

N° 2

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} octobre 2015

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, relatif au droit des étrangers en France,

Par M. Guy-Dominique KENNEL,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Catherine Morin-Desailly, *présidente* ; MM. Jean-Claude Carle, David Assouline, Mmes Corinne Bouchoux, Marie-Annick Duchêne, M. Louis Duvernois, Mmes Brigitte Gonthier-Maurin, Françoise Laborde, Claudine Lepage, M. Jacques-Bernard Magner, Mme Colette Mélot, *vice-présidents* ; Mmes Françoise Férat, Dominique Gillot, M. Jacques Gasperrin, Mme Sylvie Robert, M. Michel Savin, *secrétaires* ; MM. Patrick Abate, Pascal Allizard, Maurice Antiste, Dominique Bailly, Mmes Marie-Christine Blandin, Maryvonne Blondin, MM. Philippe Bonnacarrère, Gilbert Bouchet, Jean-Louis Carrère, Mme Françoise Cartron, MM. Joseph Castelli, François Commeinhes, René Danesi, Alain Dufaut, Jean-Léonce Dupont, Mme Nicole Duranton, MM. Jean-Claude Frécon, Jean-Claude Gaudin, Mme Samia Ghali, M. Loïc Hervé, Mmes Christiane Hummel, Mireille Jouve, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Pierre Laurent, Jean-Pierre Leleux, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Lozach, Jean-Claude Luche, Christian Manable, Mmes Danielle Michel, Marie-Pierre Monier, MM. Philippe Nachbar, Jean-Jacques Panunzi, Daniel Percheron, Mme Christine Prunaud, MM. Stéphane Ravier, Bruno Retailleau, Abdourahamane Soilihi, Alain Vasselle, Hilarion Vendegou.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : Première lecture : **2183, 2923, 2916, 2919** et T.A. **578**
Sénat : Première lecture : **655, 716, 717** (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. L'APPRENTISSAGE DE LA LANGUE FRANÇAISE, CLEF D'UNE INTÉGRATION RÉUSSIE	7
A. LE CONTRAT D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION (CAI), OUTIL DE L'INTÉGRATION À LA FRANÇAISE	7
1. <i>Les obligations du CAI</i>	8
2. <i>Les prestations du CAI</i>	9
3. <i>Les sanctions et contrôles associés au CAI</i>	10
4. <i>Des critiques récurrentes à l'égard des CAI</i>	10
B. LA REFONTE DU CAI PROPOSÉE PAR LE GOUVERNEMENT	11
1. <i>Un « parcours personnalisé d'intégration républicaine »</i>	11
2. <i>Le contrôle du respect des obligations posées</i>	11
3. <i>Le cas particulier du contrôle de connaissance de la langue française : des exigences insuffisantes</i>	12
C. UN REHAUSSEMENT DE NOS EXIGENCES EN MATIÈRE DE CONNAISSANCE DE LA LANGUE FRANÇAISE INDISPENSABLE	13
II. LE CHOIX D'UNE IMMIGRATION ESTUDIANTINE D'EXCELLENCE	15
A. L'IMMIGRATION ESTUDIANTINE EN CHIFFRES	15
B. LES BÉNÉFICES ATTENDUS D'UNE POLITIQUE D'ATTRACTIVITÉ	16
C. FORCES ET FAIBLESSES DE LA DESTINATION FRANCE	18
1. <i>Qualité du système d'enseignement supérieur</i>	19
2. <i>Lisibilité de l'offre de formation</i>	20
3. <i>Langue d'enseignement</i>	20
4. <i>Procédures administratives</i>	20
5. <i>Niveau des frais de scolarité</i>	21
III. LE CHOIX D'UNE IMMIGRATION PROFESSIONNELLE QUALIFIÉE	23
A. UNE POLITIQUE D'ATTRACTIVITÉ QUI N'A PAS PORTÉ SES FRUITS	23
B. LES COMPLEXITÉS ADMINISTRATIVES FRANÇAISES	24
EXAMEN DES ARTICLES	27
EXAMEN EN COMMISSION	55
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	67

Mesdames, Messieurs,

Votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat avait quelques raisons de se pencher sur le projet de loi relatif au droit des étrangers en France déposé sur le Bureau du Sénat le 24 juillet 2015 et de se saisir pour avis de certaines de ses dispositions. Plusieurs des thématiques abordées par le projet de loi sont en effet de sa compétence :

- **l'acquisition de la langue française** par les étrangers entrant sur le territoire français pour y séjourner :

- article 1^{er} relatif au contrat d'accueil et d'intégration ;
- article 2 relatif à la condition de connaissance de la langue française pour la délivrance d'une première carte de résident.

- **l'accueil des étudiants étrangers** dans nos établissements d'enseignement supérieur :

- article 4 *bis* relatif à la visite médicale des étudiants étrangers ;
- article 5 relatif à l'autorisation provisoire de séjour pour les étudiants titulaires d'un master ;
- article 11 relatif à la carte de séjour pluriannuelle (pour la carte de séjour pluriannuelle générale, accessible aux étudiants étrangers pour la durée de leurs études).

