

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 « Eléments 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 (DELFI) A1. La part des bénéficiaires d'une formation linguistique dans le cadre du CAI orientés vers le DELFI 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 leur 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€

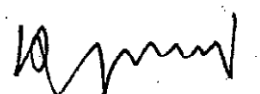
⁸⁹ Pour une présentation détaillée de ces estimations, cf. Annexe 11 « Détail de l'effort financier nécessaire pour mettre en œuvre le scénario proposé par la mission ».

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 :

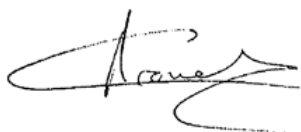
- **hypothèse basse = 3,7M€**
- **hypothèse haute = 4,6M€**



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.

MINISTERE DE L'INTERIEUR

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

**INSPECTION GENERALE DE
L'ADMINISTRATION**

**INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES SOCIALES**

N° 013-062/13-034/01bis

N° 2013-066

RAPPORT

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

TOME II : LES ANNEXES

MINISTERE DE L'INTERIEUR

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

**INSPECTION GENERALE DE
L'ADMINISTRATION**

**INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES SOCIALES**

N° 013-062/13-034/01bis

N° 2013-066

RAPPORT

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

TOME II : LES ANNEXES

Etabli par :

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

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

**Constance BENSUSSAN,
Inspectrice
des affaires sociales**

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 Eléments statistiques sur les primo-arrivants et les signataires du CAI	7
1. LES DONNEES DE L'ADMISSION AU SEJOUR	7
2. LES DONNEES DU PRE-CONTRAT D'ACCUEIL ET D'INTEGRATION	8
3. LES DONNEES DU CONTRAT D'INTEGRATION	9
Annexe 2 Evolution des moyens consacrés par l'Etat aux actions d'accueil en faveur des primo arrivants	15
1. EVOLUTION DES CREDITS BUDGETAIRES CONSACRES A L'INTEGRATION	15
2. EVOLUTION DES RECETTES PROPRES DE L'OFII	17
3. VENTILATION DES DEPENSES DE L'OFII	18
Annexe 3 Prestations du CAI	19
1. LES PRESTATIONS DU CAI EN CHIFFRES	19
2. LE DEROULEMENT DES FORMATIONS	22
3. LE LIEN ENTRE CAI ET DELIVRANCE DES TITRES DE SEJOUR	23
Annexe 4 Visite médicale de l'OFII	25
1. PRESENTATION DE LA VISITE MEDICALE ORGANISEE PAR L'OFII	25
2. EN FRANCE, LES CAS DE TUBERCULOSE SONT PRESQUE POUR MOITIE OBSERVES CHEZ DES PERSONNES NEES A L'ETRANGER.....	27
3. L'ETAT DE SANTE DES MIGRANTS EST DIFFERENT SELON LEUR ORIGINE GEOGRAPHIQUE	27
4. UNE VISITE MEDICALE METTANT L'ACCENT SUR LE DEPISTAGE DE LA TUBERCULOSE EST PREVUE DANS DE NOMBREUX PAYS EUROPEENS.....	27
Annexe 5 Apprentissage du français	31
1. LES NIVEAUX DE LANGUE : LES DIFFERENTS NIVEAUX DE MAITRISE DE LANGUE SELON LE CADRE EUROPEEN COMMUN DE REFERENCE POUR LES LANGUES (CECR).....	31
2. LES FORMATIONS LINGUISTIQUES ASSUREES PAR L'OFII	32
3. L'OFFRE DE FORMATION LINGUISTIQUE POUR MIGRANT HORS OFII	36
4. ESTIMATION PAR L'OFII DU COUT DE LA FORMATION DANS L'HYPOTHESE D'OBJECTIFS DE NIVEAU A1, A2 OU B1.	38
Annexe 6 Accès à l'emploi des primo-arrivants	41
1. DONNEES SUR L'EMPLOI DES ETRANGERS PRIMO-ARRIVANTS	41
2. LES PARTENARIATS CONCLUS PAR L'OFII AVEC LES ACTEURS DE L'EMPLOI	45
3. QUELQUES EXEMPLES D' ACTIONS MENEES PAR LES COLLECTIVITES.....	48
Annexe 7 Synthèse des ateliers conduits pour l'évaluation de la politique d'accueil	49
1. LE PRINCIPE DES ATELIERS : RECUEILLIR LA PAROLE DES PREMIERS CONCERNES PAR LA POLITIQUE D'INTEGRATION.....	49
2. PREMIER ENSEIGNEMENT DES ATELIERS : L'INTEGRATION PASSE PAR LA LANGUE ET PAR L'EMPLOI.....	49
3. DEUXIEME ENSEIGNEMENT : LE CONTRAT D'ACCUEIL EST PERÇU COMME UNE FORMALITE OBLIGATOIRE ET NON COMME UN ENGAGEMENT CONTRACTUEL.....	50
4. TROISIEME ENSEIGNEMENT : LES MIGRANTS NE TROUVENT PAS DANS LE CAI UNE REPOSE A LEURS BESOINS.....	50
Annexe 8.....	53
1. LES RESULTATS DU QUESTIONNAIRE ADRESSE PAR LA MISSION A UN ECHANTILLON DE COMMUNES	53
2. QUELQUES EXEMPLES D'ACTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN DIRECTION DES MIGRANTS.....	55
Annexe 9 La politique d'accueil et de scolarisation par l'Éducation nationale.....	59
1. DONNEES SUR LA POLITIQUE D'ACCUEIL ET DE SCOLARISATION PAR L'ÉDUCATION NATIONALE DES ELEVES ALLOPHONES NOUVELLEMENT ARRIVES ET DE LEURS FAMILLES.....	59
2. LE DISPOSITIF MIS EN PLACE PAR L'ÉDUCATION NATIONALE EN DIRECTION DES ELEVES	60
3. LE DISPOSITIF MIS EN PLACE PAR L'ÉDUCATION NATIONALE EN DIRECTION DES PARENTS	62
4. LES RELATIONS ENTRE L'OFII ET L'ÉDUCATION NATIONALE	63
5. LES PRINCIPAUX PROBLEMES RENCONTRES POUR LES ENAF (EANA)	63

Annexe 10 Comparaisons internationales.....	65
1. LA POSITION DE LA FRANCE EN TERMES DE PROPORTION D’ETRANGERS DANS LA POPULATION TOTALE, DE TAUX DE CHOMAGE DES ETRANGERS ET DE LEUR DEGRE DE FORMATION.....	65
2. LA MAJORITE DES PAYS EUROPEENS A MIS EN PLACE DES DISPOSITIFS D’ACCUEIL	71
Annexe 11 Détail de l’effort financier nécessaire pour mettre en œuvre le scénario proposé par la mission	79
1. LES ECONOMIES RESULTANT DES PRECONISATIONS DE LA MISSION	79
2. LES COUTS INDUITS PAR LES PRECONISATIONS DE LA MISSION.....	81
Lettre de mission.....	85
Liste des personnes rencontrées.....	89
Liste des sigles.....	95

ANNEXE 1

ELEMENTS STATISTIQUES SUR LES PRIMO-ARRIVANTS ET LES SIGNATAIRES DU CAI

1. LES DONNEES DE L'ADMISSION AU SEJOUR	7
2. LES DONNEES DU PRE-CONTRAT D'ACCUEIL ET D'INTEGRATION.....	8
3. LES DONNEES DU CONTRAT D'INTEGRATION	9

1. LES DONNEES DE L'ADMISSION AU SEJOUR

Les chiffres de l'admission au séjour pour les années 2007 à 2012 sont les suivants :

Tableau : Admission au séjour des ressortissants de pays tiers à l'Union européenne à vingt-sept, aux autres États de l'Espace économique européen et à la Confédération suisse (métropole)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (provisoire)	
Économique	Compétences et talents	5	183	368	319	289	283
	Actif non salarié	360	225	98	121	121	173
	Scientifique	1 531	1 926	2 242	2 268	2 073	2 665
	Artiste	263	286	183	181	173	162
	Salarié	5 879	11 718	13 753	12 655	13 546	11 270
	Saisonnier ou temporaire	3 713	7 014	3 050	1 653	1 619	1 451
Total économique	11 751	21 352	19 694	17 197	17 821	16 004	
Familial	Famille de français	49 767	48 833	53 144	49 833	48 951	51 556
	Membre de famille	18 950	17 304	15 166	15 678	14 809	16 576
	Liens personnels et familiaux	18 820	17 328	17 360	17 666	17 411	18 440
Total familial	87 537	83 465	85 670	83 177	81 171	86 572	
Étudiants	46 663	52 163	56 537	59 455	64 925	58 430	
Divers	Visiteur	5 241	4 475	5 794	5 891	6 303	6 188
	Étranger entré mineur	2 935	3 015	3 360	3 704	3 918	4 727
	Rente accident du travail	75	98	123	70		39
	Ancien combattant	199	193	225	153	141	156
	Retraité ou pensionné	1 645	1 398	1 200	906	544	572
	Motifs divers	416	488	553	587	676	638
	Total divers	10 511	9 667	11 255	11 311	11 627	12 320
Humanitaire	Réfugié et apatride	9 253	10 742	10 760	10 073	9 715	9 701
	Asile territorial - protection subsidiaire	520	753	1 785	1 759	1 618	1 990

	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (provisoire)	
	Étranger malade	5 672	5 733	5 938	6 325	6 122	6 399
	Victime de la traite des êtres humains		18	55	63	32	36
Total humanitaire		15 445	17 246	18 538	18 220	18 126	
Total		171 907	183 893	191 694	189 360	193 031	

Source : AGDREF-DSED

Tableau : répartition des admis au séjour en 2012, par motif d'admission, en pourcentage

Motif d'admission	Répartition en pourcentage
Economique	8,37 %
Familial	45,20 %
Etudiants	30,52 %
Divers	6,44 %
Humanitaire	9,47 %
Total	100 %

Source : AGDREF-DSED

191 452 titres de séjour ont été délivrés en 2012.

Une comparaison de ces données avec les données des signataires du CAI doit tenir compte des éléments suivants :

- une partie seulement des étrangers admis au séjour relève de la politique d'accueil, un certain nombre d'entre eux n'ayant pas vocation à un séjour durable, comme les étudiants, les « visiteurs », les travailleurs détachés (5° de l'article L 313-10 du CESEDA), les titulaires de la « carte bleue européenne » (6° de l'article L131-10) ou encore les personnes entrant dans la catégorie « étrangers malades » ;
- il est impossible de comparer les données de l'admission au séjour d'une année donnée avec les données des étrangers signataires d'un CAI : un CAI peut être signé en année n+1 pour un étranger admis au séjour en année n.

2. LES DONNEES DU PRE-CONTRAT D'ACCUEIL ET D'INTEGRATION

Le CESEDA dispose que le conjoint de français âgé de moins de 65 ans ainsi que le ressortissant étranger âgé de plus de 16 ans et de moins de 65 ans pour lequel le regroupement familial a été sollicité bénéficient, dans le pays de demande du visa, d'une évaluation des connaissances de la langue et des valeurs de la République, communément appelé « pré-CAI ». Si cette évaluation en établit le besoin, les autorités diplomatiques et consulaires organisent à l'intention de l'intéressé, dans le pays de demande du visa ou de résidence, une formation dont la durée ne peut excéder 2 mois (dont un module de 40 heures de formation linguistique), au terme de laquelle il fait l'objet d'une nouvelle évaluation de sa connaissance de la langue et des valeurs de la République.

La délivrance du visa est subordonnée à la production d'une attestation de suivi de cette formation.

Le pré CAI est mis en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2009, avec une montée en puissance du dispositif de formation linguistique proposé aux primo-arrivants dans leur pays d'origine.

Tableau : nombre de pré-CAI signés

	2010	2011	2012
Total de pré-CAI	21 864	23 551	24 640
Dont pays où l'Ofii est représenté	19 733	20 442	21 149
Dont pays où l'Ofii n'est pas représenté	2 131	3 109	3 491

Source : OFII

Pour une année donnée, le nombre de bénéficiaires du pré-CAI représente de l'ordre de 25 % du nombre de signataires du CAI.

Environ un tiers des migrants relevant du pré-CAI doivent suivre la formation linguistique mise en œuvre par les autorités consulaires françaises.

Tableau : les résultats du test de langue pré-CAI

	2010	2011	2012
Tests réalisés	18 880	19 737	20 496
Tests réussis	12 327	12 498	13 144
Taux de réussite	65,3 %	63,3 %	64,1 %
Nombre de formations linguistiques prescrites	5 878	7 232	7 352

Source : OFII

L'évolution du taux de prescription de la formation linguistique dans le cadre du CAI, à l'arrivée en France, montre que la création du pré-CAI en 2009 est restée sans effet sur le niveau de maîtrise du français par les primo-arrivants sur le territoire français.

Tableau : Evolution du taux de prescription de formation linguistique

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Taux de formations linguistiques prescrites dans le cadre du CAI	25,5 %	25,8 %	21,5 %	22,3 %	23,7 %	23,8 %	24 %

Source : OFII

3. LES DONNEES DU CONTRAT D'ACCUEIL ET D'INTEGRATION

3.1. Le nombre de signataires du CAI

L'évolution du nombre de CAI entre 2007 et 2012 montre une grande stabilité.

Tableau : évolution du nombre de CAI depuis sa généralisation

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Contrats d'Accueil et d'Intégration	101 217	103 952	97 736	101 355	102 254	101 368

Source : OFII

Tableau : Répartition hommes/femmes des signataires

Années	Nombre de CAI signés		
	hommes	femmes	total
2010	47 039	54 316	101 355
2011	48 298	53 956	102 254
2012	47 005	54 363	101 368

Source : OFII

La répartition des signataires du CAI en fonction du motif juridique ayant permis l'entrée en France est la suivante :

Tableau : répartition des signataires du CAI suivant la catégorie

Catégorie juridique	2007	2010	2011
Famille de français			
Conjoint marié depuis au moins trois ans (art.L.314-9-3°)	4 651 (droit applicable en 2007 : depuis au moins un an)	1997	2497
Ascendant de français ou de son conjoint (art.L.314-11-2°)	192	231	269
Enfant < 21 ans ou à charge (art.L.314-11-2°)	517	638	641
Parent d'enfant français (art. L.314-9)	72	12	4
Total	5 432	2878	3411
Enfant de réfugié < = 18 ans (art.L.314-11-8°)	704	728	736
Conjoint de réfugié (art.L.314-11-8°)	869	812	925
Enfant d'apatride (art.L.314-11-9°)	26	17	16
Conjoint d'apatride (art.L.314-11-9°)	15	11	7
Ascendant de réfugié mineur non accompagné	0	2	4
Total	1 614	1570	1688
Réfugié			
Droit commun	5 942	6118	7861
Dispositif national d'accueil – procédure expérimentale	1 313 (dispositif national d'accueil)	405	890
Dispositif national d'accueil (sans VM ni taxe)		1637	354
Total	7 255	8160	9105
Vie privée et familiale			
Mineur < = 18 ans résidence habituelle depuis l'âge de 13 ans (art.L.313-11-2°)	2 839 (depuis l'âge de 10 ans)	3043	3642
Conjoint de français (art.L.313-11-4°)	33 368	37799	35852
Conjoint de scientifique (art.L.313-11-5°)	245	392	355
Parent d'enfant français mineur résident en France (art.L.313-11-6°)	10 192	10898	11314
Liens personnels et familiaux (art.L.313-11-7°)	17 715	14460	14735
Né en France, résidence pendant huit ans dont scolarité pendant cinq ans (art.L.313-11-8°)	66	154	61
Rente > = 20 % (art.L.313-11-9°)	8	9	14
Apatride ou conjoint ou enfant < = 18 ans (art.L.313-11-10°)	82	39	44
Protection subsidiaire ou conjoint ou enfant (art.L.313-13)	452 (asile territorial)	1572	1479
Aide sociale à l'enfance (C/L.313-11-2bis)	nd	235	361
Étranger ayant déposé plainte ou témoigné	so	27	23
Considérations humanitaires (art.L.313-14)	2 019 (le CESEDA ne distinguait pas en 2006 ces catégories)	2816	3893
Résidence habituelle > 10 ans (AF/art.6 1er)		43	5
Total	66534	71487	71778
Regroupement familial	11 206	9288	8857
Travailleur	9 073	6904	6365
Autres	103	1068	1050
Total général	101 217	101355	102254

Source : MI/DSED

Tableau : répartition des signataires du CAI par catégorie en %, en 2011

Famille de français	3,35%
Réfugié, famille de réfugié ou d'apatride	10,56%
Vie privée et familiale	70,20%
Regroupement familial	8,65%
Travailleur	6,22%
Autres	1,02%
Total général	100%

Source : MI/DSED

Tableau : répartition hommes-femmes des signataires du CAI en 2011

	hommes	femmes
Famille de français	42,8%	57,2%
Famille de réfugié ou d'apatride	31,4%	68,6%
Réfugié	61,8%	38,2%
Vie privée et familiale	46,5%	53,5%
Regroupement familial	20,5%	79,5%
Travailleur	77,5%	22,5%
Total	47,2%	52,8%

Source : MI/DSED

3.2. Les signataires de CAI par pays

Pour éviter de fausser l'approche en comparant terme à terme l'année 2012 à l'année 2008, et mieux mesurer l'évolution par pays, la mission d'audit a procédé à la comparaison de la moyenne des signataires de CAI sur la période 2008-2010 avec cette même moyenne sur les années 2011-2012.

Tableau : Origine par pays des signataires du CAI

	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution de la moyenne 2011-2012 par rapport à la moyenne 2008-2010
ALGERIE	19 291	16 976	15 938	16 992	18 330	+ 1,5 %
MAROC	17 030	13 118	15 101	13 554	13 253	- 11,1 %
TUNISIE	6 750	6 235	7 828	7 591	7 858	+ 11,3 %
TURQUIE	6 414	5 480	4 850	4 688	4 409	- 18,5 %
CHINE	3 379	2 713	2 972	3 247	3 360	+ 9,4 %
REP. DEM DU CONGO	1 497	2 672	2 621	2 936	3 147	+ 34,4 %
MALI	3 572	5 098	4 367	4 315	3 078	- 14,9 %
HAITI	1 264	2 114	4 070	3 180	2 913	+ 22,7 %
SENEGAL	2 654	2 603	2 915	2 758	2 695	0
COTE D'IVOIRE	2 823	2 647	2 594	2 673	2 522	- 4,7 %
RUSSIE	2 368	2 405	2 338	2 612	2 508	+ 8 %
CAMEROUN	2 941	2 796	2 434	2 479	2 474	- 9,1 %
SRI LANKA	1 816	2 489	2 382	2 666	2 411	+13,9 %
CONGO	3 383	1 671	1 627	1 755	1 632	- 24 %
KOSOVO		127	784	1 195	1 422	+ 188 %
BRESIL	906	1 184	1 516	1 310	1 373	+ 11,7 %
MADAGASCAR	1 349	1 380	1 652	1 468	1 320	- 4,5 %
REP. DE GUINEE	1 203	1 117	1 129	1 231	1 292	+9,7 %
COMORES	1 033	955	1 120	1 343	1 088	+ 17,3 %
ARMENIE	980	1 174	1 042	1 089	1 030	- 0,6 %
MAURITANIE	674	869	787	813	790	+ 3,2 %
INDE	885	689	792	832	759	- 0,8 %

	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution de la moyenne 2011-2012 par rapport à la moyenne 2008-2010
BANGLADESH	380	549	532	621	736	+39,3 %
EGYPTE	647	684	645	619	727	+ 2,1 %
ETATS UNIS	677	657	708	830	726	+ 14,2 %
PAKISTAN	554	519	540	671	671	+ 24,7 %
THAILANDE	723	734	706	659	648	- 9,4 %
SURINAM	12	331	557	651	648	+ 116,3 %
PHILIPPINES	613	745	656	674	633	+ 2,7 %
AFGHANISTAN	143	186	307	395	617	+ 138,7 %
ILE MAURICE	503	529	539	602	614	+ 16 %
VIETNAM	841	681	672	592	608	- 17,9 %
COLOMBIE	615	498	550	569	568	+ 2,7 %
UKRAINE	583	457	455	528	535	+ 6,6 %
ANGOLA	670	559	465	528	530	- 6,4 %
NIGERIA	365	383	375	443	526	+ 29,5 %
JAPON	553	491	510	564	509	+ 3,6 %
113 autres pays < 500 contrats en 2012	13 861	13 221	12 279	12 581	12 408	
Total	103 952	97 736	101 355	102 254	101 368	

Source : OFII

De ces données, il ressort une tendance à la baisse pour l'immigration en provenance du Maghreb, mais surtout de la Turquie, et une augmentation de l'immigration en provenance d'Asie (Chine, mais surtout Sri-Lanka, Bangladesh, Pakistan).

3.3. Evolution du nombre de signataires du CAI issus de pays où le français est utilisé comme langue (moyenne 2011-2012/moyenne 2008-2010)

Il a paru intéressant de vérifier si les flux de primo-arrivants signataires du CAI ont tendance à se reporter vers des pays où le français est moins pratiqué. A cet effet, l'évolution de la moyenne 2008-2010 du nombre des primo-arrivants issus de pays francophones ou de pays où la pratique du français est encore forte a été comparée avec cette même moyenne pour la période 2011-2012.

La même comparaison a ensuite été faite pour les pays non francophones ou pour les pays où l'usage du français est faiblement développé (le Vietnam a par exemple été compté comme pays non francophone).

La comparaison des évolutions de ces deux groupes de pays permet ainsi d'avoir une approche de l'évolution de la maîtrise préalable du français par les étrangers primo-arrivants, en partant du postulat que ceux issus d'un pays francophone ont de bonnes chances de maîtriser un minimum la langue française, alors que ceux issus de pays non francophones relèvent sans aucun doute d'une formation linguistique pour atteindre le niveau A1.1 ou le niveau A1.

	Évolution du nombre de primo-arrivants (moyenne 2011-2012 / moyenne 2008-2010)	Part dans le total des signataires CAI hors pays à moins de 500 primo-arrivants/par an, en 2012
Primo-arrivants issus de pays francophones	- 0,7 %	71,2 %
Primo-arrivants issus de pays non francophones	+ 7,9 %	28,8 %

Calcul : mission d'évaluation IGA-IGAS

On observe que si le nombre de primo-arrivants signataires du CAI issus de pays francophones stagne, ceux issus de pays non-francophones progresse, mais cette augmentation s'applique sur une part dans le total des signataires du CAI qui est encore inférieure à 30 %. A politique inchangée, les besoins de formations linguistiques ne devraient donc augmenter que lentement.

On observera également que cette hypothèse faite selon le rapport à la francophonie du pays d'origine donne un ordre de grandeur proche du taux de bénéficiaires du CAI qui se voient prescrire une formation linguistique (24 % des bénéficiaires du CAI).

ANNEXE 2
EVOLUTION DES MOYENS CONSACRES PAR L'ETAT AUX ACTIONS D'ACCUEIL
EN FAVEUR DES PRIMO ARRIVANTS

1. EVOLUTION DES CREDITS BUDGETAIRES CONSACRES A L'INTEGRATION	15
2. EVOLUTION DES RECETTES PROPRES DE L'OFII.....	17
3. VENTILATION DES DEPENSES DE L'OFII.....	18

1. DES CREDITS BUDGETAIRES CONSACRES A L'INTEGRATION

Le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » fait partie de la mission « Immigration, asile et intégration », pilotée par le ministère de l'Intérieur. Le directeur de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (DAIC), devenu en août 2013 directeur de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité (DAAEN), est le responsable du programme (RPROG).

