pour les salariés soit par le biais d'un contrat de professionnalisation pour les demandeurs d'emploi.

validation des acquis de l'expérience. La CQP s'adresse autant aux salariés qu'aux demandeurs d'emploi, pour autant qu'ils souhaitent intégrer une branche professionnelle ayant recours à cette certification.

La mission suggère l'introduction d'une dimension linguistique dans les formations proposées dans le cadre des CQP, afin de favoriser l'employabilité des migrants par la reconnaissance de leurs compétences professionnelles et par l'acquisition des compétences linguistiques nécessaires à l'exercice de leur emploi.

Ce dispositif pourrait être expérimenté au cours de l'année 2014 dans la branche du bâtiment, avant d'en envisager une généralisation à horizon 2016-2017. Cette branche accueille en effet un nombre important de primo-arrivants (17% des bénéficiaires du bilan de compétences recontactés au bout de six mois en emploi sont dans le secteur du bâtiment).

Concrètement, la Commission paritaire nationale pour l'emploi⁸⁷ (CPNE) pourrait être chargée de préparer un cahier des charges pour la CQP de la branche du bâtiment incluant des formations à la fois linguistique et professionnelle.

- 4^{ème} modalité : inclure dans la prochaine négociation professionnelle le sujet de la formation professionnelle à dimension linguistique

Afin de mobiliser les représentants du personnel mais aussi du patronat autour de cette évolution de la politique de formation professionnelle, la mission recommande, à l'occasion de la prochaine négociation professionnelle, de retenir la thématique de l'inclusion d'une dimension linguistique dans les offres de formation.

2.2.5.2. Remplacer le bilan de compétences professionnelles par un atelier collectif consacré aux démarches d'accès à l'emploi et à la reconnaissance des compétences et des diplômes

La mission propose de transformer le bilan de compétences professionnelles en une prestation davantage centrée sur les difficultés spécifiques que les primo-arrivants peuvent rencontrer dans l'accès à l'emploi, à savoir les techniques de recherche d'emploi, la connaissance des codes de cette recherche et l'orientation vers les structures compétentes.

Cette prestation se ferait sous forme d'**atelier collectif** axé sur les démarches d'accès à l'emploi et donnant des réponses aux questions suivantes :

- comment rechercher un emploi en France, comment repérer l'offre d'emploi qui correspond à son profil ;
- comment rédiger un CV ;
- comment se préparer à un entretien d'embauche.

Par ailleurs, le rôle de cet atelier collectif serait d'orienter les primo-arrivants vers les structures compétentes : Pôle emploi mais aussi les organismes chargés de la reconnaissance des diplômes (ENIC-NARIC).

⁸⁷Instituée en 1971, la commission paritaire nationale pour l'emploi réunit les partenaires sociaux des branches professionnelles afin de définir la politique des branches en matière d'emploi et de formation professionnelle. S'agissant des certifications de qualification professionnelle, c'est elle qui les crée et en élabore le cahier des charges.

Un dossier récapitulatif comprenant les coordonnées des interlocuteurs principaux des primo-arrivants dans leur recherche d'emploi ainsi que des exemples types de CV ou de lettres de motivation serait remis aux bénéficiaires de cette prestation.

La mission propose que cet atelier se déroule sur une demi-journée (3h) par groupes de 10 personnes maximum. Au vu de son caractère opérationnel, cet atelier devrait être proposé uniquement aux personnes souhaitant travailler (environ 40 000 personnes par an selon la DAIC) ainsi qu'aux personnes francophones. Les non francophones souhaitant travailler pourraient se voir proposer cet atelier à l'issue de leur formation linguistique et en cas d'atteinte du niveau A1. Par ailleurs, l'auditeur de l'OFII devrait les rediriger vers le site de l'OFII rénové, qui leur fournirait dans leur langue d'origine les informations de base nécessaires à la recherche d'emploi (où chercher un emploi, comment contacter Pôle emploi, comment bénéficier d'une reconnaissance des diplômes...).