- **l'accueil des « talents internationaux »** qui apportent une contribution au développement et au rayonnement de la France :

- article 11 relatif à la carte de séjour pluriannuelle (pour la carte de séjour pluriannuelle spécifique, dite « passeport talent »).

- **la liberté de la presse** :

- article 23 relatif à l'accès des journalistes aux zones d'attente et aux lieux de rétention administrative.

Le Sénat est attentif, depuis longtemps, à ces questions et tout particulièrement à celles relatives à l'accueil des étudiants étrangers et des talents internationaux sur notre territoire.

Un débat s'est tenu en séance publique en avril 2013 sur la question spécifique de l'immigration étudiante et professionnelle¹. Il a fait apparaître plusieurs points de convergence sur les différents bancs de notre assemblée, s'agissant en particulier de l'immigration des étudiants et des talents étrangers.

La commission de la culture s'était encore plus précisément penchée sur ces sujets lors de l'examen du projet de loi relatif à l'enseignement supérieur et à la recherche de juillet 2013².

Aujourd'hui, dans un contexte tendu, marqué par le débat sur l'arrivée massive de migrants dans l'Union européenne, **votre commission sera attentive à ce que les enjeux propres à l'accueil des étudiants et des talents étrangers ne soient pas oubliés.**

¹ Voir JO des Débats du Sénat – séance du 24 avril 2013.

² Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.

I. L'APPRENTISSAGE DE LA LANGUE FRANÇAISE, CLEF D'UNE INTÉGRATION RÉUSSIE

Depuis 2007, notre politique d'accueil des étrangers primo-arrivants est fondée sur un document, signé entre l'État et l'étranger, le « **contrat d'accueil et d'intégration** » (CAI) qui fixe, entre autres obligations, celle de suivre une formation linguistique permettant d'atteindre un niveau, minimal, mais malheureusement largement insuffisant, de connaissance de la langue française.

A. LE CONTRAT D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION (CAI), OUTIL DE L'INTÉGRATION À LA FRANÇAISE

Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que « *l'étranger (...) prépare son intégration républicaine dans la société française* ¹ ». Cette préparation passe par l'obligation de conclure avec l'État un CAI d'une durée d'un an.

Expérimenté à partir de 2003, le CAI a été rendu obligatoire par la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration puis complété par la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à l'immigration.

Ce contrat est présenté à l'étranger au cours d'un entretien individuel mené par un représentant de l'**Office de l'immigration et de l'intégration (OFII)**. Ce contrat est, le cas échéant, traduit dans une langue que comprend l'étranger. Il est conclu à l'arrivée de l'étranger sur le territoire français et les prestations et obligations qu'il comporte se déroulent également sur le territoire.

L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

L'ordonnance du 2 novembre 1945 signée par le général de Gaulle crée l'Office national d'immigration, l'ONI, et le charge, à titre exclusif, « *du recrutement pour la France et de l'introduction en France des immigrants étrangers* ». Le décret d'application du 26 mars 1946 fait de l'ONI un établissement à caractère administratif sous tutelle du ministère du travail et lui confère la mise en œuvre des opérations de recherche, de sélection professionnelle, de visite médicale et d'acheminement du personnel étranger ainsi que les opérations d'introduction en France des familles.

Depuis cette date, l'histoire de l'établissement et de ses successeurs, l'OMI, l'ANAEM, l'OFII, se confond avec l'histoire de l'immigration légale en France.

Aujourd'hui placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur, l'OFII remplit 4 principales missions que l'État lui a déléguées : la gestion des procédures régulières aux côtés ou pour le compte des préfetures et des postes diplomatiques et consulaires ; l'accueil et l'intégration des immigrés autorisés à séjourner durablement en France et signataires à ce titre d'un contrat d'accueil et d'intégration avec l'État ; l'accueil des demandeurs d'asile ; l'aide au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine.

¹ Ces dispositions ne concernent pas les ressortissants des États-membres de l'Union européenne ni des États parties à l'accord sur l'Espace économique européen ni de la Confédération suisse.

Créé en 2009, l'OFII est désormais le seul opérateur de l'État en charge de l'immigration légale. 866 agents travaillent à l'Office en France au siège parisien et dans plus de cinquante directions territoriales, délégations ou plates-formes hébergées qui permettent de couvrir l'ensemble du territoire national. À l'étranger, l'OFII est représenté dans neuf pays : le Maroc, la Tunisie, la Turquie, la Roumanie, le Mali, le Sénégal, le Canada, le Cameroun, l'Arménie.

Source : www.ofii.fr

1. Les obligations du CAI

Le contrat comporte tout d'abord **deux éléments obligatoires** :

- l'obligation de suivre une **formation civique** ;

- et, « *lorsque le besoin est établi* », l'obligation de suivre une **formation linguistique**.