Le programme se décompose en 4 actions :

- action 11 : Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique
- action 12 : Actions d'intégration des étrangers en situation régulière
- action 14 : Naturalisation et accès à la nationalité
- action 15 : Actions d'intégration des réfugiés.

La contribution du programme à l'OFII et donc au dispositif du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) est portée par l'action 11.

L'action 12 correspond quant à elle aux financements d'actions de type ateliers sociaux linguistiques (ASL) en région ou en département. Les crédits sont déconcentrés et gérés par les DRJSCS ou les DDCS selon l'organisation retenue au niveau local.

Les actions 14 et 15 n'entrent pas dans le champ d'étude de la mission tel qu'il a été défini par la lettre de mission.

Entre 2010 et 2013, l'évolution des crédits du programme 104, hors fonds de concours européens, peut être retracée comme présenté dans le tableau ci-dessous, établi sur la base des données fournies par la DAIC .

Le tableau ne tient pas compte des contributions des fonds européens aux différentes actions. Pour 2010, le montant total de ces contributions s'élève à 8,8M€ en LFI 2010 et à 14M€ en LFI 2013.

Il ne tient pas non plus compte des contributions du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » et du programme 303 « Immigration et asile ».

L'ensemble des chiffres est présenté en millions d'euros (M€).

Action du programme	UB	Sous Unités	LFI 2010	Exécution 2010	LFI 2013	Exécution 2013 après surgel (en cours)	Evolution des CP prévus en LFI entre 2010 et 2013	Perspectives PLF 2014	Evolution des CP prévus entre LFI 2013 et PLF 2014
INTEGRATION :							INTEGRATION	INTEGRATION	INTEGRATION
Action 11	UB1	Subvention OFII	15,00	18,61	11,6	9,6	-23%	11,17	-4%
sous-total action 11			15,00	18,61	11,60	9,60	-23%	11,17	-4%
Action 12	UB2	Activités d'intégration	30,06	20,73	24,90	22,16	-17%	21,80	-12%
	UB3	Subvention CNHI	3,00	3,10	2,60	2,51	-13%	2,45	-6%
	UB4	Foyers travailleurs migrants	14,25	17,30	11,04	10,68	-22%	10,70	-3%
sous-total action 12			47,30	41,13	38,54	35,35	-19%	34,95	-9%
sous total intégration			62,30	59,74	50,14	44,95	-20%	46,12	-8%
NATIONALITE :							NATIONALITE	NATIONALITE	NATIONALITE
Action 14	UB7	Fonctionnement SDANF	2,00	1,90	1,70	1,66	-15%	1,69	-1%
sous TOTAL action 14			2,00	1,90	1,70	1,66	-15%	1,69	-1%
total hors réfugiés			64,30	61,64	51,84	46,61	-19%	47,81	-8%
REFUGIES :							REFUGIES	REFUGIES	REFUGIES
Action 15	UB5	Centres provisoires d'hébergement	12,70	12,10	12,20	11,70	-4%	12,20	0%
	UB6	Activités spécifiques intégration réfugiés	2,40	4,56	2,10	1,74	-13%	2,16	3%
sous total réfugiés			15,10	16,65	14,30	13,44	-5%	14,36	0%
TOTAL programme 104			79,40	78,29	66,14	60,05	-17%	62,17	-6%

Source : DAIC

Le tableau montre la baisse des crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale entre 2010 et 2013 :

- pour l'action 11, qui correspond à la subvention versée par le programme à l'OFII pour charges de service public, cette baisse est de 23%. Si l'on tient compte du surgel décidé en gestion pour l'année 2013, la baisse atteint 36%.
- pour l'action 12, dont les crédits sont déconcentrés et financent principalement des ateliers sociaux linguistiques, la baisse est de 17% (avant surgel) par rapport aux crédits de paiement inscrits en LFI 2010.

L'action la moins touchée par les diminutions de crédits est l'action 15, consacrée aux réfugiés. La baisse des crédits n'est que de 5%, alors que pour le reste du programme (toutes autres actions confondues) elle atteint 19%. Cet écart entre actions au sein d'un même programme traduit la priorité donnée aux actions concernant les réfugiés, particulièrement le financement des centres provisoires d'hébergement.

Hors programme 104, la contribution des programmes 209 et 303 a elle aussi diminué, passant de 3,1M€ à 1,9M€.

2. EVOLUTION DES RECETTES PROPRES DE L'OFII

L'OFII perçoit un certain nombre de taxes versées par les migrants et les employeurs de main d'œuvre étrangère :

Taxes affectées à l'OFII	Base juridique	Modalités de recouvrement
Taxe sur la délivrance et le renouvellement de titre de séjour des étrangers et droit de visa de régularisation depuis 2011	Article L.311-13 du CESEDA Article D.311-18-1 du CESEDA	Timbres fiscaux
Taxe acquittée par les employeurs de main d'œuvre étrangère	Article L.311-15 du CESEDA Article D.311-18-2 du CESEDA	OFII
Taxe perçue lors d'une demande d'attestation d'accueil	Article L.211-8 du CESEDA	Timbres fiscaux
Contribution spéciale versée par les employeurs des étrangers sans autorisation de travail	Article L.8253-1 du Code du travail	Etat
Contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement	Article L.626-1 du CESEDA	Etat
Taxe relative à l'acquisition de la nationalité française	Article 958 du CGI	Timbres fiscaux
Redevances au titre du regroupement familial	Article R.421-29 du CESEDA	OFII

Source : OFII

Depuis l'instauration en 2012 d'un plafonnement des recettes propres de l'OFII, celles-ci sont en diminution. Le plafonnement ne fonctionne pas uniquement selon une logique globale : ce n'est pas seulement le montant total des recettes qui est plafonné, mais le rendement de chaque taxe individuellement. Autrement dit, si les recettes apportées par une taxe ne saturent pas le plafond prévu, cela ne signifie pas pour autant que l'écart pourra être compensé par le surplus dégagé par une autre taxe.

C'est ainsi que malgré un rendement cumulé de 159M€ inférieur au plafond de 160M€ en 2012, un montant de 12M€ a tout de même été reversé au budget de l'Etat.G

3. VENTILATION DES DEPENSES DE L'OFII

Les dépenses de l'OFII sont en augmentation de 11% entre 2009 et 2012, soit une hausse de 18M€ :

DEPENSES -	Compte financier 2009	Compte financier 2010	Compte financier 2011	Compte financier 2012	Evolution 2009-2012
Personnel et assimilés	46 544 768€	48 399 764€	47 400 000€	46 926 251€	0,82%
Fonctionnement	14 631 779€	14 853 501€	14 027 229€	13 640 531€	-6,77%
Autres dépenses (dont dotation aux amortissements et frais de recouvrement MINEFI)	19 698 125€	8 407 222€	8 174 909€	12 255 772€	-37,78%
Aides au retour et à la réinsertion	21 298 362€	24 908 609€	26 588 244€	24 236 510€	13,80%
CAI & hors CAI	47 141 408€	50 481 992€	59 710 512€	62 019 354€	31,56%
<i>dont formations CAI</i>	<i>40 441 527€</i>	<i>39 841 534€</i>	<i>45 189 160€</i>	<i>47 420 772€</i>	<i>17,26%</i>
<i>dont formations hors CAI</i>	<i>6 362 381€</i>	<i>10 459 484€</i>	<i>14 256 000€</i>	<i>14 277 791€</i>	<i>124,41%</i>
Asile (dont premier accueil des demandeurs d'asile)	827 510€	6 210 290€	6 406 270€	6 950 070€	739,88%
Autres dépenses d'intervention	5 673 597€	5 540 868€	5 129 283€	4 713 173€	-16,93%
S/total intervention	74 940 877€	87 141 759€	97 834 309€	97 919 107€	30,66%
Investissement	4 692 061€	5 820 446€	7 215 886€	7 704 444€	64,20%
TOTAL DES DÉPENSES	160 507 610€	164 622 692€	174 652 333€	178 446 105€	11,18%

Source : OFII

Si les dépenses de fonctionnement de l'OFII ont baissé de presque 7% en quatre exercices, et que l'évolution à la hausse de la masse salariale reste contenue, les postes d'intervention sont en revanche tous en hausse. La prise en charge par l'OFII du premier accueil des demandeurs d'asile a entraîné une très forte hausse de ce poste de dépenses, qui explique à lui seul 1/3 de l'augmentation globale des dépenses de l'OFII.

Pour leur part, les dépenses liées aux prestations du CAI sont en hausse de 17%, soit une hausse relativement modérée comparée à celle des prestations « hors CAI », qui dépasse les 120%.

ANNEXE 3 PRESTATIONS DU CAI

1. LES PRESTATIONS DU CAI EN CHIFFRES.....	19
2. LE DEROULEMENT DES FORMATIONS	22
3. LE LIEN ENTRE CAI ET DELIVRANCE DES TITRES DE SEJOUR	23

1. LES PRESTATIONS DU CAI EN CHIFFRES

Quatre prestations peuvent être proposées au primo-arrivant dans le cadre du CAI :

- la formation civique ;
- la formation « Vivre en France » ;
- la formation linguistique ;
- le bilan de compétences professionnelles.

1.1. Le coût des prestations

Le dispositif du CAI a représenté en 2012 un coût d'un peu plus de 42M€ (hors frais de personnel et de structure).

La ventilation entre prestations est la suivante :

	2010	2011	2012
Formation civique et Vivre en France	6 195 582,51	5 984 070,00	5 500 937,00
Formation linguistique	23 083 412,53	27 895 635,00	29 918 165,00
Bilan de compétences professionnelles	6 363 096,30	6 382 887,00	6 641 469,00
TOTAL	35 642 091,34	40 262 592,00	42 060 571,00

Source OFII

NB : les formations Civique et Vivre en France sont globalisées car elles font l'objet d'un même marché public.

Les évolutions des coûts s'expliquent à la fois par la variation du coût unitaire des formations et par celle du nombre de bénéficiaires (étant entendu qu'il peut y avoir un décalage entre le nombre de formations prescrites sur une année et le nombre de formations réalisées, puisque la réalisation peut intervenir dans un délai de plusieurs mois après la prescription.

Coût unitaire des prestations du CAI (en €)

	2010	2011	2012	Evolution 2010-2012
1 journée de formation civique ou Vivre en France	892,65	907,34	836,03	-6%
1 heure de formation linguistique	5,72	5,86	6,01	5%
1 bilan de compétences professionnelles	151,69	131,03	133,65	-12%

Source : OFII

Nombre de bénéficiaires s'étant vu prescrire une formation*

	2010	2011	2012	Evolution 2010-2012
Formation civique	101 355	102 254	101 368	0,0%
Formation Vivre en France	37 079	32 653	33 807	-8,8%
Formation linguistique	24 068	24 358	24 365	1,2%
Bilan de compétences professionnelles	62 095	60 035	61 065	-1,7%

Source : OFII

* Il s'agit du nombre de formations prescrites, et non du nombre de participants. En effet, outre le décalage entre date de prescription et date de réalisation d'une prestation, il faut prendre en compte le taux d'absentéisme aux formations (cf infra).

1.2. Les bénéficiaires des prestations

1.2.1. Les bénéficiaires de La formation civique

La formation civique étant obligatoire, il y en a autant de prescrites que de CAI signés dans l'année. Le taux d'assiduité s'établit à 93,7%.

La répartition hommes/femmes est bien entendu la même que pour les signataires du CAI.

Années	<i>Formation civique</i>			
	hommes	femmes	prescrite	réalisée*
2010	47 039	54 316	101 355	86 726
2011	48 298	53 956	102 254	91 384
2012	47 005	54 363	101 368	93 351

Source : OFII

* formations réalisées à fin février de l'année n+1, les réalisations se poursuivent au cours l'année.

L'écart entre le nombre de formations prescrites et le nombre de formations réalisées témoigne du délai qui existe entre la prescription faite par l'OFII et la participation effective du primo-arrivant à la formation. D'après les interlocuteurs de la mission, ce délai est rarement supérieur à deux mois, sauf cas particuliers (femmes enceintes, difficultés plus grandes à trouver un créneau libre le samedi pour les personnes qui travaillent, etc.).

1.2.2. La Formation « Vivre en France »

Années	Prescrite	taux de prescription	réalisée *		
			hommes	femmes	total
2010	12 214	24 865	37 079	36,6%	31 346
2011	10 601	22 052	32 653	31,9%	27 768
2012	10 985	22 822	33 807	33,4%	30 173

Source : OFII

Le taux d'assiduité pour la formation « Vivre en France » s'établit en 2012 à 95%.

En 2012, 1810 journées de formation « Vivre en France » ont eu lieu, pour un coût total de 1,5M€.

1.2.3 La Formation linguistique : nombre de bénéficiaires et répartition hommes femmes

Inscriptions en formations linguistiques

	2010	2011	2012
	24 068	24 358	24 365
<i>Taux de prescription</i>	23,7%	23,8%	24,0%

Source : OFII

Le taux de prescription des formations linguistiques apparaît stable sur les trois dernières années.

Les bénéficiaires de formations linguistiques en 2012

	<u>Signataires du CAI</u>	<u>Bénéficiaires FL</u>	<u>Taux de prescription</u>
Hommes	47 005	8 524	18,1%
Femmes	54 363	15 841	29,1%
Total	101 368	24 365	24,0%

Source : OFII

Les femmes représentent 53% des signataires du CAI, mais 65% des bénéficiaires de formation linguistique.

Depuis 2009 l'OFII a enregistré 406 046 signataires du CAI.

94 593 ont fait l'objet d'une prescription linguistique (soit 23,30%).

Sur ce total 11 533 n'avaient pas été scolarisés, soit 11,30% des bénéficiaires de formation linguistique. Les femmes représentent plus de 77% des bénéficiaires non scolarisés antérieurement.

Le taux d'assiduité des bénéficiaires à la formation linguistique s'établit en 2012 à 78,9%.

1.2.4 Le Bilan de compétences professionnelles : nombre de bénéficiaires et répartition hommes femmes

Nombre de bilans de compétences prescrits

	2010	2011	2012
	62 095	60 035	61 065
<i>Taux de prescription</i>	61,2%	58,7%	60,2%

Source : OFII

Les bénéficiaires de bilans de compétences en 2012

	Hommes	Femmes	Total	Taux de prescription
CAI signés en 2012	47 005	54 363	101 368	
BC prescrits	21 898	39 167	61 065	60,2%

Source : OFII

Les femmes représentent 64% des bénéficiaires du bilan de compétences en 2012, ce qui est une proportion de 11 points supérieure à leur part dans le nombre de signataires du CAI.

Le taux d'assiduité des bénéficiaires au bilan de compétences s'établit en 2012 à 93,1%.

1.2.5 Le suivi social assuré par l'OFII

L'OFII compte dans ses effectifs des travailleurs sociaux, dont le nombre est en diminution. Ils peuvent, à la demande des migrants, assurer un suivi social. Parmi les signataires du CAI, le nombre de bénéficiaires de ce suivi est en diminution depuis 2007 :

Nombre de bénéficiaires du suivi social assuré par l'OFII

	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre de bénéficiaires	6 900	4 558	3 127	2 710	2 591
Taux de prescription	6,82%	4,4%	3,2%	2,7%	2,5%

Source : OFII

2. LE DEROULEMENT DES FORMATIONS

La mission a établi son diagnostic sur le déroulement des formations à la fois en allant assister elle-même à des sessions (bilan de compétences, formation civique, formation « Vivre en France »), en interrogeant un panel de bénéficiaires lors de travaux en ateliers et en s'appuyant sur les résultats de l'enquête ELIPA.

Elle a également analysé les cahiers des charges relatifs aux marchés (marché pour la formation linguistique, marché pour la formation civique et « Vivre en France », marché pour le bilan de compétences).

Pour la formation civique et la formation « Vivre en France », qui font l'objet d'un même marché, les sessions se déroulent par groupes de 20 à 30 personnes, dans des locaux fournis par l'organisme qui assure la formation. Il peut y avoir jusqu'à deux interprètes maximum par session. Ces derniers sont généralement placés au fond de la salle, afin que leur traduction simultanée gêne le moins possible l'animateur et les autres participants.

Le ministère de l'Intérieur (DAIC) a élaboré un support Power Point pour la formation civique et pour la formation « Vivre en France ».

En ce qui concerne le bilan de compétences, il s'agit d'un rendez-vous individuel de 3h entre le bénéficiaire et le prestataire retenu par le marché de l'OFII. Le rendez-vous se déroule dans les locaux du prestataire. Selon la situation du migrant, il peut durer moins de 3h, par exemple quand le migrant travaille déjà ou qu'il est en formation.

Enfin, la formation linguistique fonctionne selon une logique semi-intensive (10 à 20h/semaine) à intensive (20 à 30h/semaine), visant à favoriser l'apprentissage. Le cahier des charges du marché passé par l'OFII précise que l'objectif est de faire acquérir une langue pratique, dont l'apprentissage se fonde sur des références quotidiennes. A cet effet, les formateurs s'appuient sur le référentiel « Français langue d'intégration ». L'offre de formation prévoit cinq types de parcours, en fonction du profil du migrant (niveau scolaire notamment). En pratique la majorité des migrants est orientée vers un parcours visant à acquérir le niveau A1.1 ou le A1¹. La durée des formations peut aller jusqu'à 400h, avec un minimum de 150h pour les parcours visant le niveau A1.1. Les groupes sont composés de 20 personnes maximum.

3. LE LIEN ENTRE CAI ET DELIVRANCE DES TITRES DE SEJOUR

Le lien entre CAI et carte de séjour temporaire

L'assiduité aux formations du CAI, notamment à la formation linguistique, est suffisante pour le renouvellement de la carte de séjour temporaire (article L311-9, alinéa 3 : *« Lors du renouvellement de la carte de séjour intervenant au cours de l'exécution du contrat d'accueil et d'intégration ou lors du premier renouvellement consécutif à cette exécution, l'autorité administrative tient compte du non-respect, manifesté par une volonté caractérisée, par l'étranger des stipulations du contrat d'accueil et d'intégration s'agissant des valeurs fondamentales de la République, de l'assiduité de l'étranger et du sérieux de sa participation aux formations civiques et linguistiques, à la réalisation de son bilan de compétences professionnelles et, le cas échéant, à la session d'information sur la vie en France. »*

En cas d'absence d'assiduité aux formations du CAI, ce dernier peut être résilié par le préfet sur proposition de l'OFII (article R 311-28).

Le niveau de maîtrise du français ne conditionne donc pas le renouvellement de la carte de séjour temporaire, seule l'assiduité à la formation linguistique étant requise.

Le lien entre CAI et carte de résident

Pour la délivrance de la carte de résident, le CAI est pris en compte selon les modalités suivantes :

- le respect du CAI par son signataire, c'est-à-dire l'assiduité aux formations prescrites (article L314-2 du CESEDA) ;
- la preuve, par l'obtention du DILF, de l'acquisition d'un niveau satisfaisant de maîtrise de la langue française, lorsque l'étranger n'a pas bénéficié d'une attestation ministérielle de dispense de formation linguistique (article R311-24 du CESEDA) :

¹ Cf. Annexe 5 « Apprentissage du français ».

« Les compétences en français acquises dans le cadre de cette formation linguistique sont validées par le diplôme initial de langue française prévu à l'article D. 338-23 du code de l'éducation et attribué à l'issue d'un examen comportant des épreuves écrites et orales. L'obtention du diplôme atteste du niveau satisfaisant de maîtrise de la langue française prévu par l'article L. 311-9 ainsi que de la connaissance suffisante de la langue française prévue par l'article L. 314-2. »).

En conséquence, seul le niveau A.1.1 de maîtrise linguistique, sanctionné par le DILF, est exigé pour la délivrance de la carte de résident.

ANNEXE 4 VISITE MEDICALE DE L'OFII

1. PRESENTATION DE LA VISITE MEDICALE ORGANISEE PAR L'OFII	25
2. EN FRANCE, LES CAS DE TUBERCULOSE SONT PRESQUE POUR MOITIE OBSERVES CHEZ DES PERSONNES NEES A L'ETRANGER	27
3. L'ETAT DE SANTE DES MIGRANTS EST DIFFERENT SELON LEUR ORIGINE GEOGRAPHIQUE	27
4. UNE VISITE MEDICALE METTANT L'ACCENT SUR LE DEPISTAGE DE LA TUBERCULOSE EST PREVUE DANS DE NOMBREUX PAYS EUROPEENS	27

1. PRESENTATION DE LA VISITE MEDICALE ORGANISEE PAR L'OFII

1.1 Qui passe la visite médicale à l'OFII ?

Tout étranger demandant une carte de séjour temporaire doit obligatoirement passer une visite médicale², quel que soit le motif de son séjour. Son champ dépasse par conséquent largement celui des signataires du CAI. Les personnes reçues à la visite médicale de l'OFII sont pour moitié entrées pour un motif familial (43% en 2009).

A partir de cette visite médicale obligatoire, l'OFII connaît pratiquement toutes les entrées sur le territoire en provenance des pays tiers et pour des durées de séjour supérieures à 3 mois.

**Tableau : Visites médicales effectuées par les étrangers
devant résider plus de trois mois en France**

	2010	2011	2012
Motif économique	36 681	38 871	34 757
<i>Dont saisonniers</i>	7428	7962	7 531
Motif familial	84 129	86 022	85 955
Asile	8 447	10 508	10 839
Études	65 842	70 652	59 712
Autres	13 072	15 577	16 857
Total général	208 171	221 630	208 120

Source : OFII

Ainsi, en 2012, 208 120 migrants ont passé une visite médicale à l'OFII, dont 120 712³ dans le cadre de l'immigration familiale et économique⁴.

1.2 Comment est réalisée la visite médicale à l'OFII ?

La visite médicale est réalisée par un médecin de l'OFII⁵. Elle peut avoir lieu dans le pays d'origine, si une représentation de l'OFII y est installée, ou à l'arrivée en France.

² Cf. article R313-1 du CESEDA

³ Source OFII.

⁴ La visite médicale à l'OFII concerne les personnes migrantes étudiantes, celles issues de l'immigration familiale, professionnelle, ou encore de l'asile.

⁵ Dans le cas des visites médicales réalisées à l'arrivée en France, le médecin peut également être agréé par l'OFII.

Sur les 31 délégations territoriales de l'OFII, 28 disposent d'un plateau technique et sont donc en mesure de réaliser sur place l'ensemble des examens prévus. Ainsi, en 2012, les délégations territoriales de l'OFII ont réalisé 176 016 visites médicales. 32 981 visites médicales ont été réalisées à l'étranger.

Pour l'OFII, la visite médicale a un coût global de 17,9M€⁶ et mobilise 140 ETP (médecins et infirmières essentiellement, recrutés sur des contrats de droit public à durée indéterminée et à temps partiel variable). Le coût du personnel correspond à 5M€ pour le personnel médical et à 2,6M€ pour le personnel administratif.

1.3 Quel est l'objectif de la visite médicale ?

L'arrêté du 11 janvier 2006 relatif à la visite médicale des étrangers en instance d'admission au séjour décrit les examens médicaux à pratiquer pendant la visite médicale :

- un examen clinique général, visant notamment à dépister l'obésité ou le diabète ;
- un examen radiographique des poumons avec dépistage de la tuberculose. Si le résultat est positif, le médecin réoriente le migrant vers les centres de lutte anti tuberculose (CLAT) afin de confirmer ou d'infirmer la suspicion de tuberculose ;
- une vérification du statut vaccinal.