3 - LA BONNE REALISATION DES SCENARIOS RECOMMANDES IMPLIQUE QUE L'ETAT SE DONNE LES MOYENS DE MIEUX ACCOMPAGNER LE PROCESSUS D'INTEGRATION DE CHAQUE PRIMO-ARRIVANT

3.1. ORIENTATION 1 : SUPPRIMER LE PRE-CAI ET METTRE EN PLACE UN ACCOMPAGNEMENT PLUS INDIVIDUALISE

3.1.1. *Supprimer le pré-CAI*

Au vu de l'insuffisance de ses prestations et de leur mauvaise articulation avec les prestations d'accueil délivrées dans le cadre du CAI, la mission propose **la suppression du pré-CAI**.

Cette suppression permettrait de dégager 3,3M€ d'économies, qui pourraient à être redéployés vers la formation linguistique.

La question des missions et du dimensionnement des représentations de l'OFII à l'étranger devrait être posée à cette occasion.

3.1.2. *Mieux individualiser le premier accueil*

La mission recommande de supprimer l'accueil collectif, qui n'apporte aucune réponse aux besoins individuels des migrants. Elle préconise de faire de l'entretien individuel le pivot de la phase d'accueil, en lui fixant l'objectif de dresser un diagnostic personnalisé de la situation du migrant et de l'orienter en fonction de ses besoins vers les organismes compétents.

L'entretien individuel serait articulé autour du projet personnel de chaque migrant (souhait de travailler, de se former, de fonder une famille...) mais aussi de sa situation sociale générale (éventuels problèmes de logement ou de santé...) et de son niveau de français.

En ce qui concerne l'apprentissage linguistique et l'accès à l'emploi, l'auditeur de l'OFII aurait pour rôle d'orienter le primo-arrivant vers les structures adéquates :

- formations linguistiques portées par les prestataires de l'OFII ou les associations ;
- atelier collectif.

En ce qui concerne le suivi social, la mission recommande **une information systématique du conseil général par l'OFII à l'arrivée d'un primo-arrivant, afin que sa prise en charge par les travailleurs sociaux soit facilitée**. L'entretien individuel doit également être l'occasion pour l'auditeur d'identifier les primo-arrivants les plus fragiles. Pour ces migrants, l'OFII devra mobiliser les conseils généraux afin que le service social prenne contact avec le migrant ou sa famille et qu'un suivi social puisse être organisé dans la durée (pour les modalités, voir infra).

Enfin, une **refonte complète du site internet de l'OFII est indispensable** pour permettre au migrant d'avoir un accès aisé aux différentes informations pouvant lui être utiles (CPAM, service social du Conseil général, Pôle emploi...). Ce site devra être traduit dans les langues les plus parlées par les primo-arrivants.

3.1.3. Organiser le suivi social des primo-arrivants les plus fragiles

Ce suivi social viserait à aider les primo-arrivants les plus fragiles à dépasser leurs difficultés pour réussir leur intégration.

A l'issue de l'entretien individuel, l'OFII informerait le conseil général compétent des situations où un contact du service social avec le migrant lui paraît nécessaire (problème de logement, situation familiale, etc.). L'auditeur indiquerait au migrant qu'un travailleur social prendra prochainement contact avec lui.

Une concertation préalable avec les conseils généraux est indispensable afin d'envisager les conditions pratiques de réalisation. La mission suggère que le suivi social des primo-arrivants les plus fragiles soit organisé par un protocole entre l'OFII et le conseil général. Ce protocole pourrait :

- préciser les critères de fragilité qui justifieraient l'intervention d'un travailleur social du conseil général ;
- préciser les modalités du suivi social à mettre en oeuvre ;
- organiser les échanges d'informations entre l'OFII et le conseil général sur la situation sociale globale des migrants qui leur auront été adressés (freins spécifiques, etc.) afin que l'OFII ait une connaissance de la réalité des problèmes d'intégration qui se posent aux primo-arrivants au bout de deux ans de présence sur le territoire et puisse le cas échéant faire évoluer ses prestations.