La **formation civique** dure une journée et comporte une présentation des institutions françaises et des valeurs de la République, notamment en ce qui concerne l'égalité entre les hommes et les femmes, la laïcité, l'état de droit, les libertés fondamentales, la sûreté des personnes et des biens, l'exercice de la citoyenneté que permet notamment l'accès obligatoire et gratuit à l'éducation ainsi que la place de la France en Europe. Cette formation est dispensée de manière systématique (et gratuite) à **tous les étrangers** par l'OFII. La participation de l'étranger à cette formation est sanctionnée par une **attestation nominative** établie par l'OFII et remise à l'étranger par l'organisme ayant assuré la formation.

À l'inverse, la **formation linguistique** n'est pas systématique.

En effet, au cours de l'entretien, l'OFII apprécie le niveau de connaissances en français de l'étranger en utilisant un test de connaissances orales et écrites en langue française permettant d'évaluer ses capacités d'expression et de compréhension concernant les actes de la vie courante.

Si le niveau obtenu est supérieur ou égal à un niveau défini par arrêté, l'étranger reçoit une attestation de dispense de formation linguistique. Dans tous les autres cas, la formation est obligatoire et gratuite pour l'étranger¹. Elle est dispensée par un organisme proposé par l'OFII et sa durée est fonction des besoins révélés par les résultats du test et des capacités d'apprentissage de l'intéressé, sans pouvoir dépasser 400 heures. En pratique, elle est prescrite à **25 %** des primo-entrants pour une moyenne de 270 heures par stagiaire.

¹ L'étranger signataire du contrat ne peut toutefois bénéficier qu'une seule fois de la gratuité de l'examen conduisant à la délivrance du diplôme.

Cette formation linguistique est sanctionnée, d'une part, par un **certificat nominatif d'assiduité** établi par l'OFII ainsi que, en cas de réussite à l'examen, par un diplôme reconnu par l'État, le « **diplôme initial de langue française** » (DILF).

2. Les prestations du CAI

En contrepartie de ces obligations, l'étranger qui conclut un contrat d'accueil et d'intégration bénéficie de **deux types de prestations** :

- une **session d'information sur la vie en France**. Celle-ci est modulée en fonction des besoins de l'intéressé et porte sur la formation, l'emploi, le logement, la santé, la petite enfance et ses modes de garde, l'école et l'orientation scolaire, la vie associative, etc. À l'issue de la session, l'étranger reçoit de l'OFII une **attestation d'assiduité**. Cette session d'information est prescrite en pratique à **32 %** des primo-entrants ;

- dans certains cas, un **bilan de compétences professionnelles**. L'objectif est de permettre à l'étranger de connaître et de valoriser ses qualifications, expériences et compétences professionnelles dans le cadre d'une recherche d'emploi. Ce bilan est d'une durée de 3 heures et est prescrit en pratique à **60 %** des primo-entrants¹.

Toutes ces formations et prestations sont dispensées gratuitement et financées par l'État via le budget de l'OFII.

En 2013, près de 110 000 CAI ont été signés, pour un coût global de plus de 55 millions d'euros, soit une moyenne entre 500 et 600 euros par CAI. Plus de 95 % des CAI sont respectés par leurs signataires.

Nombre de CAI signés et coût budgétaire depuis 2007

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre	101 217	103 952	97 736	101 355	102 254	101 368	108 969
Coût (en euros)	40 095 389	37 500 657	47 000 000	50 798 873	59 710 511	62 198 857	55 530 203

Source : Étude d'impact

¹ Le bilan de compétences n'est en effet pas proposé aux mineurs scolarisés, aux plus de 55 ans, aux titulaires des cartes de séjour temporaires portant la mention « scientifique-chercheur », « professions artistiques et culturelles » ou autorisant une activité professionnelle ainsi que, bien évidemment, à l'étranger qui déclare et justifie avoir déjà une activité professionnelle et ne pas être à la recherche d'un emploi (cf. art. R. 311-26 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile). Il est revanche obligatoire depuis 2009 pour tous les autres étrangers.

3. Les sanctions et contrôles associés au CAI

Le contrôle du respect du CAI est d'abord réalisé par l'OFII qui, au terme de la durée du contrat (généralement un an), vérifie la réalisation des engagements souscrits (au vu notamment des attestations d'assiduité). L'OFII délivre alors à l'étranger une attestation nominative récapitulant si les actions prévues au contrat ont bien été suivies. Cette attestation est également transmise au préfet du lieu de résidence de l'étranger.

Lors de la première demande de renouvellement de la carte de séjour, les préfetures tiennent compte de plusieurs éléments :

- **l'éventuel non-respect** (« manifesté par une volonté caractérisée ») des stipulations du CAI s'agissant **des valeurs fondamentales de la République** ;

- **l'assiduité** et le **sérieux** de la participation aux formations civiques et linguistiques, au bilan de compétences et à la session d'information sur la vie en France éventuellement prescrits.

4. Des critiques récurrentes à l'égard des CAI

Un **rapport conjoint** de l'inspection générale de l'administration (IGA) et de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS)¹, publié en octobre 2013, a **dressé un constat sévère de notre politique d'accueil des étrangers primo-arrivants**, soulignant ses nombreuses lacunes.