L'objectif de la visite médicale est donc double. Il s'agit d'une part de procéder au dépistage de la tuberculose et d'autre part de procéder, dans une perspective de prévention, à un examen clinique général⁷, incluant une vérification du statut vaccinal, une glycémie capillaire pour les populations susceptibles de développer un diabète de type 2 ainsi qu'un examen urinaire.

Elle vise également à faire un point sur l'état de santé du primo-arrivant et à l'orienter, le cas échéant, vers les services médicaux adéquats.

1.4 Quelles sont les suites de la visite médicale pour le primo-arrivant ?

Seuls la tuberculose pulmonaire et les troubles mentaux nécessitant des soins peuvent faire obstacle à la délivrance définitive du certificat médical et donc à la délivrance du titre de séjour. Dans ces deux cas, la personne est orientée vers un spécialiste pour des examens complémentaires pour avis médical, avant qu'une décision définitive ne soit prise par le médecin-chef de l'OFII. Pendant ce laps de temps, le dossier de la personne est mis en instance et la délivrance de son titre de séjour est reportée mais non annulée. Un refus définitif de titre de séjour pour raison médicale ne semble jamais avoir eu lieu.

1.5 Quel est le suivi de l'activité médicale de l'OFII ?

Le suivi de l'activité médicale de l'OFII était réalisé jusqu'en 2009 sous l'égide d'un médecin coordinateur au siège de l'OFII. Celui-ci était chargé de la tenue d'un registre faisant

⁶ Source : données OFII et direction du budget.

⁷ La nature des actes à réaliser dans le cadre de la visite médicale est fixée par l'arrêté du 11 janvier 2006 relatif à la visite médicale des étrangers en instance d'admission au séjour.

une synthèse des données médicales remontant de chaque direction territoriale, notamment en matière de tuberculose. Les données étaient récoltées sur deux semaines, deux mois par an.

Or l'OFII ne compte plus de médecin coordinateur depuis 2010. Il n'existe plus depuis cette date de données agrégées permettant d'avoir une synthèse des cas de tuberculose détectés par l'OFII ni de la proportion de personnes concernées.

2. EN FRANCE, LES CAS DE TUBERCULOSE SONT PRESQUE POUR MOITIE OBSERVES CHEZ DES PERSONNES NEES A L'ETRANGER

Avec l'arrêt par l'OFII du suivi statistique des données issues de la visite médicale la mission ne dispose des éléments de suivi que jusqu'en 2009.

Ainsi, en 2009, l'OFII a organisé 182 075 visites médicales, avec un dépistage positif de la tuberculose pour 255 personnes. Cela correspond à un taux d'incidence dans la population OFII de 140 cas pour 100 000, soit un taux 15 fois plus important que le taux d'incidence en France (9 pour 100 000 en 2008).

Le dépistage de la tuberculose se justifie dans la mesure où, en 2008, 48,6% des cas de tuberculose en France ont été observés chez des personnes nées à l'étranger. Toujours la même année, l'OFII a contribué au dépistage de 7,9% des cas de tuberculose déclarés au niveau national. Le nombre de tuberculoses maladie dépistées à l'OFII a augmenté de 87,5% entre 2005 et 2009, pour une population OFII en visite médicale quasiment constante.

3. L'ETAT DE SANTE DES MIGRANTS EST DIFFERENT SELON LEUR ORIGINE GEOGRAPHIQUE

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 morbidité 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 est 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%).

4. UNE VISITE MEDICALE METTANT L'ACCENT SUR LE DEPISTAGE DE LA TUBERCULOSE EST PREVUE DANS DE NOMBREUX PAYS EUROPEENS

L'OFII a mené en 2012 une enquête dans 26 pays de l'Union européenne sur le contrôle médical exercé par les Etats sur les migrants issus de pays tiers.

**Tableau : enquête sur le contrôle médical exercé sur les migrants issus de pays tiers
dans les pays européens**

Pays	Un contrôle médical préalable est-il imposé aux ressortissants de pays tiers ?	Est-il obligatoire ?	Qui effectue le contrôle médical ?	Quel est son contenu ?	Quels sont les impacts d'une inaptitude médicale ?
Belgique	OUI	Obligatoire	Médecin agréé par le consulat avant la délivrance du visa ; Médecin de ville avant la délivrance du titre de séjour Examen à la charge du migrant.	Vérification des 10 maladies mettant en danger la santé publique d'après le règlement sanitaire international ; Dépistage obligatoire de la tuberculose pour les demandeurs d'asile, invitation à le passer pour des publics cible.	Refus de délivrer un visa ou une autorisation de séjour.
Autriche	NON				
Bulgarie	NON	Obligation d'avoir une assurance santé en cours de validité à l'arrivée en Bulgarie.			
Estonie	NON				
Finlande	NON	Pour les demandeurs d'asile : sur la base du volontariat Sauf en cas de suspicion de tuberculose	Pour les demandeurs d'asile : entretien avec une infirmière du secteur public.	Consentement du migrant obligatoire avant le dépistage de la tuberculose.	Pas de conséquence sur l'entrée ou le séjour des demandeurs d'asile.
Allemagne	OUI si risque de mise en péril de la santé publique	OUI si risque de mise en péril de la santé publique	A l'étranger : médecin agréé par la représentation à l'étranger. Sur place : médecin agréé par le Bureau de santé publique. Examen à la charge du migrant.	Prévention contre les maladies transmissibles. Examen préventif.	A l'étranger : délai donné au migrant pour suivre un traitement médical. Séjour refusé si maladie ne peut être traitée et représente un risque pour la santé publique.
Grèce	OUI	OUI	A l'étranger ; centre médical privé ou public. En Grèce : centre médical public. Examen à la charge du migrant.	Examen clinique général. Radiographie des poumons. Autres tests si nécessaire.	Absence d'examen médical = refus de visa et d'autorisation de séjour.

Pays	Un contrôle médical préalable est-il imposé aux ressortissants de pays tiers ?	Est-il obligatoire ?	Qui effectue le contrôle médical ?	Quel est son contenu ?	Quels sont les impacts d'une inaptitude médicale ?
Hongrie	OUI	OUI			
Italie	NON				
Lettonie	OUI	OUI	Tout établissement de santé inscrit sur les registres légaux.	Détection de la tuberculose.	Absence de contrôle médical = refus de visa et de titre de séjour.
Luxembourg	OUI	OUI	Médecin agréé. Examen à la charge du migrant.	Diagnostic de tuberculose Test sanguin pour détecter les MST sauf le VIH. Vérification de la vaccination. Détection du diabète de type 2.	Absence d'examen médical = pas de délivrance du titre de séjour.
Pays-Bas	OUI	OUI	Service de santé municipal néerlandais. Parfois à la charge du migrant.	Test de la tuberculose.	Obligation de passer le test de la tuberculose pour la délivrance du titre de séjour.
Pologne	NON				
Slovénie	NON	Examen de prévention obligatoire pour les demandeurs d'asile.	Centres pour étrangers ou pour demandeurs d'asile.	Dépistage de maladies transmissibles sans test de la tuberculose.	Pas d'incidence de la maladie sur l'obtention du statut de réfugié.
Suède	NON				
Royaume-Uni	OUI	OUI	A l'étranger : cliniques autorisées par l'Agence britannique des frontières, à la charge du migrant. A l'arrivée : à l'aéroport sous la responsabilité de l'Agence de protection de la santé britannique.	Dépistage de la tuberculose par radiographie des poumons.	Refus du visa si le migrant n'est pas guéri. Une fois au Royaume-Uni, le migrant malade doit se faire soigner.

Source : OFII

8 pays ont mis en place un contrôle médical obligatoire (Belgique, Allemagne, Grèce, Hongrie, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas et Royaume-Uni). Ce contrôle peut être à la charge du migrant dans certains pays (Grèce, Allemagne, Belgique, Luxembourg et Pays-Bas). Sur ces 8 pays, 7 prévoient un test de la tuberculose. L'Allemagne et la Belgique prévoient un dépistage plus large des maladies transmissibles présentant un danger pour la santé publique. Trois pays (Allemagne, Grèce et Luxembourg) mêlent comme la France dépistage de la tuberculose ou de maladies transmissibles et examen à visée davantage préventive (dépistage du diabète par exemple).

Par ailleurs, la réalisation de ce contrôle médical incombe dans 4 cas à la médecine de ville (Belgique à l'arrivée du migrant, Grèce, Lettonie et Luxembourg), et dans 4 cas à une instance plus proche de l'OFII ou des consulats (Belgique avant la délivrance du visa, Allemagne, Pays-Bas et Royaume-Uni avant la délivrance du visa).

Les résultats médicaux ont parfois une conséquence sur la délivrance des visas ou des titres de séjour. **L'absence d'examen médical conduit à un refus de visa et d'autorisation de séjour dans 4 pays** (Grèce, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas). **Trois pays refusent la délivrance du visa ou du titre de séjour si le migrant est atteint d'une maladie présentant un danger en terme de santé publique.** C'est le cas de la Belgique, de l'Allemagne ou du Royaume-Uni.

En résumé :

- **Une visite médicale est prévue dans ¼ des pays européens, les deux principaux pays de migration (Allemagne et Royaume-Uni) inclus ;**
- **Quand elle existe, elle prévoit presque systématiquement un dépistage de la tuberculose ou de maladies transmissibles présentant un risque pour la santé publique.** Elle peut avoir de façon subsidiaire une dimension plus préventive pour la santé du migrant ;
- **La visite médicale est aussi souvent réalisée par des instances d'accueil des étrangers que par la médecine de ville ;**
- **Enfin, la réalisation ou même les résultats de la visite médicale ont dans 7 pays une conséquence sur la délivrance du visa ou du titre de séjour.**

ANNEXE 5
APPRENTISSAGE DU FRANÇAIS

1. LES NIVEAUX DE LANGUE : LES DIFFERENTS NIVEAUX DE MAITRISE DE LANGUE SELON LE CADRE EUROPEEN COMMUN DE REFERENCE POUR LES LANGUES (CECR).....	31
2. LES FORMATIONS LINGUISTIQUES ASSUREES PAR L'OFII.....	32
3. L'OFFRE DE FORMATION LINGUISTIQUE POUR MIGRANT HORS OFII.....	36
4. ESTIMATION PAR L'OFII DU COUT DE LA FORMATION DANS L'HYPOTHESE D'OBJECTIFS DE NIVEAU A1, A2 OU B1.....	38

1. LES NIVEAUX DE LANGUE : LES DIFFERENTS NIVEAUX DE MAITRISE DE LANGUE SELON LE CADRE EUROPEEN COMMUN DE REFERENCE POUR LES LANGUES (CECR)

1.1. Le cadre européen commun de référence pour les langues

Le CECR, élaboré sous l'égide du conseil de l'Europe et publié en 2001, permet d'établir des niveaux de maîtrise de langue afin qu'il y ait une certaine homogénéité dans l'élaboration de programmes d'enseignement de langues vivantes, de référentiels, d'examens, de manuels, etc. en Europe. On retrouve six niveaux différents de maîtrise de langue : A1 (découverte), A2 (communication simple), B1 (seuil), B2 (indépendant ou avancé), C1 (autonome) et C2 (maîtrise).

<u>Niveau A1</u>	Une personne correspondant au niveau A1 est dans la phase d'introduction à une langue étrangère. Elle peut poser des questions simples, par exemple se présenter ou demander des informations concernant son interlocuteur (le lieu où il habite, ses relations, ce qui lui appartient, etc.) et peut aussi répondre à ce type de questions. De plus, si le locuteur parle lentement ou se montre coopératif, la personne de niveau A1 peut réussir à communiquer de façon simple.
<u>Niveau A2</u>	Deuxième sous niveau du niveau A, le niveau A2 est plus avancé que le niveau A1. Il correspond à une personne qui peut comprendre des phrases isolées ou des expressions couramment utilisées en relation avec des domaines immédiats et familiers tels que le travail, les achats, les informations personnelles ou l'environnement proche. Elle communique cependant de façon simple.
<u>Niveau B1</u>	Ce niveau indique que la personne commence à prendre de l'autonomie dans l'utilisation de la langue apprise: elle peut donc se débrouiller dans une communication et exprimer son opinion. Elle peut aussi comprendre l'essentiel lorsqu'un langage standard et clair est utilisé en lien avec des domaines familiers (travail, école, relations, loisirs, etc.). Une personne de ce niveau peut aussi se débrouiller dans un environnement parlant la langue étrangère en question, notamment lors d'un voyage. De plus, il lui est possible d'expliquer des idées, des raisons et d'amener des explications.
<u>Niveau B2</u>	Une personne de ce niveau est considérée comme étant apte à communiquer et à comprendre couramment sa langue d'apprentissage. Elle peut donc s'exprimer de façon claire et détaillée dans diverses situations ainsi que sur divers domaines et sujets. De plus, il lui est possible de comprendre l'essentiel d'un texte complexe et de converser avec une certaine aisance.
<u>Niveau C1</u>	Ce niveau indique que la personne peut communiquer régulièrement dans cette langue dans des contextes variés de difficulté raisonnable. Elle est considérée comme étant autonome et peut même s'exprimer de façon spontanée et courante dans la langue en question. Il s'agit donc d'une assez bonne maîtrise, puisque la personne n'a pas trop besoin de chercher ses mots, la plupart du temps.

Niveau C2	Il s'agit du niveau de maîtrise le plus avancé: il correspond à une personne pouvant comprendre et communiquer sans effort dans la langue en question, que ce soit à l'oral ou à l'écrit. Une telle personne peut parler spontanément, couramment, clairement et de façon précise
------------------	---

1.2. Le niveau A1.1 de compétence linguistique

Le niveau A1.1 est un niveau plus faible que le niveau A1. Le cadre européen commun de référence pour les langues 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 ou pour des populations ayant été peu scolarisées.

Pour l'essentiel, et même si ce niveau peut trouver d'autres applications, le niveau A1.1 a été créé en liaison avec le ministère de l'Éducation nationale pour répondre au besoin de fixer un objectif de niveau linguistique dans le cadre du CAI.

La Délégation générale au français et aux langues de France définit pour sa part les niveaux A1.1 et A1 de la façon suivante :

Une personne ayant acquis le niveau A1.1 peut :	Une personne ayant acquis le niveau A1 peut :
<ul style="list-style-type: none"> • comprendre quelques expressions familières et quotidiennes utilisées dans des situations de communication de la vie quotidienne et en utiliser certaines ; • s'identifier et répondre à des questions concernant, par exemple, sa nationalité, son âge, son état civil, sa profession, son lieu d'habitation... et, éventuellement, poser des questions très simples dans des situations de la vie quotidienne ; • communiquer, de façon très simple, en ayant aussi recours à sa langue maternelle ou à d'autres langues acquises, si l'interlocuteur parle lentement et distinctement et se montre coopératif et bienveillant. 	<ul style="list-style-type: none"> • comprendre et utiliser des expressions familières et quotidiennes ainsi que des énoncés très simples qui visent à satisfaire des besoins concrets ; • se présenter ou présenter quelqu'un et poser à une personne des questions la concernant, par exemple sur son lieu d'habitation, ses relations, ce qui lui appartient, etc. – et la personne peut répondre au même type de questions ; • communiquer de façon simple si l'interlocuteur parle lentement et distinctement et se montre coopératif.

2. LES FORMATIONS LINGUISTIQUES ASSUREES PAR L'OFII

2.1. Les formations linguistiques assurées dans le cadre du CAI

2.1.1. Le nombre de bénéficiaires et répartition hommes femmes

Tableau : Inscriptions en formations linguistiques

	2010	2011	2012
	24 068	24 358	24 365
<i>% CAI</i>	23,7%	23,8%	24,0%

Source : OFII

Tableau : Les bénéficiaires de formations linguistiques en 2012

	Signataires du CAI	Bénéficiaires FL	% CAI
Hommes	47 005	8 524	18,1%
Femmes	54 363	15 841	29,1%
Total	101 368	24 365	24,0%

Source : OFII

Depuis 2009 l'OFII a enregistré 406 046 signataires du CAI. 94 593 ont fait l'objet d'une prescription linguistique (soit 23,30%). **Sur ce total seulement 11 533 n'avaient pas été scolarisés soit 11,30% des bénéficiaires de formations linguistiques**, dont 8 969 femmes, soit 77,77%, et 2 564 hommes soit 22,23%.

Le taux d'assiduité des bénéficiaires à la formation linguistique s'établit en 2012 à 78,9%.

2.1.2. L'orientation des bénéficiaires de la formation linguistique CAI

Pendant les trois premières années d'existence du CAI, soit de 2007 à 2009, le dispositif mis en place s'est limité à proposer des formations linguistiques permettant d'atteindre le niveau A1.1.

A partir de 2010, l'OFII a différencié son offre, en modifiant le cahier des charges du marché de formation linguistique qu'il a lancé, puis attribué pour la période 2010-2012. Il s'est agi d'améliorer l'efficacité des formations proposées aux signataires et de mieux individualiser leurs parcours d'apprentissage : ceux-ci qui, jusqu'alors, étaient uniformément orientés vers l'obtention du DILF, permettent aujourd'hui aux migrants ayant le profil requis (notamment ayant été scolarisés jusqu'à un certain niveau dans leur pays d'origine) d'accéder directement au diplôme élémentaire de langue française de niveau A1 (DEL F A1), diplôme qui atteste d'un niveau de connaissance de langue française supérieur au DILF, notamment dans le domaine de l'écrit.

Depuis le 1er janvier 2010, deux types de parcours distincts sont ainsi proposés aux signataires soumis à une obligation d'apprentissage du français, selon qu'il s'agisse de personnes ayant été scolarisées dans leur pays d'origine de façon significative (niveau secondaire ou supérieur), qui sont positionnées sur un parcours DELF A1, ou de personnes ayant été très peu ou jamais scolarisées (et qui, de ce fait, ne maîtrisent pas la lecture/l'écriture de leur propre langue maternelle), qui sont positionnées sur des parcours DILF.

Tableau : Orientation des bénéficiaires de la formation linguistique CAI

	Orientation vers le DILF	Orientation vers le DELF A1 de non titulaires de l'AMDFL	Orientation vers parcours du niveau DILF au niveau DELF A1 de titulaires de l'AMDFL	Total				
				En %	En bénéficiaires	En %	En bénéficiaires	En %
2011	En bénéficiaires 17042	En % 69,9 %	En bénéficiaires 6 745	En % 27,7 %	En bénéficiaires 578	En % 2,4 %	En bénéficiaires 24 365	En % 100

Source : OFII

La répartition entre les personnes orientées vers le DILF et celles orientées vers le DELF au stade de la signature du CAI confirme que l'on ne se trouve pas dans une dynamique de construction de parcours. En effet, environ 70 % des bénéficiaires de la formation linguistique sont placés dans un cursus DILF, alors même que plus de 68% ont un niveau d'études secondaires ou supérieures dans leur pays d'origine qui devrait leur permettre d'accéder à un parcours plus ambitieux. Seuls 11,3 % n'ont pas été scolarisés antérieurement⁸). **Il semblerait donc que le dispositif de formation linguistique proposé dans le cadre du CAI inscrive assez massivement dans un parcours DILF des migrants qui pourraient relever d'un parcours DELF.** L'OFII considère ainsi, dans le cadre du marché actuel de formation linguistique, qu'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-arrivants.

2.1.3. Le nombre moyen d'heures de formation par bénéficiaire

Tableau : Nombre moyen d'heures de formation par bénéficiaire dans le cadre du CAI

2010	2011	2012
260 heures	280 heures	270 heures

Source : OFII

Ce nombre moyen est stable sur les trois dernières années, et tourne autour de 270 heures.

Cette moyenne varie d'un type de parcours à l'autre, ce qui est logique (un parcours linguistique vers le A1.1 d'une personne jamais scolarisée est plus long que le parcours vers le A1 d'une personne scolarisée dans son pays d'origine), mais aussi, pour un même parcours, d'un organisme de formation à l'autre et d'une région à l'autre.

Ainsi, dans deux départements limitrophes, l'Essonne et le Val-de-Marne, et relevant de la même direction territoriale de l'OFII, la formation pour atteindre le niveau A1.1 (pour une personne avec un faible niveau scolaire initial dans son pays d'origine) dure 330 heures dans le premier et 180 heures (+ Elearning) dans le second. Dans les Hauts-de-Seine, le même parcours est de 280 heures ; à Montpellier de 320 heures ; à Strasbourg il n'est que de 189 heures. **Les différences dans les publics à former ne justifient pas à eux seuls ces écarts** (en Alsace, la population migrante, où la composante originaire de Turquie ou d'Europe de l'Est est forte, est globalement plus éloignée du français que la population migrante d'autres régions).

Ces différences sont surtout la conséquence d'un cadrage très souple des horaires dans le cahier des charges du marché linguistique de l'OFII, puisqu'il ne donne qu'une fourchette de 80 à 400 heures.

⁸ Source : OFII-DAIC – note pour le séminaire européen d'avril 2013

2.1.4. Les résultats des formations assurées dans le cadre du CAI :

Tableau : bilan du DILF et du DELF

	2010	2011	2012
Nombre de candidats admis au DILF	15 874	12 473	11 805
Nombre de candidats admis au DELF A1 ou A2	NC	5 304 DELF A1 ou A2	6 234 DELF
Taux de réussite DILF-DELF par rapport au nombre d'inscriptions	91 %	90,4 %	91,4 % DILF 90 % DELF
Taux de réussite DILF-DELF par rapport au nombre de prescriptions linguistiques	NC	79 %	74 %

Source : OFII

Le taux de réussite aux DILF et DELF doit être relativisé, notamment lorsqu'on le rapporte au nombre de prescriptions de formation linguistique, et non au nombre d'inscriptions à l'examen, puisqu'il n'est alors plus que de 74%. Cette déperdition est à rapprocher du taux d'absentéisme à la formation linguistique, qui était en 2012 de 21,1 %, un nombre non négligeable des migrants qui se sont vu prescrire une formation linguistique ne se présentant jamais au DILF.

2.2. Les formations linguistiques de l'OFII hors CAI

L'OFII accueille également sur son dispositif des migrants non signataires du CAI, dit publics « hors CAI », installés légalement et durablement en France, soit qu'ils n'ont pas eu l'opportunité de signer un tel contrat lors de leur arrivée en France, soit qu'ils souhaitent acquérir un niveau de connaissance du français supérieur à celui proposé dans le cadre du CAI.

Les publics « hors CAI » peuvent être orientés vers le dispositif notamment par :

- les conseillers du Pôle emploi ;
- les services sociaux ;
- les préfetures ;
- les municipalités ;
- les associations ;
- les organismes de formation.

Sur les 39 070 personnes qui ont bénéficié d'une formation linguistique de l'OFII, 14 705 (soit 37%) se sont vu prescrire cette formation dans le cadre du hors CAI en 2011.

Tableau : Nombre de bénéficiaires de formation linguistique OFII hors CAI

	Nombre total de personnes entrées en formation en 2010, dont les parcours se sont poursuivis en 2011 (A)	Nombre total de personnes entrées en formation en 2011 (B)	Total des personnes ayant suivie tout ou partie d'une formation en 2011 (A+B)	En pourcentage
Candidats à la nationalité française	232	329	561	2,24%
Demandeurs d'emploi > 26 ans	3 201	8 247	11 448	56,08%

	Nombre total de personnes entrées en formation en 2010, dont les parcours se sont poursuivis en 2011 (A)	Nombre total de personnes entrées en formation en 2011 (B)	Total des personnes ayant suivie tout ou partie d'une formation en 2011 (A+B)	En pourcentage
Personnes en emploi > 26 ans	238	653	891	4,44%
Socialisation public féminin > 26 ans	940	2 244	3 184	15,26%
CAI > 26 ans en suite de parcours	769	2387	3 156	16,23%
Jeune < 26 ans (y compris CAI en suite de parcours)	102	845	947	5,75%
Total	5 482	14 705	20 187	100,00%

Source : OFII

Tableau : Nombre de DILF/DELF délivrés en 2011 à des candidats ayant suivi une formation OFII hors CAI

	Nombre de DILF délivrés	Nombre de DELF A1 délivrés	Nombre de DELF A2 délivrés	Total de certifications délivrées
	2 529	1 966	1 052	5 547
En %	46,00%	35,00%	19,00%	100,00%

Source : OFII

Ces données montrent que les formations hors CAI permettent avant tout de porter au niveau A1.1 des migrants entrés en France avant l'instauration du CAI et ne correspondent que dans une moindre mesure à des parcours de formation post CAI.