3.2. ORIENTATION 2 : ADAPTER LA GOUVERNANCE ET LE ROLE DE L'OFII A CETTE POLITIQUE D'ACCUEIL

3.2.1. Adapter la gouvernance à une politique d'accueil centrée sur l'orientation vers les structures et dispositifs utiles aux primo-arrivants

L'accueil des primo-arrivants a pour objectif de leur permettre de dépasser les difficultés qu'ils peuvent rencontrer à leur arrivée : insuffisante maîtrise de la langue, isolement social ou insuffisante connaissance des dispositifs sociaux existants, insuffisante connaissance des techniques de recherche d'emploi. Dans cette perspective, **la mission a conduit ses travaux en considérant que l'accueil avait pour but d'orienter vers les structures et dispositifs utiles au primo-arrivant et non de se substituer à eux.**

La gouvernance de l'accueil doit donc réunir les acteurs susceptibles de permettre :

- de structurer une offre linguistique afin de répondre au besoin de maîtrise de la langue des primo-arrivants ;
- d'orienter les primo-arrivants vers les dispositifs d'aide à l'accès à l'emploi afin de

- répondre au besoin d'intégration professionnelle des primo-arrivants ;
- d'assurer la prise en charge sociale des primo-arrivants, en particulier des plus fragiles (par les travailleurs sociaux des conseils généraux, les associations de quartier, le centre d'information sur les droits des femmes etc.).

Pour ce faire, la mobilisation dans un exercice de gouvernance de l'ensemble des ministères au niveau central n'est pas nécessaire, puisque seuls quelques acteurs spécialisés bien identifiés sauront efficacement remplir ces objectifs de l'accueil. La mission ne préconise donc pas la relance de la procédure des comités interministériels à l'intégration.

En revanche, les acteurs spécialisés doivent être mobilisés au travers de partenariats à renouveler ou à construire.

3.2.1.1. Améliorer le partenariat entre le Ministère de l'Intérieur et le Ministère en charge de l'emploi

Il s'agit de réorienter la convention conclue entre la DAIC et l'OFII d'une part et la DGEFP et Pôle emploi d'autre part. Avec la transformation du bilan de compétences professionnelles en un atelier collectif dispensant des informations pratiques sur les démarches liées à l'emploi et l'orientation vers les acteurs compétents, l'enjeu de la transmission des données du bilan de compétences disparaît en effet.

Pour autant, une convention entre l'OFII et Pôle emploi demeure indispensable, mais devrait être orientée dans deux directions :

- **l'identification par Pôle emploi des demandeurs d'emploi primo-arrivants.** Le nouveau système d'information (SI) prévu dans la convention en cours d'élaboration prévoit une transmission par les DT OFII des données issues du bilan de compétences professionnelles. Il s'agirait désormais d'utiliser ce SI dans deux directions : d'abord afin que l'OFII transmette à Pôle emploi la liste des personnes ayant pris part à l'atelier collectif, en veillant à ce que ces données puissent effectivement apparaître lors de l'EID ; ensuite afin que Pôle emploi fasse parvenir à l'OFII des données agrégées de la situation des primo-arrivants face à l'emploi (niveau de diplôme, secteurs de recherche d'emploi...), à un rythme annuel⁸⁸ ;
- **la poursuite de la prescription par Pôle emploi de formations linguistiques ou de formations à la fois professionnelle et linguistique.** Cela passerait par un approfondissement de l'échange d'informations entre l'OFII et Pôle emploi concernant l'existence de différents dispositifs de formation professionnelle à dimension linguistique ou à l'inverse de formation linguistique à dimension professionnelle gérés par des associations subventionnées sur le BOP 104 ou par les collectivités territoriales, afin que le conseiller Pôle emploi puisse efficacement orienter le demandeur vers les structures adéquates.

Par ailleurs, des conventions entre les conseils régionaux, l'Etat et Pôle emploi seront expérimentées selon les modalités proposées ci-dessus afin de promouvoir les formations professionnelles à dimension linguistique.

⁸⁸ Actuellement, ces données sont obtenues à travers le bilan de compétences professionnelles et le suivi à 3 et 6 mois qui en est réalisé par les prestataires chargés du bilan.