Les principales critiques adressées par ce rapport au dispositif actuel du CAI sont les suivantes :

- une insuffisante individualisation de ses prestations ;
- un recours insuffisant par l'OFII aux dispositifs de droit commun (Pôle Emploi, conseils départementaux) ;
- une formation civique trop peu concrète ;
- **un effort insuffisant de formation linguistique, la langue demeurant l'obstacle principal à l'intégration** ;
- un bilan de compétences faisant doublon avec les diagnostics effectués par Pôle Emploi ;
- un pré-CAI insuffisant dans son contenu et faisant parfois doublon avec la formation civique dispensée à l'arrivée sur le territoire.

¹ Rapport de l'Inspection générale de l'administration et de l'Inspection générale des affaires sociales sur « L'évaluation de la politique d'accueil des étrangers primo-arrivants », octobre 2013.

Un rapport au Premier ministre de M. Mathias Fekl, parlementaire en mission auprès du ministre de l'intérieur, avait également préconisé en mai 2013 la « *refonte du CAI* »¹.

B. LA REFONTE DU CAI PROPOSÉE PAR LE GOUVERNEMENT

1. Un « parcours personnalisé d'intégration républicaine »

Afin de répondre aux critiques formulées à l'égard du CAI, le gouvernement propose de le remplacer par un « *parcours personnalisé d'intégration républicaine* » (PPIR) de l'étranger, par lequel ce dernier s'engagerait, *via* la signature avec l'État d'un « *contrat d'intégration républicaine* » (CIR).

Ce « *parcours* » comporterait, comme aujourd'hui, une formation civique et une formation linguistique. Y serait adjoint un « *accompagnement adapté [aux] besoins [de l'étranger] pour faciliter ses conditions d'accueil et d'intégration* ».

Il impliquerait l'ensemble des acteurs de l'accueil (OFII, préfectures) mais aussi de droit commun pour favoriser à moyen terme l'intégration du nouvel arrivé (éducation nationale, politique de la ville, collectivités territoriales, secteur associatif, etc.).

L'objectif de ce parcours serait de mener l'étranger, au bout de cinq années de résidence en France, à un stade d'intégration suffisant lui permettant d'être candidat à une carte de résident de 10 ans.

2. Le contrôle du respect des obligations posées

S'agissant du contrôle de l'effectivité du contrat, le présent projet de loi instaure un **lien plus solide entre respect du parcours et délivrance des titres de séjour** (articles 2 et 11). Le contrôle du respect des obligations sera effectué à deux moments-clés du parcours d'intégration :

- lors de la demande de carte de séjour pluriannuelle en ce qui concerne le contrôle d'assiduité ;
- lors de la demande de carte de résident en ce qui concerne le contrôle du niveau suffisant de connaissance de la langue française.

¹ Rapport au Premier ministre, « *Sécuriser les parcours des ressortissants étrangers en France* », de M. Matthias Fekl, parlementaire en mission auprès du ministre de l'intérieur, 14 mai 2013.

Carte de séjour annuelle



Contrôle de l'assiduité aux formations prescrites par les préfetures

Carte de séjour pluriannuelle (durée maximale de 4 ans)



Contrôle du niveau minimal de connaissance de la langue française

Carte de résident (durée de 10 ans)

3. Le cas particulier du contrôle de connaissance de la langue française : des exigences insuffisantes

La connaissance « *suffisante* » de la langue française est aujourd'hui appréciée *a minima* puisqu'il suffit d'obtenir le diplôme initial de langue française (DILF) qui sanctionne un **niveau A1.1**¹. Ce niveau A1.1 est lui-même inférieur au niveau A1 (dit de « découverte ») défini par le cadre européen de référence pour les langues (CECRL).

Le CECRL

Le Cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL) est le fruit de plusieurs années de recherche linguistique menée par des experts des États-membres du Conseil de l'Europe. Publié en 2001, il fournit une base commune pour la conception de programmes, de diplômes et de certificats. Le cadre est un outil conçu pour répondre à l'objectif général du Conseil de l'Europe de « *parvenir à une plus grande unité parmi ses membres* » et d'atteindre ce but par l'« *adoption d'une démarche commune dans le domaine culturel* ». L'objectif est d'abord politique : asseoir la stabilité européenne en luttant contre la xénophobie et veiller au bon fonctionnement de la démocratie. Les langues et les cultures peuvent y contribuer par une meilleure connaissance des autres.

« *L'échelle de compétence langagière globale* » est la suivante :

- le niveau **A1** équivaut à un niveau découverte ;
- le niveau **A2** permet une communication simple ;
- le niveau **B1** correspond à une communication plus élaborée permettant d'exprimer ses idées ;
- le niveau **B2** correspond au niveau d'un utilisateur indépendant ou avancé ;
- le niveau **C1** à celui d'un utilisateur autonome ;
- le niveau **C2** à un niveau de langue parfaitement maîtrisé.

¹ Articles R. 311-24 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et D. 338-23 du code de l'éducation.