3. L'OFFRE DE FORMATION LINGUISTIQUE POUR MIGRANT HORS OFII

3.1. Les ateliers sociolinguistiques.

Les ateliers sociolinguistiques (ASL) sont « des actions de proximité favorisant la connaissance des services et dispositifs publics, ainsi que des règles et modes de fonctionnement de la société française, tout en offrant une sensibilisation à la langue française »⁹. Il s'agit donc de cours de langue, mais tournés vers un objectif de socialisation autant que vers un objectif d'apprentissage. On peut distinguer des ASL à visée sociale, des ASL à visée éducative (voir *infra* le dispositif Ouvrir l'école aux parents pour réussir l'intégration) et des ASL à visée professionnalisante (par exemple un ASL piloté par une mission locale dans le cadre d'un plan local pour l'insertion et l'emploi).

Les ASL sont en général mis en œuvre par des communes ou des centres sociaux. Le nombre d'ASL est estimé dans une fourchette de 3 000 à 5 000. Ces dispositifs peuvent élarger à trois types de financement, parfois cumulativement : un financement sur le programme 104¹⁰ (« Intégration et accès à la nationalité française » ; action 12 « Activités

⁹ Définition du PRIPI Alsace

¹⁰ Y compris fonds du FEI.

d'intégration des étrangers en situation régulière¹¹ ») ; un financement sur le programme 147 (« Politique de la ville ») et un financement par les collectivités territoriales.

Les ASL ont un public très majoritairement féminin, qui n'a été que peu ou pas scolarisé dans son pays d'origine. Une formation en ASL se distingue assez nettement d'une formation du type de celles prescrites dans le cadre du CAI : beaucoup moins intensive, elle se déroule sur une durée beaucoup plus longue. Une étude réalisée dans le Bas-Rhin pour le PRIPI Alsace montre ainsi que 72 % des personnes en ASL au moment de l'étude y sont depuis plus de 6 mois, et 25 % depuis plus de 3 ans.

Tableau : Durée ASL visée sociale (durée de présence des bénéficiaires au moment de l'enquête)

- de 6 mois	De 6 mois à 3 ans	De 3 à 5 ans	Plus de 5 ans
28,00%	47,00%	19,00%	6,00%

Source : étude ESCAL (Bas-Rhin)

La même étude permet d'appréhender le risque de doublon entre ASL et formation linguistique dans le CAI, en distinguant 5 types de publics dans les ASL :

Tableau : typologie du public des ASL

Typologie du public ASL	Répartition en pourcentage
Public féminin, en France depuis des années, jamais de formation linguistique	18 %
Public féminin, primo-arrivant ou non ; pas de cours linguistique d'intégration avant (niveau A1.1 acquis ou ayant été scolarisé)	29 %
Public femmes et hommes, primo-arrivant, en attente CAI (pas encore de formation linguistique)	5 %
Public hommes et femmes, primo-arrivant ou non, sortant CAI ou action hors CAI	11 %
Public hommes et femmes, primo-arrivant ou non, ayant déjà suivi formation ASL à visée professionnelle ou une formation CCPF et étant à la recherche d'un emploi	37 %

Source : étude ESCAL (Bas-Rhin)

Ces données montrent que les ASL ne sont pas redondants avec les actions du CAI.

3.2. Le dispositif « Ouvrir l'École aux parents pour réussir l'intégration ».

Ce dispositif a été mis en place à la rentrée 2008 à titre expérimental dans 10 académies par une circulaire 2008-102 du 25 juillet 2008 du ministre de l'Éducation nationale. Il donne aux parents d'enfants étrangers ou immigrés ayant une faible maîtrise du français la possibilité de bénéficier de modules de 120 heures d'enseignement, parfois au sein même des établissements scolaires, en vue d'une meilleure maîtrise de la langue française et des institutions scolaires. 80 % des 120 heures sont consacrés à des cours de langue, 10 % à la meilleure connaissance de l'institution scolaire et 10 % à l'aide à l'accompagnement des enfants. Cette action peut être mise en œuvre à l'initiative des établissements scolaires, pour l'essentiel de l'enseignement primaire. L'entrée dans le dispositif se fait sur proposition du directeur de l'établissement.

¹¹ Se reporter à l'annexe financière

L'établissement scolaire apporte les locaux et les heures de formation, assurées par ses propres enseignants ; les autres frais afférents peuvent être pris en charge sur le programme 104, au titre des actions hors CAI. Le public de ces formations est quasi exclusivement féminin.

Les interlocuteurs rencontrés par la mission estiment que cette action a un impact très positif sur la scolarité des enfants de migrants, même s'il faut en souligner deux limites : outre le risque d'être « captif » de ce dispositif - une personne peut y rester plusieurs années - au détriment d'autres offres de formation plus stimulantes, l'apprentissage linguistique ne débouche pas sur le DILF ou le DELF, faute de financement de ces certifications, ni sur l'attestation d'un niveau de compétence en français.

3.3. Les autres formations linguistiques à destination des migrants en dehors du CAI

Sans même prendre la forme d'ASL, elles sont souvent développées à l'initiative de collectivités. A titre d'exemple, la Ville de Paris a consacré pour 2011/2012, dans ces cours municipaux d'adultes, un budget de 2,7 millions d'€ à l'apprentissage du français. Pendant l'année 2011-2012, la commune de Montreuil a pour sa part accueilli 305 personnes dans ses cours municipaux d'apprentissage du français, 438 se trouvant en liste d'attente.

3.4. Les formations linguistiques dans le cadre de la formation professionnelle

Un certain nombre de conseils régionaux programment des formations professionnelles intégrant une dimension linguistique (ainsi du conseil régional d'Alsace, avec le dispositif « Compétences professionnelles et pratique du français » (CPCF), qui a bénéficié à 500 personnes en 2012, après une évaluation de leur niveau linguistique assurée par un prestataire. Cette formation peut le cas échéant être complétée par une formation « Compétences professionnelles et savoirs fondamentaux », où l'exigence linguistique est plus élevée). Tous les conseils régionaux n'ont pas pris aussi directement en compte la problématique de maîtrise du français dans la formation professionnelle, voire n'interviennent pas du tout sur ce champ.

Des communes interviennent également dans ce champ des formations linguistiques à visée professionnelle et/ou qualifiante (ainsi des « passerelles linguistiques vers l'emploi » mises en place par la ville de Paris, qui bénéficient à 800 personnes par an).

4. ESTIMATION PAR L'OFII DU COUT DE LA FORMATION DANS L'HYPOTHESE D'OBJECTIFS DE NIVEAU A1, A2 OU B1.

A la demande de la mission, l'OFII a fait procéder à une enquête semaine-données par l'ensemble de ses directions territoriales sur la semaine du 9 au 13 septembre 2013 afin d'estimer le niveau de compétence linguistique des primo-arrivants. Celle-ci porte sur 2 267 migrants qui ont été accueillis sur les plateformes OFII pendant cette période.

Les résultats de cette enquête sont les suivants :

Tableau : Niveau de compétences linguistiques des signataires du CAI

	Niveau infra A1.1	A1.1 acquis	A1 acquis	A2 acquis	B1 acquis et +	Total
Total	377	219	272	456	943	2 267
En %	16,63%	9,66%	12,00%	20,11%	41,60%	100%

Source : OFII

Le taux relativement faible de prescription linguistique, par rapport aux taux enregistrés les années précédentes, pourrait s'expliquer par une proportion nettement plus importante qu'à l'habitude de régularisés.

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 supérieurs 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 ont été faites sur la base d'une durée de formation linguistique de 210 heures pour aller du niveau A1.1 au niveau A1, de 149 heures supplémentaires pour aller du niveau A1 au niveau A2 et de 128 heures pour aller du niveau A2 au niveau B1.

Ces surcoûts restent toutefois théoriques : ils supposent que l'apprentissage du français ne se ferait qu'au moyen de cours de langue, en négligeant l'apprentissage de la langue que le migrant fait par son immersion dans la société française.

ANNEXE 6 ACCES A L'EMPLOI DES PRIMO-ARRIVANTS

1. DONNEES SUR L'EMPLOI DES ETRANGERS PRIMO-ARRIVANTS	41
2. LES PARTENARIATS CONCLUS PAR L'OFII AVEC LES ACTEURS DE L'EMPLOI.....	45
3. QUELQUES EXEMPLES D'ACTIONS MENEES PAR LES COLLECTIVITES	48

1. DONNEES SUR L'EMPLOI DES ETRANGERS PRIMO-ARRIVANTS

Les données suivantes sont issues de l'Enquête Emploi en Continu (EEC) de l'INSEE, déclinaison française de l'enquête européenne Labor Force Survey. Les données datent de 2011, sont disponibles depuis octobre 2012 et présentées dans Infos migrations n° 48 de janvier 2013 (SGII-DSED).

1.1 Les taux d'activité des étrangers sont variables selon leur pays d'origine

Tableau : les taux d'activité des immigrés selon l'origine (en%)

	Hommes	femmes	ensemble
Espagne	77,1	67,1	72,1
Portugal	83,6	78,5	81,1
Italie	69,5	59,5	64,7
Autres EEE	78,9	63,1	69,7
Algérie	79,9	51	64,8
Maroc	75,7	46,1	59,9
Tunisie	77,3	50,8	65,4
Autres Afrique	81,8	64,6	72,2
Turquie	81,4	31,9	58,3
Autres pays tiers	75,9	59,9	66,9
Français de naissance	74,1	66,9	70,5

Source : EEC – INSEE données 2011

Si les femmes immigrées de l'EEE et d'Afrique hors Maghreb ont des taux d'activité semblables aux Françaises de naissance, les femmes immigrées des autres pays ont des taux de 15 points inférieurs, atteignant seulement 32 % chez les Turques et 49 % chez les maghrébines.

Selon l'enquête ELIPA, seules 47% des femmes présentes en France depuis 4 à 7 ans sont actives, contre presque 67% des Françaises de naissance.

1.2 Les étrangers primo-arrivants sont dans une large mesure plus au chômage que la population totale

Les données de l'EEC portent sur l'ensemble de la population active ayant un lien avec l'immigration, et non sur les seuls primo-arrivants. C'est dans la catégorie « étrangers de pays tiers » que l'on retrouve les primo-arrivants, bien que cette catégorie comprenne également les étrangers présents depuis plus de 5 ans sur le territoire.

Tableau 2 : la population active ayant un lien avec l'immigration entre 2008 et 2011 (en milliers)

	<u>Population active</u>	<u>Taux d'activité</u>	<u>Taux de chômage</u>			
			2008	2011	2008	2011
Immigrés de l'EEE	817	933	69 %	73,8 %	6,6 %	8,0 %
Immigrés des pays tiers	1 665	1 779	66,8 %	65,4 %	16,4 %	20,8 %
<u><i>Dont étrangers des pays tiers</i></u>	<u>922</u>	<u>961</u>	<u>61,6 %</u>	<u>60,2 %</u>	<u>19,0 %</u>	<u>25,4 %</u>
Descendants d'immigrés de l'EEE	1 426	1 467	69,4 %	70,4 %	7,1 %	8,3 %
Descendants d'immigrés des pays tiers	889	1 061	57,6 %	58,9 %	17,0 %	23,0 %
Population active totale	27 824	28145	69,9 %	70,2 %	7,4 %	9,3 %
<i>Dont total immigrés</i>	2 482	2 712	67,5 %	68,1 %	13,1 %	16,4 %
<i>Dont total non immigrés</i>	25 343	25 434	70,2 %	70,5 %	6,8 %	8,5 %

Source : EEC – INSEE données 2011

Le taux de chômage des étrangers des pays tiers (catégorie dans laquelle se retrouvent les primo-arrivants au sens de la mission IGA-IGAS), était, en 2011, trois fois plus élevé que le taux de chômage de la population non immigrée (25,4 % contre 8,5%). Il est proche du taux de chômage des descendants d'immigrés de pays tiers (23%), également très élevé.

Les étrangers sont en outre les travailleurs les plus affectés par la crise, puisque leur taux de chômage a progressé de 33% entre 2008 et 2011 contre 25% pour la population totale.

1.3 Les étrangers sont soit très diplômés, soit très peu diplômés

Tableau : le niveau de diplôme des étrangers en 2011

Niveau de diplôme	Population totale	Personnes nées à l'étranger	dont	
			Personnes nées dans un autre pays de l'UE	Personnes nées dans un pays tiers
			Tranche d'âge population : 20-64 ans	
3 ^{ème} cycle	<u>29</u>	25	24	26
2 ^{ème} cycle	<u>44</u>	31	34	30
1 ^{er} cycle	<u>27</u>	44	43	44

Source : données Eurostat.

La situation des étrangers nés dans un pays tiers n'est pas homogène :

- **plus d'un quart d'entre eux est très diplômé** (diplômés du 3^{ème} cycle), ce qui est d'ailleurs proche de la moyenne de la population totale ;
- **en revanche, seuls 30% d'étrangers non communautaires sont diplômés du 2^{ème} cycle**, ce qui est bien en-deçà de la proportion au sein de la population totale (44%) ;
- enfin, plus de 40% des étrangers ont au mieux un diplôme du 1^{er} cycle, cette proportion étant très supérieure à la proportion au sein de la population totale (27%).

Le tableau 4 présente les caractéristiques des nouveaux migrants en 2010 selon le sexe et le diplôme au moment de la migration :

Tableau : caractéristiques des nouveaux migrants en 2010 selon le sexe et le diplôme au moment de la migration

Caractéristiques sociodémographiques	hommes	femmes						
	aucun ou primaire	secondaire	supérieur	total	aucun ou primaire	secondaire	supérieur	total
Nationalités								
Maghreb	39	44	17	100	35	37	28	100
Afrique subsaharienne	61	29	10	100	44	43	12	100
Autres Afrique	33	43	24	100	42	44	14	100
Asie	37	48	15	100	39	39	22	100
Europe, CEI, Amérique	38	37	25	100	16	34	50	100
Âge d'arrivée en France								
18-24 ans	41	48	10	100	34	47	19	100
25-34 ans	39	41	20	100	27	36	37	100
35 ans et plus	41	37	22	100	42	36	22	100
Motif de migration								
Migration professionnelle	54	30	16	100	29	35	36	100
Conjoint de Français	33	47	20	100	25	38	37	100
Autre migration familiale	47	40	13	100	41	41	18	100
Réfugiés et famille	42	42	16	100	48	41	11	100
Ensemble de nouveaux migrants	44	40	16	100	36	39	25	100

Source : enquête ELIPA

Lecture : 35 % des migrantes originaires du Maghreb sont sans diplôme ou titulaires d'un diplôme de l'enseignement primaire.

Les femmes migrantes sont d'un niveau de formation très sensiblement supérieur à celui des hommes, que le motif de migration soit la migration professionnelle ou le souhait de rejoindre un conjoint.

Les écarts de diplômes sont également importants selon l'origine géographique des migrants.

Enfin, le niveau de formation des étrangers est déterminant sur leur taux de chômage :

Tableau : taux de chômage de la population active selon le niveau de diplôme et l'origine

	Licence et +	BAC, BTS, DUT	Brevet, CAP, BEP	Sans diplôme								
				total	H	F	total	H	F	total	H	F
Français de parents nés français	4,7	4,1	5,3	6,1	5,6	6,5	8,9	7,9	10,3	14,1	14,7	13,4
Descendants des immigrés	11,5	10,1	12,7	16,8	15,8	17,6	26,1	26,2	26,1	37	37,5	36,4

	Licence et +	BAC, BTS, DUT	Brevet, CAP, BEP	Sans diplôme								
				18	16,9	19,2	24,4	22,4	27,2	23,8	21,1	27,3
Immigrés des pays tiers	14,8	14	15,9	18	16,9	19,2	24,4	22,4	27,2	23,8	21,1	27,3
Etrangers des pays tiers	19,6	17,2	22,7	21,5	18,3	25,5	30,5	27,5	35,5	27,9	24,7	32,4

Source : EEC – INSEE données 2011

Plus le niveau de diplôme est élevé, et plus l'écart entre le taux de chômage des français nés de parents français et des immigrés des pays tiers est important. Le travailleur étranger issu d'un pays tiers titulaire d'une licence a quatre fois plus de risque d'être au chômage que le Français de parents nés français. Sans diplôme, le risque n'est que deux fois supérieur à celui du Français nés de parents français.

A noter que les descendants d'immigrés des pays tiers sont, lorsqu'ils sont sans diplômes, dans une situation plus défavorable à l'égard du chômage que les immigrés des pays tiers eux-mêmes.

1.4 L'emploi représente un enjeu de taille pour les étrangers primo-arrivants

Selon l'enquête ELIPA, plus de 40% des signataires du CAI non satisfaits par leurs premières années en France indiquent que c'est en raison de leurs difficultés à trouver un emploi correspondant à leurs attentes.

Par ailleurs, 60% des signataires du CAI en 2009 indiquent que la possibilité de trouver un travail a été pour eux un critère de grande importance dans le choix de la France comme pays d'émigration.

Pour faire face à cet enjeu, l'OFII propose dans le cadre du CAI un bilan de compétences professionnelles¹² de 3h aux primo-arrivants qui le souhaitent afin de les aider dans leurs démarches de recherche d'emploi et d'ébauche d'un parcours professionnel. Un suivi de ce bilan est réalisé 3 mois et 6 mois après sa réalisation, afin de disposer de données statistiques sur le devenir des primo-arrivants ayant bénéficié de cette prestation. Les résultats de ce suivi sont résumés dans l'encadré 1 :

¹² Pour des informations plus détaillées sur cette prestation, voir l'annexe 3 « Prestations du CAI ».

Encadré 1 : la situation des bénéficiaires du bilan de compétences professionnelles 3 et 6 mois après la réalisation de cette prestation¹³

Situation à 3 mois :

- 65% des personnes contactées 3 mois après la réalisation du bilan de compétences professionnelles étaient inscrites à Pôle emploi,
- 34% ne recherchaient pas d'emploi
- 23% étaient en emploi¹⁴.

Situation à 6 mois :

- 63% inscrits à Pôle emploi,
- près de 40% ne recherchaient pas d'emploi
- 20% en emploi.

Caractéristiques des emplois occupés par les personnes recontactées :

- 45% des personnes contactées étaient en CDD,
- 21% en CDI
- 24% en intérim.

Cette répartition était proche à 3 mois et à 6 mois.

Secteurs d'activité des personnes recontactées :

- 17% des migrants étaient dans le BTP,
- 14% dans l'hôtellerie
- 16% dans le secteur du nettoyage.

2. LES PARTENARIATS CONCLUS PAR L'OFII AVEC LES ACTEURS DE L'EMPLOI

2.1 Le partenariat avec Pôle emploi

L'accord signé en 2010 entre Pôle emploi et la DGEFP d'une part et l'OFII d'autre part a pour objet de mettre en place les conditions d'une utilisation optimale par Pôle emploi des résultats du bilan de compétences professionnelles¹⁵. Un nouvel accord, en cours de finalisation au printemps 2013, approfondira ce partenariat.

La DAIC a dressé un bilan de l'accord de 2010, en soulignant deux difficultés principales :

- **des difficultés dans le rapprochement des données informatiques Pôle emploi/OFII** puisque les données du bilan de compétences professionnelles

¹³ Source : enquête ELIPA (données pour les personnes suivies en 2011).

¹⁴ Il est possible d'être inscrit à Pôle Emploi tout en occupant un emploi.

¹⁵ 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

n'apparaissent pas dans le logiciel utilisé par le conseiller Pôle emploi lors de l'entretien individuel de diagnostic (ces données sont accessibles à partir d'un autre logiciel)¹⁶ ;

- **le caractère succinct des informations échangées.**

Le futur accord prend acte de ces difficultés et prévoit un échange de flux journalier de l'OFII vers Pôle emploi comportant les données du bilan de compétences professionnelles. Par ailleurs, un flux mensuel de Pôle emploi vers l'OFII devra permettre un suivi des anciens bénéficiaires du bilan de compétences. Néanmoins, des opérations manuelles devront encore être effectuées par le conseiller Pôle emploi afin de rapprocher les données de l'entretien individuel de diagnostic de celles du bilan de compétences. Il est également prévu que Pôle emploi prenne davantage en compte les compétences linguistiques dans l'élaboration du projet professionnel du demandeur d'emploi.

2.2 Les relations entre l'organisme ENIC NARIC et l'OFII

L'organisme ENIC-NARIC est compétent afin de délivrer des attestations de comparabilité des diplômes. La procédure coûte 70€. Le délai est de 4 à 6 mois.

Tableau : démarches pour une reconnaissance formelle d'un diplôme obtenu à l'étranger, en 2011

Plus haut diplôme obtenu à l'étranger	Nouveaux migrants diplômés du supérieur en %
Ont fait une démarche pour faire reconnaître leur diplôme dont :	37
<i>Ont obtenu une reconnaissance de leur diplôme</i>	15
<i>N'ont rien obtenu</i>	7
<i>En cours</i>	15
N'ont pas fait de démarche pour faire reconnaître leur diplôme dont :	63
<i>Leur diplôme était automatiquement reconnu en France</i>	8
<i>Ce n'était pas utile</i>	18
<i>Ne savaient pas que c'était possible</i>	2
<i>Autres (1)</i>	35

Source : enquête ELIPA

(1) Personnes qui ne se sont pas renseignées sur cette possibilité ou qui envisagent de faire les démarches prochainement

Plus d'un an après leur entrée en France, 63 % des titulaires de diplômes du supérieur n'ont pas fait les démarches pour faire reconnaître leur diplôme, dont une minorité (8%) parce que leur diplôme était automatiquement reconnu. Parmi les 37% ayant fait la démarche, 15% ont encore une démarche en cours.

En l'absence de recours à cette procédure, le risque existe donc d'une déqualification pour le primo-arrivant.

¹⁶ 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 donc réduite.

2.3 Les actions d'accompagnement vers l'emploi financées avec les crédits du BOP 104

Des dispositifs d'accompagnement renforcé vers l'emploi sont financés avec des crédits du programme 104, dont le suivi local est confié à l'OFII. Ces dispositifs, portés par des associations ou des prestataires de l'OFII, ont des contenus variés : formation linguistique à dimension professionnelle, apprentissage des codes pour passer un entretien d'embauche, etc.

Cependant, ils ne concernent qu'une faible partie des primo-arrivants souhaitant travailler, qui sont environ 40 000.

Le coût de ces actions est au minimum de 1 000€/personne.

Cet accompagnement vers l'emploi financé sur les crédits du programme 104 peut également prendre la forme d'actions linguistiques à dimension professionnelle. Un exemple en est donné dans l'encadré 2 :

Encadré 2 : les actions de formations linguistiques à dimension professionnelle développée par Espace pédagogie Formation France à Marseille

Pré requis :

- Niveau A1.1
- Projet d'insertion ou de promotion professionnels défini

Objectifs :

- Développer et renforcer des compétences communicationnelles fonctionnelles en français, afin d'obtenir le diplôme du DELF professionnel A1

Contenu de la formation :

- Thématiques professionnelles en lien avec les secteurs d'activité des bénéficiaires, documents relatifs au droit du travail

Financement sur BOP 104, cofinancement FSE. Appui technique de chambre des métiers, prescription par Pôle emploi.