3.2.1.2. Améliorer la visibilité de l'ensemble de l'offre linguistique à l'échelle de chaque DT OFII

La gouvernance locale de l'accueil a pour objectif de structurer et de coordonner l'offre linguistique proposée par l'OFII ainsi que par les autres partenaires (collectivités territoriales, ASL). La mission propose la mise en place d'une instance au niveau local qui aurait pour mission d'assurer la visibilité de l'offre linguistique. Sous la responsabilité de l'OFII, qui doit assurer l'orientation des primo-arrivants vers les dispositifs linguistiques, cette instance réunirait les acteurs compétents en la matière, à savoir les DRJSCS, les collectivités territoriales, les CASNAV (pour l'opération Ouvrir l'école aux parents), les Préfets délégués à l'égalité des chances ou les sous-préfets ville.

3.2.1.3. Mettre en place un protocole entre l'OFII et les conseils généraux pour assurer le suivi social des migrants les plus fragiles.

Le suivi social des personnes fragiles faisant partie des missions premières du service départemental d'action sociale, l'objet de ce protocole serait de permettre au Conseil général d'avoir une connaissance suffisamment précoce des situations qui nécessitent son intervention, selon les modalités décrites plus haut.

3.2.2. Faire évoluer le rôle de l'auditeur de l'OFII vers un rôle de diagnostic et d'orientation individualisés

Les préconisations de la mission appellent **la mise en place d'un premier entretien individuel plus approfondi**, qui implique de modifier la conduite des entretiens pour mieux individualiser leur contenu. Il ne s'agira plus pour l'auditeur de **diffuser** de l'information mais d'établir un **diagnostic de situation**.

Cette évolution nécessiterait un accompagnement des personnels de l'OFII en termes de formation.

3.2.3. Substituer aux PRIPI un schéma d'accueil des primo-arrivants

Faute de moyens, les PRIPI n'ont pas permis la construction d'une politique locale d'accueil et d'intégration.

La mission propose de leur substituer un schéma d'accueil des primo-arrivants qui recenserait et mettrait en cohérence l'ensemble des dispositifs et des actions d'accueil susceptibles de favoriser à court et à long terme l'intégration. Cette solution présenterait l'avantage :

- d'amener toutes les parties prenantes à se positionner (Etat, collectivités territoriales etc.) ;
- de donner une visibilité et de la cohérence à l'ensemble des dispositifs concourant à l'accueil comme levier d'intégration des primo-arrivants ;
- de mettre en œuvre les partenariats proposés dans le présent rapport ;

- d'être le lieu de constitution d'une gouvernance locale de la politique d'accueil des primo-arrivants.

L'élaboration de ce schéma serait pilotée par les DRJSCS en liaison avec la DT OFII.

3.3. ORIENTATION 3 : LIER DELIVRANCE D'UN TITRE PLURIANNUEL ET ACQUISITION D'UN NIVEAU DE MAITRISE DU FRANÇAIS

La délivrance d'un titre pluriannuel doit favoriser l'intégration en simplifiant les démarches pour les primo-arrivants. Toutefois, la mission considère que l'intégration ne pourra réellement être facilitée que si un niveau de français minimal est atteint.

C'est pourquoi elle propose de ne délivrer ce titre qu'aux primo-arrivants qui pourront justifier du niveau A1. Cette exigence est d'autant plus légitime que l'Etat s'engage à leur offrir la formation linguistique correspondante.

Les personnes n'ayant pas atteint le niveau A1 se verraient renouveler leur titre de séjour pour un an. Elles seraient redirigées par la préfecture vers l'OFII qui pourra les orienter vers une formation linguistique complémentaire portée par les collectivités locales ou les associations.

Dans l'hypothèse où un étranger demanderait au moment de son premier renouvellement de carte de séjour un nouveau titre d'un an et non un titre pluriannuel, il lui serait demandé comme aujourd'hui de fournir une attestation de suivi de la formation linguistique prescrite par l'OFII (ou son attestation de dispense le cas échéant).

3.4. ESTIMATION DU COUT DES MESURES PROPOSEES

3.4.1. La participation financière directe des migrants aux prestations n'est pas opportune

Les prestations du dispositif d'accueil actuel sont gratuites pour les migrants.

Une des pistes pour dégager des marges de manœuvre financières et permettre d'augmenter sensiblement les moyens consacrés, notamment, à l'apprentissage du français, consisterait à demander aux migrants une participation financière.