Le rapport précité sur l'évaluation de la politique d'accueil des étrangers primo-arrivants d'octobre 2013 souligne à cet égard que **la France est le seul pays dont l'objectif de maîtrise de sa langue par les migrants est aussi faible.**

Le Gouvernement, dans sa feuille de route de février 2014¹, prévoit l'atteinte :

- du niveau **A1 au bout d'un an** de résidence en France
- et du niveau **A2 au terme des 5 années** suivant l'arrivée de l'étranger en France.

C. UN REHAUSSEMENT DE NOS EXIGENCES EN MATIÈRE DE CONNAISSANCE DE LA LANGUE FRANÇAISE INDISPENSABLE

Le « contrat d'accueil et d'intégration » (CAI) posait les bons fondamentaux d'une intégration réussie (apprentissage de la langue française, connaissance des valeurs de la République, présentation des démarches administratives à accomplir en France, aide à la recherche d'emploi) mais, en pratique, ses modalités de réalisation laissaient à désirer.

En particulier, s'agissant de l'apprentissage de la langue française, la « *faiblesse de l'ambition de la formation linguistique* », ainsi que la décrit le rapport de l'IGA et de l'IGAS précité, ne permet pas d'apporter une réponse efficace aux difficultés d'intégration des primo-arrivants.

Votre rapporteur estime **indispensable d'améliorer le niveau de connaissance de la langue française des étrangers présents en France** et, tout particulièrement, le niveau des candidats à la carte de résident. Bien souvent la condition de cinq ans de résidence sur le territoire français ne constitue pas à elle seule un gage de maîtrise de la langue française.

Comme le soulignait avec justesse notre collègue Roger Karoutchi dans le rapport d'information qu'il a consacré en 2012 à l'OFII² : « *Le niveau de langue visé par l'examen DILF est le « A1.1 » du cadre européen, correspondant à un niveau de fin de maternelle. Il est manifestement insuffisant pour préparer et réussir l'intégration des migrants ; il n'est, en particulier, pas en mesure de favoriser leur accès à l'emploi* ».

Il enfonçait le clou : « *Il est illusoire de penser qu'un étranger puisse s'insérer socialement et professionnellement dans la communauté nationale avec un niveau de langue A1.1. Ce niveau ne permet ni l'emploi, ni la participation à la vie sociale et citoyenne, ni même la compréhension de la plupart des dossiers et formulaires administratifs* ».

¹ « Politique d'égalité républicaine et d'intégration », Feuille de route du gouvernement, 11 février 2014.

² Rapport d'information n° 47 (2012-2013) de M. Roger Karoutchi, fait au nom de la commission des finances du Sénat.

Le niveau actuellement exigé en France est indigne d'un pays qui prétend intégrer les étrangers qui y résident : **il ne saurait y avoir d' « intégration républicaine dans la société française » sans un niveau correct de compréhension et de pratique de la langue française.**

Le niveau A2 (communication simple) **préconisé par le gouvernement pour obtenir une première carte de résident semble, à cet égard, encore largement insuffisant.** À titre de comparaison, l'Allemagne requiert un niveau d'allemand au moins égal au niveau B1.

Votre rapporteur est favorable à un **objectif plus ambitieux pour la délivrance de la première carte de résident** : au moins le niveau B1¹ qui permet l'expression de ses idées. Il correspond au niveau d'un élève en fin de scolarité obligatoire apte à écouter, prendre part à une conversation et à s'exprimer oralement en continu. Il s'agit de maîtriser le langage nécessaire à la vie quotidienne et aux situations de la vie courante.

Par cohérence, B1 étant le niveau actuellement requis pour la naturalisation², celui-ci pourrait être rehaussé, par exemple au niveau B2 (utilisateur indépendant).

¹ C'était l'une des préconisations du rapport précité de notre collègue sénateur Roger Karoutchi.

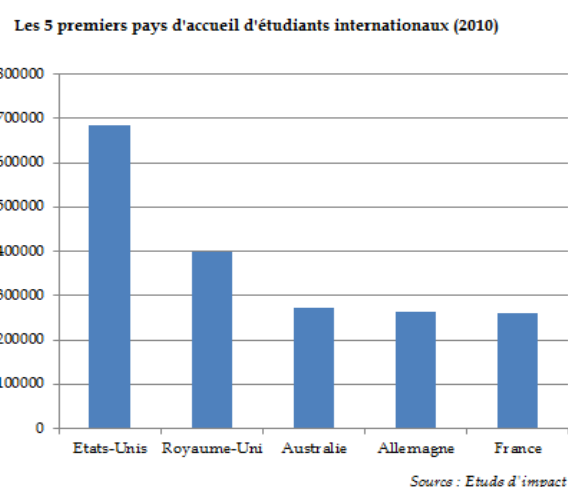
² Décret modifié n° 93-1362 du 30 décembre 1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française.