Résultats :

- 12 stagiaires de niveaux de formation variables (majorité max baccalauréat)
- 6 d'entre eux ont obtenu DELF pro A1, 2 poursuivent leur formation, 2 stagiaires ont trouvé un emploi salarié dont un en CDI et 2 ont monté une micro-entreprise.
- Selon les bénéficiaires : utile pour les compétences liées aux démarches (rédaction de CV, lettre de motivation) et information sur les codes relatifs au monde professionnelle et sur le droit du travail.

2.4 Les partenariats conclus entre l'OFII et les entreprises

L'OFII et la DAIC ont conclu notamment un partenariat avec Coca-Cola Société : « Passeport vers l'emploi ». Il s'agit de l'organisation de sessions de simulations d'entretiens de recrutement destinées à des personnes francophones de niveau bac à bac +2. L'accord vise à faire bénéficier les signataires du CAI de ces actions mises en place par Coca-Cola dans le cadre de sa démarche de responsabilité sociale et environnementale. Le dispositif « Passeport vers l'emploi » vise à préparer les candidats à l'embauche issus de quartiers sensibles ou de publics fragiles à la rencontre avec de futurs recruteurs. L'accord ne prévoit pas que l'entreprise embauche les personnes qui suivent cette session. 7 sessions de 20 personnes envoyées par l'OFII se sont tenues entre 2010 et 2011. Ce dispositif a donc concerné 140 primo-arrivants pendant ce laps de temps. Assez paradoxalement, aucun primo-arrivant n'a ensuite postulé à une offre d'emploi chez Coca-Cola.

Par ailleurs, **la DAIC a passé des accords avec les représentants de branches professionnelles connaissant des difficultés de recrutement.** Ces accords prévoient surtout une information des primo-arrivants par l'OFII sur les possibilités d'emploi dans ces secteurs ainsi qu'une sensibilisation par les branches professionnelles des entreprises sur les possibilités d'employer des étrangers primo-arrivants. Ils concernent les structures suivantes :

- l'agence nationale des services à la personne
- l'association pour le développement de la formation professionnelle dans les transports
- la fédération des entreprises de propreté

Enfin, **l'OFII a également développé un partenariat avec la fondation FACE** (Fondation Agir Contre l'Exclusion). A titre d'exemple, l'action « Un But pour l'Emploi » a pour objectif de promouvoir l'intégration sociale et professionnelle des jeunes primo-arrivants par le sport. L'OFII doit permettre à FACE d'identifier les jeunes primo-arrivants, qui sont ensuite accueillis et pris en charge par FACE. Une évaluation de leurs projets professionnels et des actions de parrainage sont possibles, de même qu'un accompagnement collectif et individuel de formation leur est proposé.

3. QUELQUES EXEMPLES D' ACTIONS MENEES PAR LES COLLECTIVITES

Des collectivités ont développé des formations à la fois professionnelles et linguistiques susceptibles de répondre au besoin d'aide à l'accès à l'emploi des primo-arrivants :

- des conseils régionaux ont mis en place des programmes de formation « Compétences professionnelles et pratique du français »¹⁷. 500 personnes en ont bénéficié en 2012 ;
- des municipalités ont développé des actions : la ville de Paris a par exemple mis en place des « Passerelles linguistiques vers l'emploi » qui associent perfectionnement en français et apprentissage d'un métier à destination des demandeurs d'emploi inscrits dans une agence du Pôle emploi de Paris ou une mission locale¹⁸. De son côté, la commune de Montreuil subventionne des ASL à visée professionnelle.

¹⁷ Cf. annexe apprentissage du français.

¹⁸ Cf. annexe collectivités territoriales.

ANNEXE 7

SYNTHESE DES ATELIERS CONDUITS POUR L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE D'ACCUEIL

1. LE PRINCIPE DES ATELIERS : RECUEILLIR LA PAROLE DES PREMIERS CONCERNES PAR LA POLITIQUE D'INTEGRATION	49
2. PREMIER ENSEIGNEMENT DES ATELIERS : L'INTEGRATION PASSE PAR LA LANGUE ET PAR L'EMPLOI.....	49
3. DEUXIEME ENSEIGNEMENT : LE CONTRAT D'ACCUEIL EST PERÇU COMME UNE FORMALITE OBLIGATOIRE ET NON COMME UN ENGAGEMENT CONTRACTUEL	50
4. TROISIEME ENSEIGNEMENT : LES MIGRANTS NE TROUVENT PAS DANS LE CAI UNE REPOSE A LEURS BESOINS	50

1. LE PRINCIPE DES ATELIERS : RECUEILLIR LA PAROLE DES PREMIERS CONCERNES PAR LA POLITIQUE D'INTEGRATION

Le travail en atelier est complémentaire aux techniques classiques d'entretien individuel et d'études de documents utilisées pour évaluer l'impact d'une politique publique. L'atelier permet en effet de recueillir une parole plus interactive et plus libérée que lors d'un entretien individuel où certains peuvent s'auto-censurer. Pour faire émerger cette parole, l'atelier est organisé autour de quelques exercices collectifs. L'inspecteur qui l'anime veille à ne pas orienter les réponses des participants : il ne s'agit pas d'obtenir un « consensus » mais d'identifier les éventuels points d'accord ou de désaccord entre participants, sur tel ou tel sujet.

Trois ateliers ont été organisés par la mission : à Strasbourg, Montrouge et Montpellier. Ils ont chacun rassemblé entre 12 et 15 personnes, pour moitié des signataires du CAI et pour moitié des acteurs de la politique d'accueil et d'intégration (prestataires des différentes formations proposées dans le cadre du CAI, agents de l'OFII, agents de préfecture, associations). Ce mélange a permis de confronter les points de vue autour de 2 thèmes principaux : la définition de l'intégration (qu'est ce qu'être intégré) et la compréhension du CAI et de ses prestations.

En ce qui concerne les participants signataires du CAI, ils étaient tous présents sur le territoire depuis moins de 2 ans et avaient bénéficié des prestations du contrat d'accueil. Pour certains, la formation linguistique était encore en cours. Le panel rassemblé comptait au total environ autant d'hommes que de femmes, représentatifs des différentes catégories d'admis au séjour (regroupement familial, réfugiés, régularisés) et de nombreuses nationalités. La tranche d'âge 25-35 ans était la plus représentée.

2. PREMIER ENSEIGNEMENT DES ATELIERS : L'INTEGRATION PASSE PAR LA LANGUE ET PAR L'EMPLOI

Chaque atelier a démarré par un exercice consistant à définir individuellement, en quelques mots, la notion d'intégration.

De façon significative, **les migrants convergent pour considérer que la maîtrise de la langue et l'obtention d'un contrat de travail sont indispensables à l'intégration** : ils permettent, seuls, de « réussir en France » et d'avoir « une vie normale ». En effet, « sans

travail, on survit ». Or, l'aspiration des participants est bien de « *vivre comme tout le monde* », dans le droit commun. D'autres notions sont apparues de façon plus marginale, comme celle de « *respecter la loi* » ou de « *ne pas déranger* ».

Pour les acteurs de la politique d'intégration, si la langue est également citée comme facteur majeur de l'intégration, **le travail a été très peu mis en avant**. A l'inverse, les notions de respect des valeurs, de connaissance des lois et des us et coutumes ont été très fréquemment citées. Il y a donc une légère différence de perception entre migrants et acteurs de la politique d'intégration quant aux déterminants de cette dernière.

3. DEUXIEME ENSEIGNEMENT : LE CONTRAT D'ACCUEIL EST PERÇU COMME UNE FORMALITE OBLIGATOIRE ET NON COMME UN ENGAGEMENT CONTRACTUEL

Les ateliers ont montré que les bénéficiaires comprenaient rarement la dimension contractuelle du CAI, qui est perçu avant tout comme conditionnant l'obtention du titre de séjour (« *les papiers* »). Beaucoup admettent ne pas l'avoir lu avant de le signer.

A quelques exceptions près (souvent des migrants d'un niveau scolaire supérieur), la notion de droits et devoirs a été peu évoquée au sujet du CAI.

Les participants aux ateliers ont en revanche souligné la double dimension du CAI : à la fois document présentant des informations générales sur la France et ses institutions (première partie) et « contrat » récapitulant les obligations auxquelles le migrant s'engage (2^e partie). Cette double fonction est d'autant plus source de confusion que de nombreux termes restent obscurs pour la plupart des migrants. Lors d'un exercice, il est ainsi apparu évident que le niveau de langage employé dans le contrat lui-même (« faute d'assiduité ... le préfet peut résilier... ») le rendait incompréhensible pour tous les migrants n'ayant pas une maîtrise courante du français (équivalent à un niveau B2 voire C1), soit sans doute pour 30 à 50% d'entre eux. Il n'a jamais été mentionné la mise à disposition d'une version en langue d'origine ou dans une langue que le migrant pouvait comprendre, alors même que cette possibilité est prévue par les textes.

4. TROISIEME ENSEIGNEMENT : LES MIGRANTS NE TROUVENT PAS DANS LE CAI UNE REPONSE A LEURS BESOINS

Les différents exercices ont permis de montrer les insuffisances de l'accueil collectif : un travail sur le film d'accueil consistant à associer celui-ci à différents visuels a révélé le caractère trop long et trop complexe de ce dernier, peu accessible sans maîtrise suffisante de la langue ou sans interprète. Une fois encore, la perception des bénéficiaires et celle des acteurs de la politique d'intégration divergent : pour les acteurs, le film institutionnel est une sorte de « *mode d'emploi* », un « *guide* », qui présente aux migrants les étapes à venir et les aide à se retrouver dans le paysage institutionnel. Pour les bénéficiaires, il s'apparente plutôt à une mécanique complexe et stressante (comparaison avec un visuel de mécanisme horloger), voire à un mélange peu compréhensible (référence à un visuel de robot-mixer). A noter que la plupart des acteurs de la politique d'intégration (hors agents de l'OFII) ne connaissaient ni le film introductif ni le texte du CAI.

Interrogés sur les différentes étapes de leur parcours et sur les améliorations qui pourraient y être apportées, les bénéficiaires ont insisté sur la nécessité d’y voir plus clair sur les démarches à accomplir et sur le besoin d’avoir accès à des documents dans une langue qu’ils comprennent. Plus généralement, un consensus s’est dégagé des ateliers pour critiquer la masse d’informations déversées en un temps trop court sur les migrants, que ce soit au moment de la plateforme d’accueil collectif, de l’entretien individuel ou même des prestations. Ainsi, certains participants ont exprimé leur incompréhension devant l’exercice du bilan de compétences, dont ils attendaient qu’il débouche sur des offres d’emploi immédiates.

ANNEXE 8

EXEMPLES D' ACTIONS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

1. LES RESULTATS DU QUESTIONNAIRE ADRESSE PAR LA MISSION A UN ECHANTILLON DE COMMUNES 53
2. QUELQUES EXEMPLES D' ACTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN DIRECTION DES MIGRANTS 55

1. LES RESULTATS DU QUESTIONNAIRE ADRESSE PAR LA MISSION A UN ECHANTILLON DE COMMUNES

La mission a élaboré un questionnaire afin de mieux connaître le type d'actions menées par des communes concernées par l'accueil d'étrangers primo-arrivants, mais aussi de recueillir leur avis sur ce que devrait être, selon elles, la politique d'accueil des primo-arrivants menée par l'État et sur les complémentarités qu'il convient de construire en la matière entre l'action des collectivités et celles de l'Etat.

Cette enquête de sept questions a été adressée par l'association des maires de France à un panel de 50 communes. La mission tient à remercier tout particulièrement le président de l'AMF de l'aide ainsi apportée au travail de la mission.

Questionnaire adressé à un panel de communes par la mission d'évaluation de la politique d'accueil des étrangers primo-arrivants (hors Union européenne) sur le territoire français. (Inspection générale de l'administration – Inspection générale des affaires sociales)

(NB : le questionnaire porte sur les populations migrantes qui ne sont pas ressortissantes d'un État de l'Union européenne. Est considérée comme primo-arrivante une personne présente sur le territoire français depuis moins de 5 ans)

1) De votre point de vue, les principaux obstacles à une bonne intégration des migrants sont (classer par ordre décroissant d'importance : 1 = le plus important, 2, 3, 4 = le moins important) :

- le chômage
- la méconnaissance des valeurs de la société française
- la méconnaissance de la langue française
- les difficultés d'accès au logement

2.1) Avez-vous mis en place des cours d'apprentissage du français à destination des migrants ? oui
 non

Si oui, combien de personnes en bénéficient chaque année :

- moins de 100 personnes
- de 101 à 500
- plus de 500.

2.2.) Avez-vous mis en place des dispositifs d'accès au droit à destination des migrants ? oui
 non

2.3.) Avez-vous mis en place des dispositifs d'accompagnement dans l'emploi des migrants ? oui
 non

2.4.) Avez-vous mis en place d'autres dispositifs spécifiques aux migrants récemment installés dans votre commune ?

- oui
 non

- Si oui, lesquels :

3) Pouvez-vous donner une estimation du montant des dépenses que vous consacrez chaque année à l'accueil et à l'accompagnement des migrants primo-arrivants ?

..... €

4) Qu'attendez-vous de l'État en matière de politique d'intégration des migrants primo-arrivants ?

- qu'il se concentre sur un rôle d'accompagnement des primo-arrivants suffisamment longtemps pour leur donner les bases d'une bonne intégration
- qu'il définisse les grandes lignes de la politique d'accueil et laisse agir les collectivités territoriales
- qu'il accompagne financièrement les actions des collectivités territoriales

Malgré une relance, le taux de réponse a été très faible (14%). **Si les quelques réponses reçues ne se prêtent pas à une exploitation statistique classique, elles confirment cependant les constats que la mission a pu faire au cours de ses entretiens ou des ateliers :**

- la méconnaissance de la langue française est considérée comme le principal obstacle à une bonne intégration du migrant, devant le chômage ;
- à l'inverse, les difficultés d'accès au logement ne sont que rarement évoquées comme un obstacle ;
- l'engagement des communes dans la question de l'intégration des migrants (a fortiori dans la question de l'accueil des primo-arrivants) est très contrastée, certaines communes y consacrant des moyens substantiels, d'autres ne s'investissant pas dans cette question ;
- la situation est notamment très contrastée sur la question des cours de langue organisés par les communes ; certaines y consacrent des moyens élevés ; d'autres ne font rien, malgré une population migrante importante ;
- la grande majorité des maires attendent de l'Etat qu'il se concentre sur un rôle d'accompagnement des primo-arrivants suffisamment longtemps pour leur donner les bases d'une bonne intégration

2. QUELQUES EXEMPLES D'ACTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN DIRECTION DES MIGRANTS

2.1. L'action de la ville de Paris

La ville de Paris mène une politique très volontariste et propose un dispositif d'apprentissage de la langue française en fonction des besoins des migrants (en prenant par exemple en compte leur niveau de langue, mais aussi le fait de savoir si elles ont déjà suivi un cursus scolaire ou non dans leurs pays d'origine). Elle mène également une politique d'accompagnement dans l'emploi et s'appuie sur un réseau d'associations important.

2.1.1. Les cours municipaux d'adultes de la Ville de Paris

Les cours municipaux d'adultes proposent des cours de langue française à destination d'un large public : personnes francophones ou non francophones, scolarisées ou non dans leur pays d'origine.

Ils sont organisés en trois filières sur la base du degré de francophonie des bénéficiaires et de leur degré de scolarisation :

- Français sur Objectifs Fondamentaux (public francophone, peu ou pas scolarisé).
- Français sur Objectifs adaptés (public non francophone, peu ou pas scolarisé).
- Français langue étrangère (public non francophone, scolarisé).

Les cours se tiennent dans des établissements scolaires répartis sur l'ensemble du territoire parisien. Ils se déroulent selon des rythmes diversifiés (semestriels : de fin septembre à février et de février à juin ; annuels : de fin septembre à juin ; ou encore lors de sessions, notamment en juillet ou pendant les congés scolaires). Les cours se tiennent en soirée (principalement entre 18h30 et 20h30) et parfois en journée. Les frais d'inscription varient entre 21 € et 214 € selon le type de formation.

Un catalogue de l'offre présente l'ensemble des cours. La version papier est disponible dans les services d'accueil des mairies d'arrondissement et de l'Hôtel de ville. Chaque premier lundi de septembre, une journée d'information est organisée dans les mairies d'arrondissement.

850 enseignants interviennent dans l'ensemble des arrondissements pour 30 000 auditeurs par an.

2.1.2. Les formations linguistiques dans les centres d'animation

Les centres d'animation parisiens proposent chaque année des activités de loisir à près de 60 000 usagers. 24 d'entre eux proposent des actions de formation linguistique (alphabétisation, français langue étrangère, etc.), des cours hebdomadaires ou des stages de quelques jours. Les inscriptions se font directement auprès des centres d'animation.

2.1.3. Les formations linguistiques proposées par des associations

Les associations proposent une offre variée en matière d'apprentissage du français. Elles organisent notamment des ateliers sociolinguistiques (ASL). Ces ateliers associent un apprentissage de la langue française axé sur des situations concrètes de la vie quotidienne et l'acquisition de clés de compréhension du fonctionnement de la société française. Ils visent à développer l'autonomie des personnes dans les actes de la vie quotidienne et à favoriser leur insertion socioprofessionnelle.

Ces ateliers s'adressent à des publics souvent peu scolarisés, francophones (alphabétisation) ou non francophones (français langue étrangère). Ils se déroulent sur l'année scolaire, à raison de 6 heures d'apprentissage par semaine. Les inscriptions ont lieu en septembre (intégration en cours d'année selon places disponibles).

2.1.4. Les formations linguistiques à visée professionnelle

Les « passerelles linguistiques vers l'emploi » financées par le département de Paris associent perfectionnement en français et apprentissage d'un métier à destination des demandeurs d'emploi inscrits dans une agence du Pôle emploi de Paris ou une mission locale.

Le département de Paris permet également aux habitants des quartiers « politique de la ville » de suivre des formations proposées par des associations implantées dans ces territoires. Ces formations lient apprentissage du français et démarches à finalité professionnelle. Elles sont organisées par certaines associations qui en définissent le rythme hebdomadaire et le volume horaire. Le niveau linguistique exigé est généralement plus bas que celui des passerelles linguistiques évoquées ci-dessus.

2.2. Le cadre général du plan d'actions pour l'intégration de la ville de NANTES

En mai 2010, le conseil municipal de Nantes a adopté un plan d'actions Intégration (2010-2014). Les mesures de ce plan sont un bon exemple de la diversité des actions que peuvent mettre en œuvre les communes les plus engagées dans l'accompagnement de l'insertion des migrants.

ORIENTATIONS STRATEGIQUES	Objectifs opérationnels	n°	Actions
ACCUEIL, ACCES AUX DROITS ET INTEGRATION	Améliorer l'accueil des populations étrangères	1	Sensibiliser et former l'ensemble des agents en interface public
		2	Animer la cellule regroupement familial
		3	Participer à l'accueil des nouveaux arrivants installés durablement accueillis sur les journées VEF (hors UE)
	Faciliter l'accès aux droits	4	Animer la cellule de prise en charge de situations complexes
		5	Assurer un suivi des étrangers primo régularisés
		6	Soutenir un dispositif d'interprétariat médiation adapté à la demande du service public local
	Inscrire les populations dans des parcours d'intégration réussis	7	Faciliter l'accès aux dispositifs éducatifs (temps scolaire, et extra) des enfants allophones en vue d'une réussite éducative
		8	Faciliter le parcours d'apprentissage du français des adultes
		9	Faciliter l'accès à l'emploi et à la formation professionnelle des étrangers nouvellement arrivés (de la validation de diplômes

ORIENTATIONS STRATEGIQUES	Objectifs opérationnels	n°	Actions
			et d'acquis et de l'expérience professionnelle dans pays jusqu'à l'insertion professionnelle)
		10	Prendre en compte les populations immigrées dans les programmes de santé développés par la ville
		11	Mieux intégrer les vieux migrants à l'offre Personnes âgées
		12	Inscrire les étrangers dans des parcours résidentiels ascendants: information logement, atelier recherche logement
		13	Faciliter l'accès à une pratique des langues d'origine à destination des migrants à Nantes et développer le multilinguisme en général
CITOYENNETE, DIALOGUE INTERCULTUREL	Favoriser l'accès à la citoyenneté et la participation des étrangers	14	Animer le Conseil Nantais pour la Citoyenneté des Étrangers
		15	Permettre la participation des étrangers et immigrés dans les espaces de dialogue
		16	Soutenir les associations tête de réseau contribuant à renforcer la prise en compte de l'interculturel et des discriminations
		17	Inscrire les associations du fait migratoire dans les politiques publiques municipales
		18	Mobiliser l'ensemble de la société civile sur le droit de vote et d'éligibilité des étrangers hors UE : votation et autres actions
	Favoriser l'accès à la culture et les échanges interculturels	19	Mener une politique de mémoire et d'histoire des immigration
		200	Mener une politique de développement culturel tendant à associer les populations immigrées
		21	Consolider Cosmopolis comme acteur privilégié de la ville interculturelle
	Soutenir les initiatives de migrants dans le co développement	22	Engager une démarche vers l'international, notamment dans les projets de solidarité internationale en associant les migrants
		23	Envisager la création d'une bourse d'aide aux projets de co développement
PREVENTION ET LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS PLAN NANTAIS DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS	Mettre en œuvre une démarche interne de prévention des discriminations	24	Accompagner la démarche diversité interne
		25	Développer un plan de formation en direction de la ligne managériale dédié à l'égalité de traitement
		26	Poursuivre la mise à plat des processus internes en vue d'une labellisation diversité
	Prévenir les discriminations dans tous les domaines d'intervention de la ville	27	Prévenir et lutter contre les discriminations sur le marché du travail par la qualification des intermédiaires de l'emploi et la formation des employeurs et organisations syndicales
		28	Prévenir les discriminations dans le logement par une sensibilisation des acteurs de la chaîne du logement et la définition de règles d'égalité de traitement
		29	Prévenir les discriminations dans l'éducation et la formation par une intervention sur l'accès aux stages et sur l'orientation
		30	Prévenir et lutter contre les discriminations dans l'accès à la culture et les loisirs, notamment dans l'accès aux lieux de vie
		31	Prévenir et lutter contre les discriminations et le racisme dans le sport
	Mobiliser le droit pour accompagner les victimes de discrimination	32	Mieux informer sur les circuits de remontée de plainte : CDAD et systèmes d'information global
		33	Accompagner les publics victimes de discrimination : Adavi, HALDE et pole anti-discrimination
	RESSOURCE ET CONNAISSANCE EN VUE D'UNE ADAPTATION DES	Mettre en œuvre des outils d'observation, d'évaluation, de mesure des flux	34
35			Réaliser des études thématiques et territoriales
36			Engager une démarche d'évaluation de l'ensemble des actions de la PPILD

ORIENTATIONS STRATEGIQUES	Objectifs opérationnels	n°	Actions
SERVICES ET L'EVOLUTION DES POLITIQUES PUBLIQUES	migratoires et des processus d'intégration et de discrimination		
	Poursuivre le processus de sensibilisation et de formation engagé et les diffuser à l'ensemble des acteurs et de tous les publics	37	Organisation de colloques, séminaires et manifestations
		38	Mettre en œuvre une communication adaptée aux enjeux
		39	Permettre la montée en puissance de la thématique intégration et lutte contre les discriminations
		40	Sensibiliser et former les agents du service public local
	Animer, coordonner et participer aux réseaux internationaux, nationaux et locaux	41	S'inscrire pleinement dans les réseaux internationaux, nationaux et locaux
42		Inscrire les objectifs opérationnels de notre politique publique à l'échelle des territoires (PSQ, PST, PLH, CEL, OPAH,	

ANNEXE 9

LA POLITIQUE D'ACCUEIL ET DE SCOLARISATION PAR L'ÉDUCATION NATIONALE

1. DONNEES SUR LA POLITIQUE D'ACCUEIL ET DE SCOLARISATION PAR L'ÉDUCATION NATIONALE DES ELEVES ALLOPHONES NOUVELLEMENT ARRIVES ET DE LEURS FAMILLES	59
2. LE DISPOSITIF MIS EN PLACE PAR L'EDUCATION NATIONALE EN DIRECTION DES ELEVES	60
3. LE DISPOSITIF MIS EN PLACE PAR L'ÉDUCATION NATIONALE EN DIRECTION DES PARENTS	62
4. LES RELATIONS ENTRE L'OFII ET L'ÉDUCATION NATIONALE	63
5. LES PRINCIPAUX PROBLEMES RENCONTRES POUR LES ENAF (EANA)	63

1. DONNEES SUR LA POLITIQUE D'ACCUEIL ET DE SCOLARISATION PAR L'ÉDUCATION NATIONALE DES ELEVES ALLOPHONES NOUVELLEMENT ARRIVES ET DE LEURS FAMILLES

Les élèves issus de familles migrantes entrent dans le dispositif prévu pour les élèves non francophones. Ce dernier repose sur les articles L 321-4 et L 332-4 du code de l'éducation qui prévoit que « des actions particulières sont prévues pour l'accueil et la scolarisation des élèves non francophones nouvellement arrivés en France ».