Une estimation se basant sur une participation d'1€ par heure de formation et par migrant montre que 12M€/an pourraient ainsi être dégagés dans l'hypothèse où 400 heures de formation seraient prescrites à 30 000 personnes afin d'atteindre le niveau A1 (actuellement, 270 heures en moyenne sont prescrites, à environ 25 000 personnes, pour atteindre le niveau A1.1)

La mission considère toutefois que la gratuité des prestations doit continuer de prévaloir, pour trois raisons principales :

- les migrants participent déjà au financement des prestations par le biais des taxes qu'ils versent à l'OFII (cf. supra) et dont le produit total est trois fois supérieur au coût des prestations qui leurs sont offertes ; les faire participer au financement de leurs cours de français reviendrait donc à les faire payer deux fois ;
- un coût total de 400€ par migrant pourrait se révéler dissuasif, alors même que la formation linguistique enregistre déjà un taux d'absentéisme d'environ 20% et que l'apprentissage du français est un élément essentiel du dispositif d'accueil et d'intégration ;
- rendre payante la formation linguistique risquerait d'inciter les migrants à privilégier des formations linguistiques gratuites proposées par les associations ou les collectivités. Cela conduirait indirectement à reporter une partie de la charge vers les collectivités qui devraient accueillir dans leurs cours gratuits un plus grand nombre de personnes.

A cet égard, un système qui modulerait la participation des migrants en fonction de leur situation sociale ou de leurs revenus aboutirait, du point de vue de la mission, à une complexité administrative excessive (définition de critères, contrôle du respect de ces derniers, modalités de recouvrement etc.) dont le coût limiterait l'intérêt financier de la mesure.

3.4.2. Les mesures proposées représentent un effort financier de l'ordre de 3,5 à 4,5M€

Le tableau suivant récapitule les économies ainsi que les coûts induits par la mise en œuvre du scénario d'évolution proposé par la mission⁸⁹ :

Tableau : Synthèse de l'effort financier induit par le scénario proposé par la mission

Economies	Surcoûts
Suppression du pré-CAI 3,3M€	Augmentation du coût de la formation linguistique (objectif A1) 19,6M€
Suppression des diplômes, remplacés par des attestations 2M€	Refonte du site internet de l'OFII : 100 000 – 150 000 €
Suppression du bilan de compétences professionnelles 6,6M€	Mise en place d'un atelier collectif sur les techniques de recherche d'emploi - hypothèse basse : 0,5M€ - hypothèse haute : 0,8M€

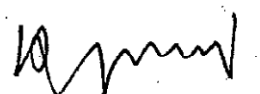
⁸⁹ Pour une présentation détaillée de ces estimations, cf. Annexe 11 « Détail de l'effort financier nécessaire pour mettre en œuvre le scénario proposé par la mission ».

Intégration de la formation « Vivre en France » dans l'entretien individuel 1,5M€	Modulation de la durée de l'entretien individuel avec estimations sur la base d'un doublement de la durée de l'entretien : - hypothèse basse : 1,1M€ - hypothèse haute : 1,7M€	
Formation civique sur une demi journée 2M€		
Ciblage du public soumis à la visite médicale ⁹⁰ 2,16M€ ⁹¹		
TOTAL 17,56M€	TOTAL hypothèse basse : 21,3M€	TOTAL hypothèse haute 22,2M€

Source : données OFII et calculs mission.

Le scénario proposé par la mission invite à un effort financier de :

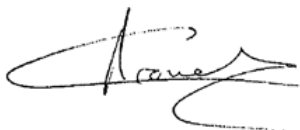
- **hypothèse basse = 3,7M€**
- **hypothèse haute = 4,6M€**



Werner GAGNERON,
Inspecteur général de l'administration



Constance BENSUSSAN,
Inspectrice des affaires sociales



Ariane CRONEL,
Inspectrice de l'administration

⁹⁰ Si la réduction du nombre d'étrangers soumis à la visite médicale est mise en place.

⁹¹ Estimation du rapport IGA/IGAS « Evaluation du dispositif d'admission des étrangers malades », mars 2013.