II. LE CHOIX D'UNE IMMIGRATION ESTUDIANTINE D'EXCELLENCE

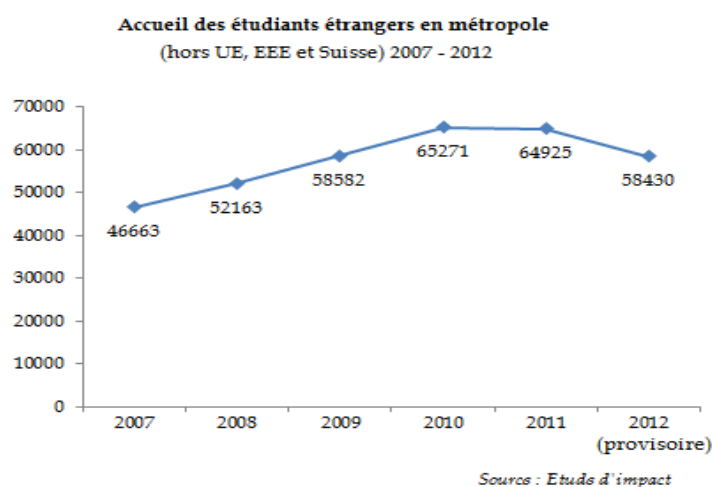
La France peut s'enorgueillir d'une longue tradition d'accueil d'étudiants étrangers, remontant à la création des universités au Moyen Âge.

A. L'IMMIGRATION ESTUDIANTINE EN CHIFFRES

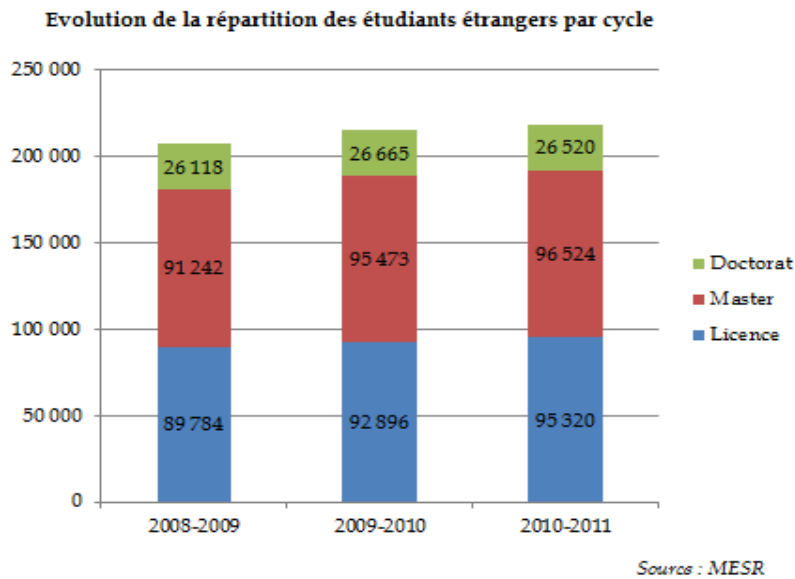
Aujourd'hui encore, notre pays est relativement bien placé dans la compétition internationale puisqu'il est 5^e au niveau mondial, et 1^{er} pays d'accueil non anglophone, à égalité avec l'Allemagne.



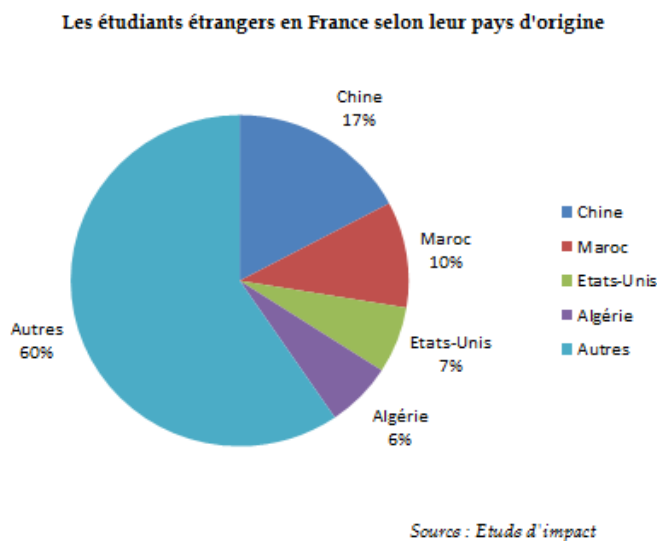
L'immigration étudiante représente en volume le **2^e motif d'immigration après les motifs familiaux**, avec plus de 30 % des primo-arrivants en 2012. Environ **60 000 nouveaux étudiants étrangers** sont accueillis chaque année dans notre pays.



Au nombre d'environ 300 000 actuellement sur le territoire, les étudiants étrangers représentent environ **12 % de l'ensemble de notre communauté étudiante** : 11 % des inscriptions en licence, 19 % en master et 41 % des thèses.



La répartition des étudiants étrangers en France selon leur pays d'origine s'établit ainsi :



B. LES BÉNÉFICES ATTENDUS D'UNE POLITIQUE D'ATTRACTIVITÉ

Les objectifs d'une politique d'attractivité des étudiants étrangers peuvent être multiples et se révéler parfois partiellement contradictoires. L'objectif principal est bien entendu de renforcer le rayonnement international du pays. Mais n'oublions pas non plus que l'accueil d'étudiants étrangers permet d'offrir à ces derniers des formations qui n'existent pas dans leur pays d'origine et s'apparente en cela à une aide au développement ou au co-développement.