Jusqu'en 2012, l'Éducation nationale parle d'« élèves nouvellement arrivés en France » (ENAF). Depuis une circulaire du 2 octobre 2012, elle utilise le terme « élèves allophones nouvellement arrivés » (EANA). L'Éducation nationale considère qu'un élève est primo-arrivant pendant la première année de sa présence dans le système scolaire.

Les élèves nouvellement arrivés au sens de l'Education nationale ne correspondent pas à la définition du primo-arrivant par l'OFII. En effet, le champ des bénéficiaires de la politique d'accueil et de scolarisation par l'Education nationale ne recouvre pas celui des enfants des bénéficiaires du CAI : il intègre en particulier les mineurs isolés et les enfants issus de l'Union européenne. Ces derniers représentent par exemple 68 % des arrivées d'enfants dans la région Languedoc-Roussillon en 2012, l'essentiel venant d'Espagne, d'Italie ou du Portugal. Il s'agit d'ailleurs souvent de ressortissants européens eux-mêmes issus de l'immigration¹⁹. A l'inverse, les enfants arrivés en France par le biais du regroupement familial sont de moins en moins nombreux.

Effectifs des élèves nouvellement arrivés en France

	2002	2008	2010-2011	2011-2012	Evolution en % entre 2002 et 2012
ENAF scolarisés dans les classes du 1^{er} degré	17 980	16 950	18 500	19 027	+5,8%
ENAF scolarisés dans les classes du 2^{ème} degré	20 250	17 770	19 600	20 985	+3,6%
ENAF de plus de 16 ans	2 220	1 350	1 700	2 000	- 10%
Total	40 450	36 070	39 800	42 012	+ 3,9%

Source : Ministère de l'EN (ces données annuelles sont la moyenne des effectifs constatés à chaque trimestre)

¹⁹ Il s'agit de ressortissants souvent originaires du Maghreb, qui ont changé de résidence après s'être installés dans un premier temps dans un des pays d'Europe du sud.

On constate une légère diminution de 2002 à 2008 ; depuis, une tendance à l'augmentation est à l'œuvre, avec des augmentations localement fortes (par exemple en Languedoc-Roussillon ou en Alsace).

Un tiers seulement des académies accueillent 65 % des élèves allophones.

2. LE DISPOSITIF MIS EN PLACE PAR L'EDUCATION NATIONALE EN DIRECTION DES ELEVES

2.1. Les UPE2A

La circulaire n° 2012-141 du 2-10-2012 organise la scolarité des élèves allophones nouvellement arrivés²⁰ :

- l'inclusion dans les classes ordinaires constitue la modalité principale de scolarisation ;
- chaque élève fait l'objet au préalable d'une évaluation avec tests, pour mesurer ses acquis ;
- à partir du cours préparatoire, les élèves peuvent être regroupés dans des unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants, les UPE2A²¹. Ces classes dispensent un enseignement quotidien de français comme langue de scolarisation, pour un temps variable et révisable dans la durée. Il existe également des dispositifs plus légers : les cours de rattrapage intégré (CRI) ou, dans le second degré, les modules d'accueil temporaires (MAT) ;
- au cours de la première année de prise en charge pédagogique par l'UPE2A, l'enseignement intensif du français est d'une durée hebdomadaire de 9 heures minimum dans le premier degré et de 12 heures minimum dans le second degré ; il est organisé avec des temps de fréquentation de la classe ordinaire où l'élève est inscrit ;
- sauf situation particulière, la durée de scolarité d'un élève dans un tel regroupement pédagogique ne doit pas excéder l'équivalent d'une année scolaire ;
- dès que l'élève a acquis un niveau suffisant, il est scolarisé dans une classe normale ; à l'inverse, si nécessaire, un soutien est apporté au-delà de la première année ;
- cette intégration à une classe normale peut être progressive, certaines matières donnant lieu immédiatement à intégration (éducation physique ou enseignement artistique par exemple).

A part les modules d'accueil temporaires, les différents dispositifs d'accueil sont en croissance depuis 2000 :

Tableau : nombre de dispositifs d'accueil mis en place

	Rentrées scolaires			
	2002	2005	2010	
Écoles élémentaires	Nombre de CLIN	611	645	740
	Nombre de CRI	371	463	1 019
Total écoles élémentaires	982	1 108	1 759	
Collèges et lycées	Nombre de CLA	485	637	653

²⁰ En remplacement de la circulaire n°2002-100 du 25 avril 2002

²¹ Les UPE2A remplacent les classes d'initiation (CLIN) et classes d'accueil (CLA et CLA-NSA pour ceux non scolarisés antérieurement) de la circulaire de 2002.

	Rentrées scolaires		
	2002	2005	2010
	Nombre de CLA-NSA	72	71
Nombre de MAT	198	256	151
Total collèges et lycées	755	964	898

Source : MEN -DEPP

Les pratiques peuvent être différentes selon les académies, une latitude d'adaptation aux nombres d'élèves, à leur dispersion et aux moyens locaux étant laissée à chaque recteur. Ainsi, dans l'académie de Montpellier, après un accueil évaluation réalisé avec l'aide d'un médiateur-interprète, les élèves sont pris en charge pendant six à huit semaines dans une structure de type sas, où ils suivent des cours de langue intensifs et bénéficient d'une préparation à la vie en France. Ils sont ensuite répartis dans les établissements et les classes après examen de leur situation par une commission d'orientation. A l'inverse, dans le département du Haut-Rhin, les élèves sont directement inscrits dans une classe ordinaire correspondant à leur âge, l'évaluation pédagogique et l'emploi du temps individualisé étant établis dans un second temps.

Toutefois, entre 10 et 30 % des élèves ne bénéficient pas d'une prise en charge spécifique :

**Part des élèves allophones pris en charge dans des dispositifs spécifiques
ou bénéficiant d'un soutien ponctuel**

Écoles élémentaires	Collèges et lycées professionnels	Lycées généraux et technologiques
79 %	91 %	69 %

Source : EN- DEGESCO

Les dispositifs d'accueil sont en effet mis en place de manière très inégale selon les académies : dans quatre académies (Caen, Poitiers, Rennes, La Martinique) à peine la moitié des élèves allophones en bénéficient, alors que d'autres y scolarisent plus de 90 % de ces élèves (Grenoble ou Versailles par exemple), voire 100 % (Paris, Rouen).

De même, l'accompagnement des élèves à la sortie du dispositif (c'est-à-dire au bout de la première année) est inégal, et dépend des possibilités des établissements.

Enfin, l'accompagnement des élèves de plus de 16 ans est hétérogène selon les rectorats.

2.2. Le pilotage de ce dispositif

Le pilotage et la gestion de ce dispositif est confié aux centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV) définis par la circulaire n° 2012-143 du 2 octobre 2012. Centres de ressources et structures d'expertise, les CASNAV ont souvent à leur tête un inspecteur de l'éducation nationale. De manière générale, les moyens affectés aux CASNAV, comme aux équipes enseignantes en charge des élèves migrants, sont variables d'une académie à l'autre et dépendent de l'autorité académique.

Jusqu'en 2008 certains CASNAV disposaient de financements en provenance du FASILD, notamment au titre de la formation des intervenants à l'accompagnement de la scolarité, financements qui n'ont pas été repris par l'ACSé.

Quant au pilotage national de cette politique, il est resté longtemps en retrait, comme le souligne le rapport IGEN/IGAENR de septembre 2009 sur « La scolarisation des élèves nouvellement arrivés en France ». Ce pilotage est cependant devenu plus actif depuis de 2012 (intervention des circulaires d'octobre 2012 mentionnées supra ; organisation d'un séminaire national sur cette question en avril 2013).

2.3. Les enseignements des langues et culture d'origine (ELCO) ne sont pas coordonnés avec les dispositifs d'accueil des EANA

L'enseignement des langues et cultures d'origine (ELCO) a été mis en place entre 1973 et 1981, par accords avec les pays d'origine (Portugal, Tunisie, Maroc, Algérie, etc.). Il existe toujours sous deux modes : ELCO intégré dans l'institution scolaire et ELCO différé. L'Éducation nationale ne fournit que les locaux, les enseignants étant mis à disposition par le pays d'origine. Ce dispositif n'est pas à proprement parler destiné aux migrants récents et ne recoupe pas la notion de primo-arrivants. Il concerne essentiellement l'enseignement primaire. De manière générale, il est considéré que continuer à enseigner la langue maternelle facilite l'acquisition du français ; aussi certains spécialistes des questions langagières regrettent-ils que l'Éducation nationale n'ait pas pris en charge directement cette question, et l'ait laissée à l'initiative des États d'origine des migrants, sans la coordonner réellement avec les dispositifs d'accueil. C'est le dispositif marocain qui est le plus développé, avec 300 enseignants. Au contraire, le Portugal souhaite s'en désengager, en remplaçant ce dispositif par des cours payant. Au total, environ 100 000 élèves sont concernés.

L'Éducation nationale fait en sorte de partager le cadrage des programmes ELCO, avec comme objectif de les faire évoluer vers l'enseignement de la langue du pays.

3. LE DISPOSITIF MIS EN PLACE PAR L'ÉDUCATION NATIONALE EN DIRECTION DES PARENTS

Il s'agit pour l'essentiel du dispositif « Ouvrir l'école aux parents pour réussir l'intégration », qui a été mis en place à la rentrée 2008 à titre expérimental dans dix académies²². Ce dispositif donne aux parents d'enfants étrangers ou immigrés la possibilité de bénéficier d'un module de 120 heures d'enseignement, parfois au sein même des établissements scolaires, en vue d'une meilleure maîtrise de la langue française et des institutions scolaires. 80 % des 120 heures sont consacrés à des cours de langue, 10 % à la meilleure connaissance de l'institution scolaire et 10 % à l'aide à l'accompagnement des enfants.

Le dispositif, qui repose sur des enseignants volontaires, est co-financé par le programme 104, la consommation de crédits pouvant à ce titre représenter une part importante des crédits dévolus aux PRIPI.

²² CF. Circulaire 2008-102 du 25 juillet 2008

Son public est essentiellement féminin (90%) ; il s'agit d'actions très proches des ASL, mais avec l'avantage de se dérouler dans/ou en lien avec l'établissement de scolarisation des enfants.

Il n'existe pas de bilan général de ce dispositif.

Une des limites de cette action est qu'elle ne débouche pas sur un niveau certifié de français (type DILF ou DELF), le coût de l'examen ne pouvant être pris en charge. Elle n'aboutit pas non plus à la délivrance d'attestations de niveau.

4. LES RELATIONS ENTRE L'OFII ET L'ÉDUCATION NATIONALE

Ces relations ont fait l'objet d'une convention-cadre signée le 27 décembre 2007 entre la DGESCO, l'ANAEM (future OFII), l'ACSé et la DPM, dont le dispositif « Ouvrir l'école aux parents » constitue la principale action concrète. Pour le reste, l'OFII et l'Education nationale entretiennent peu de liens.

Le rapport IGEN/IGAENR précité sur la scolarisation des élèves nouvellement arrivés en France jugeait ainsi très succincte l'information donnée au stade du CAI sur le système scolaire, ce que confirme la mission.

Il n'existe pas non plus de coordination entre « Ouvrir l'école aux parents » et les formations linguistiques du CAI, même si les cas où des migrants sont à la fois dans le dispositif linguistique de l'Éducation nationale et dans celui du CAI semblent rares.

En outre, il n'y a pas d'échanges organisés et formalisés entre l'OFII et les services de l'Education nationale quant à l'arrivée éventuelle de jeunes migrants sur un secteur.

Enfin on constate une tendance à désengager le programme 104 de la question de l'intégration scolaire. Ainsi de certaines prestations d'interprétariat, qui étaient prises en charge par le programme 104 dans des dispositifs d'accueil de l'Éducation nationale, notamment pour les langues rares non enseignées dans les établissements (Languedoc-Roussillon par exemple) et qui ont été remises en cause en 2013.

5. LES PRINCIPAUX PROBLEMES RENCONTRES POUR LES ENAF (EANA)

Si l'effort de l'Éducation nationale pour l'intégration des jeunes migrants dans le système scolaire français est important, un certain nombre de problèmes existent :

- des élèves restent sans dispositif spécifiques, en raison du maillage territorial imparfait des dispositifs ;
- la prise en compte des élèves allophones n'est pas toujours adaptée à leur situation. Notamment les modalités d'évaluation, d'examen ou d'orientation sont les mêmes que pour les autres élèves, sans aménagements particuliers. Cependant une réflexion est en cours pour introduire de tels aménagements ;
- les aptitudes réelles des élèves d'origine migrante sont souvent cachées derrière une

maîtrise insuffisante du français à l'écrit. La principale difficulté est donc de tirer partie des acquis précédents des enfants (dans leur pays d'origine et dans leur langue première) ;

- l'intégration des parents dans la logique scolaire reste difficile (notamment la maîtrise des « codes » de l'orientation) ;
- une grande partie des classes d'accueil sont implantées dans les établissements de ZEP, contrairement à l'ambition affichée en 2002 ;
- les élèves allophones non scolarisés antérieurement sont très souvent en situation d'échec.
- il n'existe globalement pas d'évaluation du dispositif (quel est le devenir scolaire des élèves migrants accueillis ?). De manière générale, les suivis de cohortes d'élèves nouvellement arrivés sont rares et incomplets, ne permettant pas, *in fine*, de mesurer la qualité de l'intégration.

ANNEXE 10 COMPARAISONS INTERNATIONALES

1. LA POSITION DE LA FRANCE EN TERMES DE PROPORTION D'ETRANGERS DANS LA POPULATION TOTALE, DE TAUX DE CHOMAGE DES ETRANGERS ET DE LEUR DEGRE DE FORMATION	65
2. LA MAJORITE DES PAYS EUROPEENS A MIS EN PLACE DES DISPOSITIFS D'ACCUEIL	71

1. LA POSITION DE LA FRANCE EN TERMES DE PROPORTION D'ETRANGERS DANS LA POPULATION TOTALE, DE TAUX DE CHOMAGE DES ETRANGERS ET DE LEUR DEGRE DE FORMATION

1.1 En termes de proportion de personnes étrangères parmi la population totale, la France est en deçà de la moyenne des principaux pays européens

Tableau : Pourcentage d'étrangers dans la population totale en 2011

Pays	Pourcentage d'étrangers ²³ dans la population totale
Finlande	3,4%
Portugal	4,2%
France	6%
Danemark	6,4%
Grèce	6,7%
Suède	6,9%
Royaume-Uni	7,7%
Italie	8%
Allemagne	8,5%
Belgique	10,6%
Autriche	11,5%
Espagne	12,4%
Moyenne	7,7%

Source : données OCDE, « Perspectives des migrations internationales 2013 », données 2011.

Trois catégories de pays peuvent être distinguées :

- les pays où la proportion d'étrangers dans la population totale est supérieure à 8% : Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne ;
- **les pays où les étrangers correspondant à 6-8% de la population totale : France, Danemark, Grèce, Suède, Royaume-Uni, Italie ;**
- les pays où la proportion d'étrangers dans la population totale est inférieure à 5% : Portugal, Finlande.

²³ La notion d'étrangers inclut les étrangers communautaires ainsi que les étrangers issus de pays tiers.

1.2 La France est dans la moyenne des pays de l'Union européenne s'agissant du taux de chômage des étrangers hors UE

Tableau : Taux de chômage des personnes nées à l'étranger²⁴ en 2011

Pays	Population totale	Personnes nées à l'étranger	dont	
			Personnes nées dans un autre pays de l'UE	Personnes nées dans un pays tiers
Tranche d'âge population : 20-64 ans.				
Allemagne	6	9	7	11
Autriche	4	8	6	9
Belgique	7	15	10	28
Espagne	21	31	28	32
France	9	15	8	18
Italie	8	11	11	11
Pays-Bas	4	9	5	10
Royaume-Uni	7	9	6	10
UE 27	9	14	11	16

Source : Eurostat, 2011.

La France est proche de la moyenne européenne, avec un taux de chômage pour les personnes nées à l'étranger de 15% (14% pour l'UE à 27).

En revanche, s'agissant du taux de chômage des personnes étrangères hors UE, la France est toujours proche de la moyenne européenne (respectivement 18% et 16% de taux de chômage) mais se distingue nettement de pays comme l'Autriche (9%), l'Italie (10%) ou encore le Royaume-Uni (10%).

A noter que le taux de chômage en France des étrangers hors Union européenne est deux fois plus élevé que celui des étrangers communautaires et de la population totale (18% contre 8 et 9%).

Tableau : Taux de chômage des femmes par pays et par origine en 2011

Pays	Population totale	Femmes nées à l'étranger	dont	
			Femmes nées dans un autre pays de l'UE	Femmes nées dans un pays tiers
Tranche d'âge population : 20-64 ans				
Allemagne	6	27	26	4
Autriche	4	8	7	8
Belgique	7	15	11	28
Espagne	22	29	29	30
France	9	16	8	19
Italie	9	14	13	14
Pays-Bas	4	8	5	9
Royaume-Uni	6	9	6	11
UE à 27	9	19	16	15

Source : Eurostat, 2011

²⁴ Les personnes nées à l'étranger sont à la fois celles de nationalité étrangère et celles ayant acquis la nationalité française.

Le taux de chômage en France des femmes nées à l'étranger est proche de celui de la moyenne de l'UE à l'exception de celui touchant les femmes provenant de pays tiers hors UE, qui est supérieur de 8 points (19% de taux de chômage en France contre 11% de moyenne au sein de l'UE en 2011).

Ce taux de chômage est le double du taux de chômage au sein de la population totale.

1.3 Le niveau de formation des étrangers en France est globalement similaire à celui existant dans les autres pays européens

Tableau : Part de la population possédant un diplôme de troisième cycle²⁵ par pays et par origine en 2011

Pays	Population totale	Personnes nées à l'étranger	dont	
			Personnes nées dans un autre pays de l'UE	Personnes nées dans un pays tiers
Tranche d'âge population : 20-64 ans				
Allemagne	25	21	25	18
Autriche	18	18	28	13
Belgique	33	30	34	24
Espagne	31	24	29	22
France	29	25	24	26
Italie	14	11	12	11
Pays-Bas	31	28	37	25
Royaume-Uni	36	48	44	49
UE à 27	26	26	29	25

Source : Eurostat

26% des étrangers hors UE en France possèdent un diplôme de troisième cycle, ce qui est proche de la moyenne UE à 27 (25%) et du taux de personnes diplômées du troisième cycle dans la population totale française, qui s'élève à 29%. Les étrangers ne sont donc pas significativement moins diplômés que l'ensemble de la population.

Tableau : Part de la population possédant un diplôme de second cycle²⁶ par pays et par origine en 2011

Pays	Population totale	Personnes nées à l'étranger	dont	
			Personnes nées dans un autre pays de l'UE	Personnes nées dans un pays tiers
Tranche d'âge population : 20-64 ans				
Allemagne	60	44	49	42
Autriche	65	51	62	45
Belgique	39	31	34	28
Espagne	24	34	38	32
France	44	31	34	30
Italie	44	44	56	38
Pays-Bas	42	36	36	35
Royaume-Uni	41	32	38	29
UE à 27	48	38	44	36

Source : Eurostat

²⁵ Le troisième cycle comprend ici les diplômes à compter du master.

²⁶ Un diplôme de second cycle correspond à un niveau licence.

30% des étrangers hors UE en France sont diplômés du second cycle, proportion inférieure à la moyenne européenne (36) et bien inférieure à la moyenne nationale française (44%).

Tableau : Part de la population possédant une formation de premier cycle²⁷ ou inférieure par pays et par origine en 2011

Pays	Population totale	Personnes nées à l'étranger	dont	
			Personnes nées dans un autre pays de l'UE	Personnes nées dans un pays tiers
Tranche d'âge population : 20-64 ans				
Allemagne	15	35	25	40
Autriche	17	31	11	42
Belgique	28	38	33	49
Espagne	46	43	33	46
France	27	44	43	44
Italie	42	45	32	51
Pays-Bas	27	37	27	39
Royaume-Uni	23	20	17	21
UE à 27	26	36	27	39

Source : Eurostat

En France, 44% des étrangers possèdent au maximum une formation de premier cycle, qu'ils soient issus de pays de l'UE ou de pays tiers. Ce taux est très largement supérieur au pourcentage dans la population totale (27%), ainsi que, bien que dans une moindre mesure, au taux moyen dans l'UE 27 (39%).

Les principaux pays européens (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Italie) se trouvent dans une situation similaire, à l'exception du Royaume-Uni qui ne compte que 21% d'étrangers hors UE faiblement diplômés.

Tableau : Synthèse : le niveau de diplômes des étrangers en France

Niveau de diplôme	Population totale	Personnes nées à l'étranger	dont	
			Personnes nées dans un autre pays de l'UE	Personnes nées dans un pays tiers
Tranche d'âge population : 20-64 ans				
3 ^{ème} cycle	29	25	24	26
2 ^{ème} cycle	44	31	34	30
1 ^{er} cycle	27	44	43	44

Source : OCDE.

La situation des étrangers nés dans un pays tiers n'est donc pas homogène :

- **plus d'un quart d'entre eux est très diplômé** (diplômés du 3^{ème} cycle), ce qui est d'ailleurs proche de la moyenne de la population totale ;
- **en revanche, seuls 30% d'étrangers non communautaires sont diplômés du 2^{ème} cycle**, ce qui est bien en-deçà de la proportion au sein de la population totale (44%) ;
- enfin, plus de 40% des étrangers ont au mieux un diplôme du 1^{er} cycle, cette proportion étant très supérieure à la proportion au sein de la population totale (27%).

Le niveau de formation des femmes est présenté dans les tableaux suivants :

²⁷ Un diplôme de premier cycle correspond au niveau baccalauréat.