La France s'est clairement fixé un objectif de rayonnement international au travers de l'accueil d'étudiants étrangers dans ses établissements d'enseignement supérieur. Les bénéfices attendus sont multiples en termes économiques (emploi qualifié, compétitivité, brevets, croissance) mais aussi culturels (diffusion de notre culture et de nos valeurs, promotion de la francophonie). Elle a créé à cet effet **Campus France**.

Campus France

Créée par la loi du 27 juillet 2010, l'Agence Campus France est un nouvel établissement public (EPIC) chargé de la promotion de l'enseignement supérieur, de l'accueil et de la gestion de la mobilité internationale des étudiants, des chercheurs, des experts et des invités. Un décret du 30 décembre 2011 précise l'organisation et les modalités d'action de l'Agence.

Résultant de la fusion du GIP CampusFrance et de l'association Egide, l'établissement est placé sous la tutelle des ministères chargés des affaires étrangères et de l'enseignement supérieur et de la recherche. Les établissements d'enseignement supérieur et de recherche participent à l'orientation de la politique de l'Agence à travers le « Forum Campus France ».

Source : www.campusfrance.org

Toutefois, jusqu'à une date récente, la France ne disposait d'aucun outil véritable, hormis les actions des ambassades et consulats, permettant de structurer et de faire vivre le « réseau des anciens » constitué de l'ensemble des étrangers diplômés de l'enseignement supérieur français. La création de « France Alumni » vise à combler ce handicap. Au 21 septembre 2015, 16 217 anciens étudiants étrangers de l'enseignement supérieur français étaient inscrits sur cette nouvelle plate-forme.

France Alumni

Chaque année, 100 000 étudiants internationaux sortent diplômés du système éducatif français. Après leurs études supérieures, France Alumni les informe, leur permet de rester en réseau et de valoriser leur séjour en France dans un cadre professionnel.

À l'initiative du ministère des Affaires étrangères et du Développement international, Campus France a imaginé France Alumni, une plateforme numérique multilingue performante pour fédérer, informer et aiguiller les étudiants internationaux passés par l'enseignement supérieur français.

France Alumni offre à tous les anciens étudiants internationaux un outil d'une grande fiabilité. Son annuaire interactif permet à chacun de s'affilier au réseau et de se mettre en contact avec d'autres alumni¹. Le site offre des espaces de discussion et des groupes thématiques qui permettent à chacun de rester au plus près de ses centres d'intérêts.

Pour procurer à tous la bonne information au moment adéquat, des ressources liées aux filières éducatives en France, des espaces réservés aux grandes entreprises françaises, des offres d'emploi et des newsletters thématiques sont mis à jour régulièrement.

Source : www.francealumni.fr

¹ « Anglicisme-latinisme » désignant un ancien élève.

C. FORCES ET FAIBLESSES DE LA DESTINATION FRANCE

L'évolution du nombre d'étudiants dans le monde, qui a doublé en quinze ans et qui doublera à nouveau d'ici 2020, constitue une formidable opportunité pour la France.

Les étudiants en mobilité internationale

On ne connaît pas précisément le nombre total des étudiants en mobilité internationale, c'est-à-dire des étudiants qui ont quitté leur pays d'origine pour se rendre dans un autre pays avec l'intention explicite d'y suivre une formation. La plupart des pays fournissent cette statistique, mais un certain nombre d'autres (dont la France) recensent uniquement une catégorie plus large, celle des étudiants étrangers présents dans leur enseignement supérieur : outre les étudiants en mobilité internationale, cette catégorie peut comprendre aussi des jeunes résidents de longue date, voire même des natifs de nationalité étrangère. Au niveau mondial, on ne peut donc totaliser que les étudiants étrangers. En 2011, leur nombre était de 4,3 millions. Ce nombre d'étudiants étrangers a été multiplié par cinq entre 1975 et 2011 et par deux sur les dix dernières années. Cependant, cette augmentation constante est comparable à celle du nombre d'inscrits dans l'enseignement supérieur au niveau mondial (entre 1980 et 1995, ce nombre a été multiplié par 1,6, celui des étudiants étrangers par 1,7). La mobilité internationale des étudiants accompagne donc le développement des effectifs dans l'enseignement supérieur.

*Source : « Les étudiants étrangers : un enjeu de politique migratoire »,
Lettre du CEPII n° 338 du 20 décembre 2013*

Mais la position de la France est fragile et nous avons perdu du terrain dans un environnement marqué par une concurrence accrue entre pays pour accueillir les hauts potentiels :

- nous sommes passés de la 3^e à la 5^e place en 10 ans ;
- qualitativement aussi, dans certaines spécialités (notamment en sciences), les meilleurs étudiants se détournent de la France.

Dès 2005, un rapport du Sénat avait souligné les faiblesses de notre politique d'attractivité et préconisé des pistes d'amélioration¹.