Tableau : Part des femmes possédant un diplôme de troisième cycle par pays et par origine en 2011

Pays	Population totale	Femmes nées à l'étranger	dont	
			Femmes nées dans un autre pays de l'UE	Femmes nées dans un pays tiers
Tranche d'âge population : 20-64 ans				
Allemagne	23	21	26	19
Autriche	16	18	26	12
Belgique	36	32	37	23
Espagne	32	25	27	24
France	31	25	27	25
Italie	16	13	14	13
Pays-Bas	30	28	38	25
Royaume-Uni	36	48	49	47
UE à 27	27	27	30	25

Source : Eurostat

En France, la part des femmes issues de pays tiers hors UE diplômées du troisième cycle s'élève à 25%, taux égal à la moyenne européenne mais inférieur à la proportion au sein de la population totale française (31%).

Tableau : Part des femmes possédant un diplôme de second cycle par pays et par origine en 2011

Pays	Population totale	Personnes nées à l'étranger	dont	
			Personnes nées dans un autre pays de l'UE	Personnes nées dans un pays tiers
Tranche d'âge population : 20-64 ans				
Allemagne	60	N.R	N.R	N.R
Autriche	62	48	61	40
Belgique	37	31	33	27
Espagne	24	34	39	32
France	41	30	33	28
Italie	43	45	56	39
Pays-Bas	42	35	36	35
Royaume-Uni	39	31	34	29
UE à 27	47	36	41	33

Source : Eurostat

28% des femmes issues de pays tiers hors UE ont un diplôme du second cycle, contre 41% des femmes dans la population totale, pour une moyenne européenne de 33%. Il existe donc un décalage important à ce niveau de formation.

Tableau : Part des femmes possédant une formation de premier cycle ou inférieure par pays et par origine en 2011

Pays	Population totale	Personnes nées à l'étranger	dont	
			Personnes nées dans un autre pays de l'UE	Personnes nées dans un pays tiers
Tranche d'âge population : 20-64 ans				
Allemagne	17	38	27	43
Autriche	21	35	13	48
Belgique	27	38	30	50
Espagne	44	41	34	44
France	28	45	40	47
Italie	41	42	30	48
Pays-Bas	28	37	26	40
Royaume-Uni	25	22	18	24
UE à 27	26	36	27	40

Source : Eurostat

Près de la moitié des femmes issues de pays tiers hors UE sont faiblement qualifiées en France (maximum un diplôme du premier cycle). Cela tranche notamment avec la proportion de femmes dans la population totale qui possède ce degré de formation (28%), et qui est nettement inférieure.

Ce décalage existe dans la majorité des grands pays européens (Allemagne, Autriche, Belgique), à l'exception de l'Espagne et de l'Italie, où 40-50% des femmes sont faiblement diplômées, qu'elles soient issues de pays tiers ou non.

Tableau : Synthèse : le niveau de formation des femmes en France

Niveau de diplôme	Population totale	Personnes nées à l'étranger	dont	
			Personnes nées dans un autre pays de l'UE	Personnes nées dans un pays tiers
Tranche d'âge population : 20-64 ans				
3 ^{ème} cycle	31	25	27	25
2 ^{ème} cycle	41	30	33	28
1 ^{er} cycle	28	45	40	47

Au final, le niveau de diplôme des étrangers issus de pays tiers n'est généralement pas homogène.

Ce constat souligne l'enjeu que représente la reconnaissance des diplômes et des qualifications pour les étrangers. Le recours à une telle reconnaissance est nécessaire afin d'éviter d'une part une déqualification de ces derniers faute de reconnaissance de leurs qualifications, et d'autre part une perte de compétences pour les sociétés d'accueil.

1.4 Les personnes étrangères sont sensiblement plus touchées par la pauvreté en France

Tableau : Les personnes à risque de pauvreté après transferts sociaux par pays et origines en 2011

Pays	Population totale	Personnes nées à l'étranger	dont	
			Personnes nées dans un autre pays de l'UE	Personnes nées dans un pays tiers
Tranche d'âge population : 20-64 ans				
Allemagne	17	21	13	28
Autriche	11	24	19	27
Belgique	13	35	22	57
Espagne	20	37	26	43
France	13	35	13	47
Italie	18	31	36	30
Pays-Bas	10	29	26	32
Royaume-Uni	14	21	16	26
UE à 27	16	29	21	35

Source : Eurostat

47% des personnes nées dans un pays tiers sont des personnes à risque de pauvreté. Ce taux s'élève à 13% dans la population totale, dénotant un enjeu de taille pour les personnes étrangères hors UE s'installant en France.

2. LA MAJORITE DES PAYS EUROPEENS A MIS EN PLACE DES DISPOSITIFS D'ACCUEIL

Les différents dispositifs ont été mis en place pendant la deuxième moitié des années 2000.

2.1. La gouvernance des dispositifs d'accueil mobilise des acteurs variés selon les pays

Tableau : la gouvernance de l'accueil dans les principaux pays européens

PAYS	ACTEURS PILOTES DE L'INTEGRATION		
	Ministère de l'Intérieur	Ministère de l'Emploi	Collectivités territoriales
Allemagne	X		
Suède		X	X ²⁸
Espagne		X	
Royaume-Uni	X		

Source : séminaire européen organisé par la DAIC.

²⁸ En 2008, le gouvernement a mis en place une politique de développement des zones urbaines, fondée sur la coopération entre 21 communes et les agences d'Etat compétentes. Pour la mise en œuvre de cette politique, une attention particulière était portée, encore récemment, à l'éducation scolaire, ainsi qu'à la formation des adultes. A compter de 2012, ce programme est entré dans une nouvelle phase. 2,5 milliards de couronnes (280 M€) seront ainsi mobilisés à cette fin sur la période 2012-2014.

Dans les quatre pays présentés dans le tableau 11, la politique de l'accueil des étrangers relève en général soit du ministère de l'Intérieur, soit du ministère en charge de l'emploi. Les collectivités territoriales interviennent peu, et, lorsque c'est le cas, elles ne sont pas seules en charge de cette politique mais interviennent en lien avec un ministère.

2.2. Le contenu des dispositifs d'accueil est majoritairement axé sur la formation linguistique, les valeurs ainsi que sur l'accès à l'emploi

2.2.1. Les pays européens disposent dans leur grande majorité de dispositifs d'accueil en matière linguistique

Six Etats membres (Pays-Bas, Allemagne, France, Danemark, Autriche, Grande-Bretagne) ont mis en place un dispositif de formation linguistique débutant dans le pays d'origine, en amont de leur arrivée dans leur pays d'accueil²⁹.

La plupart des autres pays européens ont mis en place un dispositif d'accueil en matière linguistique à l'arrivée du migrant.

Tableau : Comparaison des dispositifs d'accueil en matière linguistique

Pays	Cours obligatoires	Niveau exigé	Participation financière des primo-arrivants	Sanction en cas de manque d'assiduité aux formations	Date de mise en place du dispositif
Italie	Cours obligatoires	A2	N/A	• Non renouvellement du titre de séjour	2009
Espagne				• Non renouvellement du titre de séjour	2009
Allemagne	Possibilité de 600 heures de formation linguistique obligatoire (+300h en cas d'échec à l'examen)	A2 pour le titre de 1 an et B1 pour le titre permanent (au bout de 5 ans)	1,20€/h avec possibilités d'exonération pour les demandeurs d'emploi	• Non renouvellement • amende	2007
Autriche	24 mois, Non obligatoire	A2	Formation payante avec prise en charge par le migrant réduite à 50% seulement si la formation est effectuée dans les 18 mois suivant l'arrivée	• Amende • Non renouvellement du titre de séjour	2011
Belgique	120 heures à 140 heures	Participation obligatoire		• Amendes	2003

²⁹ Ces dispositifs sont variables selon les Etats : en France, seule une obligation de suivi des formations proposées est requise pour obtenir le visa, alors qu'en Allemagne, une obligation d'atteinte du niveau A1 conditionne la délivrance du visa. Cependant, l'Allemagne fait l'objet depuis l'été 2013 d'une procédure devant la Commission européenne en raison du caractère contraire au droit de mener une vie familiale normale de ce dispositif.

Pays	Cours obligatoires	Niveau exigé	Participation financière des primo-arrivants	Sanction en cas de manque d'assiduité aux formations	Date de mise en place du dispositif
				<ul style="list-style-type: none"> • Suspension des allocations 	
Luxembourg		Pas de niveau de langue exigé		<ul style="list-style-type: none"> • Impact sur programme d'intégration • Pris en compte en matière de délivrance du résident longue durée 	2008
Suède	525 heures	4 niveaux possibles : <ul style="list-style-type: none"> - A1 - A1/A2 - A2 - B1 	Allocation entre 350€ et 800€/mois délivrée aux migrants s'ils suivent les cours		
France	Possibilité de 400h de formation linguistique	A1.1	Jusqu'à 400h gratuites	<ul style="list-style-type: none"> • +1 an • Non renouvellement 	2007

Source : Intervention d'Yves Pascouau, Séminaire européen sur les dispositifs d'accueil des primo-arrivants

L'apprentissage de la langue du pays d'accueil est considéré par la majorité des pays européens comme un élément incontournable de leur politique d'accueil et d'intégration. . A ce titre, l'objectif de la formation linguistique est le plus souvent au moins le niveau A2, soit un niveau bien supérieur au A1.1 français. Certains pays, à l'instar de la Suède, proposent plusieurs objectifs de niveau linguistique.

Néanmoins, ces dispositifs d'accueil en matière linguistique présentent des différences :

- **les niveaux linguistiques exigés sont variables** (A1.1 en France, A2, B1 ou plusieurs niveaux progressifs en Suède) ;
- certains pays proposent des cours gratuits (la Suède va plus loin puisque les migrants reçoivent une allocation s'ils participent aux cours) ; d'autres appellent une participation financière de l'étranger primo-arrivant ;
- **en cas de non atteinte du niveau linguistique fixé comme objectif, les conséquences sont variables** : certains pays comme le Luxembourg ne prévoient aucune sanction, tandis que d'autres Etats comme la Belgique ou l'Allemagne prévoient des sanctions financières (amendes ou suspension des allocations familiales). En théorie, de nombreux pays prévoient un non renouvellement du titre de séjour, qui se heurte en pratique à des difficultés de mise en œuvre, notamment en raison du droit de mener une vie familiale normale³⁰.

³⁰ Article 8 de la CESDH.

2.2.2. Le lien entre dispositifs linguistiques et délivrance du titre de séjour permanent ou de résident longue durée est variable selon les pays

Tableau : Les obligations pour la délivrance du titre de séjour permanent ou de résident longue durée

Pays	Cours obligatoires	Niveau exigé	Coût	Sanction en cas de non atteinte du niveau requis	Date
Allemagne	600h	B1	1,20€/heure	Pas de délivrance de carte de résident permanent	2007
Grèce	100h	A2	0€	Pas de délivrance de carte de résident longue durée	2006
Autriche	Pas de cours obligatoire	B1		Pas de délivrance de carte de résident longue durée et pas d'acquisition de la nationalité possible	2011
Danemark	Pas de cours obligatoires	B1	0€	Pas de délivrance de carte de résident longue durée	2010
Lituanie	Pas de cours obligatoires	A2	<1€	Pas de délivrance de carte de résident longue durée	2006
Lettonie	Pas de cours obligatoires	A2	7€/test	Pas de délivrance de carte de résident longue durée	2006
Pays-Bas	Pas de cours obligatoires	A2	250€	Echec test : pas de délivrance de la carte de résident longue durée	2007
Portugal	Pas de cours obligatoires	A2	0€	Pas de délivrance de carte de résident longue durée	2007
République tchèque	Pas de cours obligatoires	A1	0€	Pas de délivrance de carte de résident longue durée	2009
Royaume-Uni	Pas de cours obligatoire	B1		Pas de délivrance de carte de résident longue durée	2006
France		B1 oral			

ce :Source : Yves Pascouau, séminaire européen organisé par la DAIC, avril 2013

La majorité des pays exige un certain niveau linguistique pour la délivrance d'une carte de résident permanent ou de résident longue durée (au bout de 5 ans de présence sur le territoire). De même, la non atteinte du niveau exigé a pour conséquence dans la plupart des pays l'absence de délivrance de la carte de résident permanent.

En revanche, les niveaux exigés ainsi que l'intervention de l'Etat afin d'aider les migrants à atteindre ces niveaux sont différents :

- cinq pays exigent le niveau B1, cinq le niveau A2 et un le niveau A1 ;
- deux pays proposent des formations aux migrants afin de les aider à atteindre le niveau B1 (Allemagne et Grèce), tandis que tous les autres pays laissent au migrant la responsabilité d'atteindre le niveau exigé.

Encadré 1 : Le dispositif d'accueil allemand en matière linguistique et civique

Champ de l'accueil

Le dispositif d'accueil allemand est ouvert aux étrangers communautaires et aux étrangers en provenance de pays tiers.

En 2011, plus de 620 000 immigrants sont arrivés en Allemagne, dont 265 000 issus de pays tiers.

Le dispositif allemand : les cours d'intégration

Les cours d'intégration se décomposent en deux parties distinctes :

- Les cours de formation linguistique (600h) ;
- Les cours de formation civique et d'aide aux démarches (60h).

Les migrants doivent participer financièrement aux formations à hauteur de 1,20€/h, avec des possibilités d'exonération si le migrant est par exemple demandeur d'emploi.

L'objectif des cours de formation linguistique est le B1 (niveau requis pour la délivrance d'une carte de résident permanent). Néanmoins, l'objectif A2 est un sous-objectif de la formation linguistique.

Deux modalités de participation aux cours d'intégration existent :

- le **droit de prendre part aux cours, valable deux ans** ;
- l'**obligation de prendre part aux cours**, en cas de maîtrise insuffisante de l'allemand, de prescription d'une action d'insertion prévoyant la participation à cette formation ou enfin de prescription de la part de l'autorité en charge des étrangers.

Les étrangers se trouvant en formation professionnelle ou autres ainsi que ceux ne pouvant raisonnablement pas prendre part aux cours en sont dispensés.

Au total, chaque année, le dispositif concerne 95 000 nouveaux participants, dont 75 000 issus de pays tiers.

Par rapport au dispositif français, il existe donc une **possibilité de prendre part aux cours d'orientation bien après l'arrivée sur le territoire, y compris pour les étrangers communautaires** . .

La sanction du suivi des cours d'intégration

Concernant le renouvellement du titre de séjour, l'absence de suivi des cours est prise en compte par l'autorité chargée de délivrer ou de renouveler le titre mais cela parmi d'autres critères (situation familiale...). En tout état de cause, **si les obligations ne sont pas remplies, un titre de plus d'un an n'est pas délivré**.

La délivrance du titre permanent est conditionnée par la maîtrise du niveau B1 en allemand, attestée par la réussite au test final des cours d'intégration.

En cas d'échec au test final, 300 heures de formation supplémentaires sont possibles.

Quelques données sur les résultats obtenus

80% des bénéficiaires de cours y participent.

Environ 54% atteignent le niveau B1 et 38% le niveau A2. 8% des migrants ont un niveau inférieur au niveau A2.

93% des migrants réussissent le test de formation civique et de connaissance des démarches.

2.2.3. Quelques dispositifs d'accueil prévoient une formation civique

Tableau : Formation civique prévue dans les dispositifs d'intégration à l'arrivée du primo-arrivant

Pays	Formation civique	Participation financière du primo-arrivant	Sanction	Date
Italie	Formation «La vie en Italie »			2009
Allemagne	Formation civique de 60h	De 45€ à 60€	Non participation = non renouvellement du titre de séjour + amendes	
Royaume-Uni	Guide « Life in UK »			2006
Grèce	Formation civique de 25h			2006
France	Formation civique de 6h Formation « Vivre en France » de 1 à 6h			2007

ce :Source : Séminaire DAIC

La formation civique s'avère moins centrale que la formation linguistique dans les dispositifs d'accueil. Néanmoins, les pays européens les plus importants en termes de nombre d'immigrés ont souvent mis en place de tels dispositifs. Notamment, l'Allemagne propose une formation civique bien plus importante (45h) que celle proposée en France (6-8h).

Tableau : Les exigences de connaissances civiques pour la délivrance d'un titre de séjour permanent

Pays	Formation civique	Participation financière du primo-arrivant	Test	Date
Allemagne	45h		Test civique	2007
Grèce	25h		Histoire culture	2006
Pays-Bas			Connaissance sociale (QCM)	2007
Royaume-Uni	Guide « Life in UK »		Life in UK ?	2006
France	3h			2007

ce :Source : Séminaire DAIC

La connaissance des valeurs de la société d'accueil est une condition pour se voir délivrer une carte de résident permanent dans 6 pays européens. En Allemagne, la réussite au test « Vivre en Allemagne » est également utilisée comme condition à la naturalisation. Au Royaume-Uni, un guide est proposé (« La vie au Royaume-Uni : un guide pour les nouveaux résidents ») et donne les clefs pour réussir le test « Life in UK ». Ce test de citoyenneté,

mêlant connaissance sur les valeurs, sur l'histoire ou encore sur la culture, est utilisé pour le titre de résident permanent ainsi que pour l'acquisition de la nationalité.

2.2.4. Certains pays prévoient des dispositifs d'aide à l'accès à l'emploi pour les étrangers primo-arrivants

Deux types d'organisation et de mesures sont à relever :

- le **ciblage des actions d'insertion professionnelle sur les secteurs en tension**, logique à l'œuvre en Italie notamment, où à travers 7 accords bilatéraux des activités d'éducation et de formation sont prévues dans le pays d'origine et orientées vers des secteurs productifs sous tension. A l'arrivée du migrant, les informations sur la recherche d'emploi sont dispensées sur un site internet accessible en dix langues et listant les services à contacter sur l'ensemble du territoire italien ;
- la mise en place d'**actions de formation professionnelle intégrant une formation linguistique**, promues notamment par la Suède (cf encadré 2). Le ministère du travail italien expérimente également cette approche : les migrants qui ont signé un contrat de travail d'au moins six mois peuvent se voir dispenser si besoin des cours de langue donnant lieu à la délivrance d'un certificat ainsi qu'une formation sur les conditions de sécurité et de santé sur les lieux de travail. Pour leur part, le Danemark et l'Autriche adaptent leur formation linguistique aux besoins du marché du travail et aux compétences des migrants.

Encadré 2 : L'intégration par le marché du travail en Suède

L'accès au marché du travail est un axe fort du dispositif d'accueil suédois. La Suède a dans ce contexte mis en place des prestations d'accueil comprenant des cours de suédois adaptés au secteur d'activité souhaité par le migrant ou dans lequel il exerce déjà un emploi, avec des horaires adaptés dans ce cas.

L'action de l'Agence pour l'emploi

Depuis 2010, la responsabilité de l'accueil et de l'intégration des immigrés a été transférée des municipalités vers l'Agence pour l'Emploi. Cette dernière propose des plans individuels d'intégration comprenant des cours de suédois, d'instruction civique et des actions d'insertion dans l'emploi. Ce système est incitatif : les immigrés nouvellement arrivés sont encouragés par une allocation à suivre ce programme.

L'exemple des « step-in-jobs »

Le gouvernement a instauré des « step-in-jobs » qui sont des emplois financés à hauteur de 80% par l'Etat et qui permettent aux immigrés d'entrer sur le marché du travail et d'apprendre le suédois.

Ces emplois sont accessibles à toute personne dans les 36 mois qui suivent la délivrance d'un permis de séjour.

Un step-in-job est accordé par période de 6 mois et pour une durée maximale de 24 mois. La personne concernée doit aussi suivre des cours de suédois pour les immigrants adaptés aux horaires de travail.

L'exemple du programme SFINX

La ville de Stockholm (3 000 migrants chaque année) a mis en place un programme de formation (SFINX) consistant à proposer 8 cours de suédois correspondant 17 métiers différents (ingénieurs, routiers, personnels soignants, enseignants, conducteurs de bus...).

ANNEXE 11
DETAIL DE L'EFFORT FINANCIER NECESSAIRE POUR METTRE EN ŒUVRE LE SCENARIO
PROPOSE PAR LA MISSION

1. LES ECONOMIES RESULTANT DES PRECONISATIONS DE LA MISSION	79
2. LES COUTS INDUITS PAR LES PRECONISATIONS DE LA MISSION	81

1. LES ECONOMIES RESULTANT DES PRECONISATIONS DE LA MISSION

Sept recommandations de la mission permettent des économies :

1.1 La suppression du pré-CAI

Le coût du pré-CAI s'élève à 3,3M€. Ce montant comprend les charges de personnel induites par les 68 ETP financés par l'OFII à l'étranger, et qui s'élèvent à 2,5M€ (salaire brut).

La mission propose une suppression du pré-CAI, ce qui conduirait donc à une économie de 3,3M€³¹.

Préconisation de la mission	Economie induite
Suppression du pré-CAI	3,3M€

1.2 La suppression de la plateforme d'accueil collectif

La mission propose de supprimer la plateforme d'accueil collectif.

Une à deux plateformes d'accueil collectif sont prévues chaque jour dans chaque DT. D'une durée en moyenne de 30 minutes, elles mobilisent un auditeur de l'OFII..

Leur suppression conduirait à une heure de travail en moins pour un auditeur chaque jour. Ce laps de temps pourrait être utilement redéployé en faveur de la modulation de l'entretien individuel proposée (cf. infra).

Préconisation de la mission	Economie induite
Suppression de la plateforme d'accueil collectif	1/2 heure à 1 heure par jour pour un auditeur

³¹ Cette économie serait moindre en cas de redéfinition des représentations de l'OFII à l'étranger aboutissant à un maintien total ou partiel de ces structures et de leur personnel. La mission a choisi d'évaluer uniquement le gain ou le coût des mesures qu'elle propose, sans prendre en compte les éventuelles autres réformes connues ou potentielles.

1.3 La suppression de la formation « Vivre en France »

La mission propose la suppression de la formation « Vivre en France », dont le coût s'élève aujourd'hui à **1,5M€**.

Préconisation de la mission	Economie induite
Suppression de la formation « Vivre en France »	1,5M€

1.4 Une formation civique sur une demi-journée

La formation civique actuelle dure une journée et coûte 3,99M€³². La mission propose de réduire de moitié la durée de cette formation.

Le gain résultant de la réduction sur une ½ journée de la formation civique serait alors de **2M€**

Préconisation de la mission	Economie induite
Formation civique sur ½ journée	2M€

1.5 La suppression du bilan de compétences professionnelles

La mission propose de supprimer le bilan de compétences professionnelles, dont le coût s'élève en 2012 à 6,6M€.

60 000 personnes bénéficient aujourd'hui de cette prestation, dont le coût unitaire revient donc à 110€ (6,6 millions/60 000 personnes)

Préconisation de la mission	Economie induite
Suppression du bilan de compétences professionnelles	6,6M€

1.6 L'abandon de la certification par diplôme à l'issue de la formation linguistique

La formation linguistique actuelle se conclut par le passage d'un examen et, le cas échéant, par la délivrance d'un diplôme certifiant le niveau de langue acquis par le migrant.

La certification par diplôme représente un coût pour l'OFII à hauteur de 2M€.

La mission propose de supprimer la certification par diplôme au profit de la délivrance d'une attestation, permettant ainsi une économie de 2M€.

Préconisation de la mission	Economie induite
Suppression du diplôme à l'issue de la formation linguistique	2M€

³² Le prix unitaire de la journée s'élève à 836,03€ En 2012, 4 781 formations ont été délivrées. Le coût de la formation civique s'élève par conséquent à (836,03€ x 4 781 journées = 3,99M€).

1.7 La réduction du nombre des étrangers soumis à la visite médicale

La mission reprend l'estimation réalisée par le rapport IGA/IGAS « Evaluation du dispositif d'admission des étrangers malades », et qui évalue l'économie induite par un retrait des étudiants et des salariés de la liste des étrangers soumis à la visite médicale à 2,16M€.

Préconisation de la mission	Economie induite
Ciblage des étrangers soumis à la visite médicale	2,16M€

1.8 Synthèse des économies induites par les propositions de la mission

Préconisations de la mission	Economies induites
Suppression du pré-CAI	3,3M€
Intégration de la formation « Vivre en France » dans l'entretien individuel	1,5M€
Réduction de moitié de la durée de la formation civique	2M€
Suppression du bilan de compétences professionnelles	6,6M€
Suppression de la logique de diplôme à l'issue de la formation linguistique	2M€
Ciblage des étrangers soumis à la visite médicale	2,16M€
TOTAL	17,56M€

2. LES COUTS INDUITS PAR LES PRECONISATIONS DE LA MISSION

2.1 Le relèvement de l'ambition de la formation linguistique

2.1.1 Objectif A1

Si l'objectif de la formation linguistique était le niveau A1, le surcoût occasionné s'élèverait à 19,6M€.

2.1.2 Objectif A2

Si l'objectif de la formation linguistique était le niveau A2, le surcoût occasionné s'élèverait à 54,51M€.

2.1.3 Objectif B1

Si l'objectif de la formation linguistique était le niveau B1, le surcoût occasionné s'élèverait à 100,26M€.

Objectif	A1	A2	B1
Surcoût	19,6M€	54,51M€	100,26M€

- **La mission propose de retenir le scénario privilégiant un objectif de formation linguistique de A1, correspondant à un surcoût de 19,6M€.**

2.2 La modulation de la durée de l'entretien individuel

La mission propose que la durée de l'entretien individuel soit modulée selon la situation et les besoins des migrants. Aujourd'hui, l'entretien individuel est réalisé par les auditeurs de l'OFII, qui représentent 93,3 ETP pour un coût auditeur annuel de 38 587€.

Deux hypothèses peuvent être envisagées :

- **hypothèse basse : un doublement de la durée de l'entretien pour 33 000 personnes** supplémentaires environ (intégration du nombre de personnes bénéficiant de la formation Vivre en France).

En termes de mobilisation d'ETP et de coûts, un doublement de la durée de l'entretien individuel pour 33 000 personnes correspondrait à une augmentation de l'ordre d'un tiers du nombre d'entretiens individuels (environ 100 000 entretiens individuels ont lieu chaque année actuellement et sont menés par 93,3 ETP).

Pour faire face à ce doublement de la durée de l'entretien individuel pour 30 000 personnes, 30 ETP supplémentaires seraient nécessaires (soit une augmentation d'un tiers du nombre d'ETP)³³. Pour un coût auditeur de 38 597€, cela reviendrait à une augmentation de **1,16M€**.

- **hypothèse haute : un doublement de la durée de l'entretien pour 50 000 personnes** (intégration de 20 000 personnes en plus du public de Vivre en France pour lesquels un entretien plus approfondi serait nécessaire).

En termes de mobilisation d'ETP et de coûts, un doublement de la durée de l'entretien individuel pour 50 000 personnes correspondrait à une augmentation de l'ordre de 50% du nombre d'entretiens individuels.

Pour faire face à ce doublement de la durée de l'entretien pour 50 000 personnes, 45 ETP supplémentaires seraient nécessaires³⁴ (soit une augmentation de 50% du nombre d'ETP).

Pour un coût auditeur de 38 597€, cela reviendrait à une augmentation de **1,7M€**.

Préconisation de la mission	Coût
Hypothèse basse : doublement de la durée de l'entretien individuel pour 33 000 personnes	+1,1M€
Hypothèse haute : doublement de la durée de l'entretien individuel pour 50 000 personnes	+1,7M€

2.3. La mise en place d'un atelier collectif d'aide à la recherche d'emploi

³³ 100 000 entretiens individuels sont réalisés aujourd'hui par 93,3 ETP. Pour faire 33 000 entretiens supplémentaires, 30 ETP supplémentaires sont donc nécessaires.

³⁴ 100 000 entretiens individuels sont réalisés aujourd'hui par 93,3 ETP. Pour faire 33 000 entretiens supplémentaires, 30 ETP supplémentaires sont donc nécessaires.

L'atelier collectif devrait :

- s'adresser uniquement aux personnes souhaitant travailler, estimé par la DAIC à 40 000 personnes ;
- s'adresser à un groupe de 10 personnes pendant 3 heures.

Environ 4 000 ateliers de 10 personnes seraient donc proposés sur un an. Hypothèse faite d'une stabilité du coût unitaire de la prestation (110€), puisque sa durée n'en serait pas modifiée, le coût de l'atelier collectif s'élèverait à 0,5M€.

Si le coût unitaire de la prestation était quasiment doublé (200€), le coût de l'atelier collectif reviendrait à 0,8M€.

Préconisation de la mission	Coût
Hypothèse basse : coût unitaire de la prestation maintenu à 110€	+0,5M€
Hypothèse haute : coût unitaire augmenté à 200€	+0,8M€

2.4. La refonte du site internet de l'OFII

La refonte du site Internet de l'OFII proposée par la mission comprend notamment :

- la traduction de ce site dans les langues les plus parlées par les migrants
- la mise en ligne de synthèses des différentes prestations, avec par exemple accès pour le migrant à un livret linguistique.

Afin d'estimer le coût d'une telle évolution, la mission s'est appuyée sur les refontes réalisées récemment par d'autres ministères. Ainsi :

- la refonte du site du ministère du développement durable a coûté 100 000€ ;
- celle du site de l'Elysée en 2010 100 000€ également ;
- celle de trois sites du ministère de l'Education nationale a coûté 300 000€.

La mission estime par conséquent que la refonte du site Internet de l'OFII coûterait entre 100 000 et 150 000€.

Préconisation de la mission	Coût induit
Refonte du site internet de l'OFII	100 000-150 000€

2.5 Synthèse des coûts induits par les préconisations de la mission

Préconisations de la mission	Coût	
Relèvement de l'objectif de la formation linguistique	Objectif A1	19,6M€
Modulation de la durée de l'entretien individuel, avec estimation d'un doublement de la durée de l'entretien	<ul style="list-style-type: none"> • hypothèse basse : 1,1M€ • hypothèse haute : 1,7M€ 	
Mise en place d'un atelier collectif d'aide à la recherche d'emploi	<ul style="list-style-type: none"> • hypothèse basse : 0,5M€ • hypothèse haute : 0,8M€ 	
Refonte du site internet de l'OFII	100 000-150 000€	
TOTAL	Hypothèse basse 21,3M€	Hypothèse haute 22,2M€

LETTRE DE MISSION



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Inspection Générale de l'Administration
12 MAR. 2013
ARRIVÉE n° 13-189

*Le Préfet,
Directeur du Cabinet*

Paris, le 12 MARS 2013

Le ministre de l'intérieur

à

**Monsieur le chef de service de
l'inspection générale de l'administration**

Objet : Évaluation de la politique publique d'accueil des primo-arrivants

Depuis 2007, avec la création du ministère de l'immigration puis le rattachement de l'intégration au ministère de l'intérieur, la politique d'intégration des personnes immigrées relève pour une large part de ce dernier.

La politique d'intégration se décline selon les deux temps du parcours d'intégration que sont, en premier lieu, l'accueil initial des primo-arrivants et l'installation durable, et, dans un second temps, si la personne le souhaite et en remplit les conditions, l'accès à la nationalité française.

L'intégration des personnes immigrées, quel que soit le motif de leur démarche (immigration professionnelle, familiale ou humanitaire), débute dès leur arrivée en France. Elle vise à les aider à compenser les difficultés auxquelles elles seraient confrontées dans leur parcours d'intégration.

Au plan budgétaire, elle s'appuie sur le programme 104 « intégration et accès à la nationalité française » de la mission « Immigration, asile et intégration » du ministère de l'intérieur et les dépenses d'intégration de l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

Les acteurs en sont, au ministère de l'intérieur, la direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté au secrétariat général à l'immigration et à l'intégration et, au plan déconcentré, les préfets de région et les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS). Par ailleurs, la nécessaire inter-ministériale de ces actions relève, au plan national, du comité interministériel à l'intégration, créé par le décret du 6 décembre 1989. Toutefois, malgré plusieurs tentatives, celui-ci ne s'est pas réuni depuis 2006.

Environ 120 000 nouveaux immigrés (hors mesures de régularisation) s'installent légalement chaque année en France. Contrairement aux immigrations des années 60, les nouveaux arrivants sont admis à résider majoritairement (74%) pour des raisons familiales (regroupement familial, rapprochement de conjoint). Les 5 premières années de leur installation sont déterminantes quant à leurs chances d'intégration dans la société française. Dans leur très grande majorité, ces nouveaux arrivants s'installent définitivement en France et souhaitent en acquérir la nationalité (enquête ELIPA). Ils doivent donc être clairement regardés et traités comme de potentiels futurs citoyens, C'est dans cette perspective qu'il convient d'envisager leur accueil, comme le début d'un processus qui les amènera à faire partie de la société française, et non pas seulement comme le terme d'un mouvement migratoire.

L'accueil des primo-arrivants correspond à une période d'installation couvrant, en gros, les cinq premières années de présence régulière en France, une phase de transition entre arrivée et résidence, il convient d'en organiser les contenus, les modalités, les acteurs. Cette nouvelle approche implique que l'on interroge la pertinence du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) tel qu'il a été conçu il y a dix ans.

Dans ce cadre, je souhaiterais confier à l'inspection générale de l'administration, en lien avec l'inspection générale des affaires sociales, une mission d'évaluation sur les conditions de réalisation effectives, tant humaines que financières, de la politique d'intégration et sur l'impact des deux objectifs suivants : renforcer l'action du ministère de l'intérieur en matière d'accueil des immigrés primo-arrivants, et insérer l'action du ministère dans une meilleure logique interministérielle.

La mise en œuvre du premier objectif pourrait relever d'un « Service Public de l'Accueil » appuyé sur l'OFII, éventuellement complété de la création d'un « contrat d'accueil et d'accès aux droits », dont il conviendra de définir les objectifs et le contenu à partir de l'évaluation des prestations de l'actuel contrat d'accueil et d'intégration auquel il se substituerait. Les conditions d'un accompagnement du parcours d'intégration de la personne immigrée, notamment pendant sa période d'installation en France, par un référent serait également à expertiser en termes de population concernée, de modalités de mise en œuvre et de moyens nécessaires. Enfin, vous ferez le lien avec la condition d'intégration requise pour l'accès à une première carte de résident, condition dont la définition et le contenu seront précisés.

Par ailleurs, il conviendra d'évaluer les conditions d'une bonne gouvernance de la nécessaire inter-ministérielle de la politique d'intégration en termes de champs concernés (éducation, santé, culture, emploi, logement, etc.), d'évolution des missions et des moyens et son positionnement au regard des politiques publiques portant sur ces champs connexes, telles les politiques de cohésion sociale ou la politique de la ville, et ses opérateurs, au regard de leurs évolutions propres en cours de redéfinition.

Afin d'arrêter les évolutions de la politique publique d'accueil notamment en ce qu'elle est en partie portée par les DRJSCS et requiert l'inter-ministériarité dans sa mise en œuvre, je souhaiterais pouvoir bénéficier du concours de l'inspection générale des affaires sociales pour mener cette mission conjointement avec l'inspection générale de l'administration.

La mission se déroulerait d'avril à juin 2013 et porterait des propositions d'évolutions, incluant, le cas échéant, plusieurs hypothèses, assorties d'une analyse des moyens existants et nécessaires au regard de l'indispensable réduction des dépenses publiques demandée par le Premier ministre au titre du triennal budgétaire 2013-2015. Dans la perspective du CIMAP du 4 avril prochain, les deux inspections nous remettront, pour le 25 mars 2013, leurs premiers éléments de diagnostic et de pistes d'évolution.

Dans cette perspective, je vous remercie de bien vouloir prendre l'attache du secrétaire général à l'immigration et à l'intégration pour la réalisation de cette mission.

T / L / E
Thierry LATASTE

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Acteurs nationaux

Ministère de l'Intérieur

Cabinet du ministre de l'intérieur

Thomas ANDRIEU, directeur adjoint de cabinet
Fadela BENRABIA, conseillère intégration et asile

Direction générale des étrangers de France

Luc DEREPAS, Directeur

Direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité :

Muriel NGUYEN, directrice
Pascale RENOUL, sous-directrice
Sylvie MOREAU, adjointe à la directrice
Patrick AUBERT, chef de bureau à l'intégration professionnelle

Office Français de l'Intégration et de l'Immigration

Rémy SCHWARTZ, président du conseil d'administration
Yannick IMBERT, directeur général
Yolande MULLER, directrice générale adjointe
Frédéric VIEL, directeur de l'accueil et de l'intégration

Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

Marie-Hélène AMIEL, chef du département des statistiques, des études et de la documentation
Gérard BOUVIER, chef de la division enquêtes et études statistiques.

Préfète déléguée à l'égalité des chances

Fatiha BENATSOU, Préfète déléguée à l'égalité des chances du Val d'Oise

Ministère en charge de l'emploi

Délégation Générale à l'Emploi et à La Formation Professionnelle

Hélène MONASSE, cheffe de mission marché du travail
Michel LAFAY, chef de mission marché du travail

Ministère sociaux

Direction générale de la cohésion sociale

Brigitte BERNEX, sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté
Vincent BILLEREY, chef de bureau « minima sociaux » à la sous-direction de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté

Direction du budget

David KNECHT, chef du bureau des affaires étrangères et de l'aide au développement
Inès MONTEILLET, attachée au du bureau des affaires étrangères et de l'aide au développement

Ministère de l'Education nationale

Direction Générale de l'Enseignement Scolaire

Hélène OUANAS, sous-directrice du socle commun, de la personnalisation du parcours scolaire et de l'orientation

Inspection Générale de l'Education Nationale

Claude BISSON-VAIVRE, inspecteur général de l'éducation nationale
Catherine KLEIN, inspectrice générale de l'éducation nationale

Centre International d'Etudes Pédagogiques

Bruno MEGRE, responsable du département évaluation et certifications
Manuela FERREIRA-PINTO, responsable du département langue française
Marie ROUSSE, responsable français langue étrangère
Youma TOHME, responsable DILF/DELF

ENIC NARIC

Myriam LEROUX, cheffe de service du département ERIC-NARIC
Claudia GELLEN, adjointe au responsable

Haut commissariat à l'intégration

Benoît NORMAND, secrétaire général
Suzel ANSTETT, chargée de mission

Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'égalité des chances

Laurence GIRARD, directrice
Frédéric CALLENS, directeur de la lutte contre les discriminations et de l'accès au droit

OPCA

François-Xavier MARQUIS, directeur délégué du FAFIEC

Pôle emploi

Nicole BREJOU, cheffe de département partenariats

Chercheurs et cabinet de conseil :

Acadie politiques publiques et territoire

Thomas KIRSCHBAUM, consultant
Stéphanie MOREL, directrice d'études

Yves PASCOUAU, Senior Policy Analyst, European Policy Center (Belgique)

Acteurs du monde de l'Entreprise

Alain HARRARI, Senior Manager Responsable Affaires Publiques et Diversité chez Coca-Cola société

Mansour ZOUBERI, Directeur de la promotion de la diversité et de la solidarité, Casino

Vincent BAHOLET, Délégué général de la fondation FACE

Conseil d'Etat

Thierry TUOT, Conseiller d'Etat

Sociolinguistes

Anne VICHER, Ecrimed' formation

Assemblée des Départements de France (ADF)

Jean-Pierre HARDY, responsable de la direction sociale

Collectivités territoriales (hors déplacements) :

Ville de Paris :

Perrine DOMMANGE, déléguée à la politique de la ville et à l'intégration

Commune de Montreuil

Nicolas PROUST, Directeur des solidarités et de la coopération internationale

Dahbia BOUKHANEF, chargée de mission

Commune de Saint-Denis

Patrick VASSALO, conseiller municipal délégué à l'égalité des droits

Bergamote FERNANDEZ, chef de la mission citoyenneté

Acteurs rencontrés lors des déplacements de la mission

Déplacement à Strasbourg

Direction territoriale de l'OFII d'Alsace

Laurent BEELEER, directeur

Guillaume GERMAIN, directeur adjoint

Education nationale

Fabien BEN, directeur académique adjoint des services de l'Education nationale

Stéphanie PAUL, chargée de mission premier degré au Centre d'académie pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de famille itinérante et du voyage (CASNAV)

Philippe HOERTZ, chargé de mission second degré au CASNAV

Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

Daniel BOUFFIER, Directeur régional

Michèle SCHNEIDER, responsable de la mission ville et égalité des chances à la DRJSCS

Direction départementale de la cohésion sociale du Bas-Rhin

Eve KUBICKI, directrice

Xavier BOOS, chef de mission politique de la ville, DDCS du Bas-Rhin

Ville de Strasbourg

Pernelle RICHARDOT, adjointe au maire de Strasbourg

Pôle emploi

Guy HASSENFRAZ, responsable du service réglementations

Nicole SIEBERT, directrice clients, service partenariats

Préfecture

Christian RIGUET, secrétaire général de la préfecture du Bas-Rhin

Patrick KUBICKI, directeur de l'immigration

Conseil régional d'Alsace

Gérard TREIL, chargé de mission pour la formation professionnelle continue

Déplacement à Montpellier

Direction territoriale de l'Hérault

Eric ROSE, directeur territorial

Caroline NIZARD, adjointe au directeur territorial

Valérie BOUSQUET, auditrice sociale OFII

Direction Départementale de la Cohésion Sociale de l'Hérault

Isabelle PANTEBRE, directrice

Direction Départementale de la Cohésion Sociale du Gard

Isabelle KNOWLES, directrice

Préfecture de l'Hérault

Marie MOLY, direction de l'immigration et de l'intégration

Philippe MOLLIEN, chef du bureau du séjour

Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale

Marie-Claude ALDEBERT, responsable pôle cohésion sociale et territoriale

Johanne MONGRAIN, chargée de mission

Pôle emploi

Sophie PAIN, responsable pôle partenariat Pôle emploi

Thierry MONIER, chargé de mission Direction territoriale de l'Hérault Pôle emploi

CASNAV

Jean-Paul BIANCHI, directeur

Clarisse DECROIX

Prestataires

Danielle CARAYON, prestataire du marché de formation linguistique

Bassou BENYOUSSEF, prestataire du marché DILF

Christine TONIN, prestataire du marché de formation bilan de compétence Var Randstad

Judith EZZAGOURI, prestataire du marché de formation Vivre en France
Christian BEZZINA, APIJ
Pascal LAMBERT, Directeur Général EI Groupe
Christophe PIOCH, entreprise d'insertion
Marie CAMBON, fondation FACE, Gard

Association :

Patricia CARETTE, directrice de Via Voltaire, opérateur associatif dans le cadre du PRIPI

Déplacement à Marseille

Direction territoriale des Bouches du Rhône

Alain TESTOT, directeur territorial
Sophie DESCHARDS, directrice adjointe à l'immigration, accueil et intégration

Prestataires

Mme PERRUQUE, directrice d'EPFF, prestataire pour la formation linguistique
M. SALLOT, prestataire bilan de compétences
Mme JOURDAN, directrice d'ACPM, prestataire de la formation civique et Vivre en France

Associations :

Mme COPPOLANI, chargée de mission à la maison départementale de l'emploi
Mme DUCREUX, chargée de mission à PACA Mode d'emploi
M. BANANI, directeur de l'ADFIC
M. NATANELIC, directeur d'ESPACE accueil étrangers
Mme NASRI, directrice du CIERES

Conseil régional de Provence Alpes Côte d'Azur

Gaëlle LENFANT, vice-présidente du conseil régional de PACA

Commune de Miramas

Frédéric VIGOUROUX, maire de Miramas, conseiller général chargé de la politique de la ville
Mme NGUYEN, responsable Politique de la Ville de la commune de Miramas

Déplacement à Montrouge

Direction territoriale de l'OFII des Hauts-de-Seine

Ingrid NORMAND, directrice
Mme Haude de TREVERRET

Préfecture des Hauts-de-Seine

Michèle MAXWELL, directrice de la réglementation, de l'immigration et de la citoyenneté
Magali MARTIN, cheffe du bureau des étrangers

Prestataires :

Lilian BALSAMO, Starter (bilan de compétence), consultant, psychologue du travail
Yves MARTIN, SJT (prestataire formation civique et « Vivre en France »)

Déplacement à Créteil

Direction Territoriale de l'OFII du Val de Marne

Laurie TONDI, directrice
Samia KHELIFI, directrice adjointe
Mme SENIHJI, adjointe à la directrice
Philippe AOUSSOU, médecin coordonnateur

Centre Départemental d'Information sur le Droit des Femmes et des Familles du Val de Marne

Véronique DUBAYLE, directrice

Préfectures

Pascale CUITOT, directrice de la direction de l'Immigration et de l'Intégration (Essonne)
Jean-Etienne SZOLLOSI, directeur de la direction de l'Immigration et de l'Intégration (Val-de-Marne)

Direction départementale de la cohésion sociale du Val-de-Marne

Mme BUCHHOLD, directrice départementale

Collectivités territoriales

M. PAINTUREAU, responsable du service politique de la Ville de la communauté d'agglomération de Créteil
Mme BRAJA, directrice de cabinet de la communauté d'agglomération de Créteil

Déplacement à Istanbul

OFII Istanbul

André GENTEUIL, directeur OFII Turquie
Estelle BURTZ, directrice adjointe

Consulat de France

Hervé MAGRO, consul général
Elisabeth MAILLY, consule adjointe chargée des visas

Institut Français

Bérénice GULMANN, directrice
Alain DUTACQ, secrétaire général

LISTE DES SIGLES

ACSé	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
ANAEM	Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrants
ARS	Agence régionale de santé
ASL	Atelier sociolinguistique
BOP	Budget opérationnel de programme
CAI	Contrat d'accueil et d'intégration
CASNAV	Centre académique pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de Voyageurs
CDAG	Centre de dépistage anonymet gratuit
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CIDFF	Centre d'information sur les droits des femmes et des familles
CLA	Classe d'accueil
CLIN	Classe d'initiation pour les non-francophones
CP	Crédits de paiement
CQP	Certification de qualification professionnelle
CRI	Cours de rattrapage intégré
CSP	Contrat de sécurisation professionnelle
DAIC	Direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté
DELFF	Diplôme d'études en langue française
DILF	Diplôme initial de langue française
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la consommation, de la concurrence, du travail et de l'emploi
DPM	Direction de la population et des migrations
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse et de la cohésion sociale
DT	Direction territoriale
EANA	Elève allophone nouvellement arrivé
ENAF	Elève nouvellement arrivé en France
EID	Entretien individuel de formation
ELIPA	Enquête longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants
ETP	Equivalent temps plein
FACE	Fondation Agir contre l'exclusion
FASILD	Fonds d'aide et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations
FEI	Fonds européen d'intégration

FLI	Français langue d'intégration
FPSP	Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels
HCI	Haut conseil à l'intégration
IGA	Inspection générale de l'administration
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LFI	Loi de finance initiale
MAT	Module d'accueil temporaire
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OMI	Office des migrations internationales
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PDI	Programme départemental d'insertion
PRIPI	Programme régional d'intégration des populations immigrées
SGII	Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration
UE	Union européenne