Les cinq priorités du rapport du Sénat sur « L'accueil des étudiants étrangers en France » (2005)

1- définir par une loi d'orientation les grands axes de la politique de mobilité internationale au sein de l'université française et la mettre en œuvre au niveau interministériel sous l'égide du Premier ministre, en impliquant les collectivités locales ;

2- accueillir un nombre croissant d'étudiants étrangers (en mobilité individuelle ou dans le cadre d'échanges universitaires) et améliorer la qualité de cet accueil en l'adaptant à leurs besoins spécifiques en contrepartie d'une contribution financière modulable ;

3- former, orienter et sélectionner les étudiants des pays du Sud avant leur départ, et privilégier, dans le cadre d'accords interuniversitaires, la formation des étudiants de premier cycle dans leur pays d'origine ;

¹ Rapport d'information du Sénat n° 446 (2005-2005) de Monique Cerisier-ben Guiga et Jacques Blanc « L'accueil des étudiants étrangers : L'université, un enjeu international pour la France ».

4- mutualiser les services de relations internationales des pôles universitaires ;
5- instaurer systématiquement des guichets uniques d'accueil des étudiants étrangers.

Par ailleurs, notre pays doit inciter les universités à se regrouper afin qu'elles aient des effectifs et des moyens équivalents à ceux de leurs homologues américaines et européennes. Elles seraient ainsi mieux placées dans les classements internationaux et gagneraient en attractivité.

Enfin, les départements et les régions doivent apporter leur appui au renforcement de la dimension internationale de leurs universités et écoles supérieures. C'est, pour les territoires, un atout de développement considérable.

Dans son rapport remis au Président de la République le 8 septembre 2015, le comité pour la Stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES)¹, présidé par Mme Sophie Béjean, a choisi le développement de « l'internationalisation de notre enseignement supérieur » comme 2ème axe stratégique dont une des déclinaisons vise à « investir pour attirer les talents étrangers ».

**« Investir pour attirer les talents étrangers »
Les préconisations de la StraNES**

D'ici 2025, l'objectif est de doubler la mobilité entrante :

- en facilitant les obtentions de visas (créer un seul visa d'études avec une durée correspondant à la durée totale du cycle d'études) ;
- en n'augmentant pas les droits d'inscription (comme l'Allemagne ou la Suisse, la France traite les étudiants étrangers comme les étudiants français) ;
- en facilitant l'accès au logement depuis le pays d'origine ;
- en développant une « culture de la bienvenue ».

Source : www.enseignementsup-recherche.gouv.fr

1. Qualité du système d'enseignement supérieur

L'étude du CEPPI de 2013 précitée montre que les étudiants étrangers, dans leur choix du pays d'accueil, sont sensibles à un certain nombre de facteurs comme le réseau disponible sur place, les salaires perçus par les qualifiés dans une perspective d'entrée dans le monde professionnel, et bien entendu la **qualité du système d'enseignement supérieur**². Ce qui souligne toute l'importance des classements du type de celui dit « de Shanghai ». Dans le classement paru en août 2015, la France (qui affiche 4 établissements dans les 100 premiers mondiaux) reste très largement distancée par les États-Unis (51 établissements) et le Royaume-Uni (9 établissements). Notre pays est à égalité sur ce critère avec l'Allemagne,

¹ Inscrite dans la loi pour l'enseignement supérieur et la recherche du 22 juillet 2013, la stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES) a pour ambition de définir les objectifs nationaux engageant l'avenir à l'horizon des 10 prochaines années et de proposer les moyens de les atteindre.

² « Les étudiants étrangers : un enjeu de politique migratoire », Lettre du CEPPI n° 338 du 20 décembre 2013.

l'Australie, le Canada, le Japon, les Pays-Bas et la Suisse mais si l'on considère les 500 premiers établissements, la France se classe 5^e, derrière les États-Unis, le Royaume-Uni, la Suisse et l'Allemagne.

2. Lisibilité de l'offre de formation

La **lisibilité des diplômes** peut également être un facteur de choix. La réforme européenne dite « LMD » a permis une avancée significative, de même que les progrès récents de diminution du nombre de domaines et de mentions en licence et en master et de suppression des « spécialités ».

3. Langue d'enseignement

La langue d'enseignement peut aussi être un critère de choix, notamment pour les étudiants non francophones ou dans certaines spécialités où l'enseignement et la recherche se font principalement en anglais.

L'ouverture permise par l'article 2 de la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche ¹ en faveur d'enseignements dispensés dans une langue autre que le français, au terme de débats parlementaires riches, est de nature à accroître notre attractivité universitaire.

Cette ouverture doit demeurer équilibrée, dans le cadre fixé par l'article L. 121-3 du code de l'éducation qui rappelle que « *la langue de l'enseignement, des examens et concours, ainsi que des thèses et mémoires dans les établissements publics et privés d'enseignement est le français* » tout en prévoyant des exceptions limitatives assorties d'obligations : « *Les étudiants étrangers bénéficiant de formations en langue étrangère suivent un enseignement de langue française lorsqu'ils ne justifient pas d'une connaissance suffisante de cette dernière. Leur niveau de maîtrise suffisante de la langue française est évalué par l'obtention du diplôme.* »

4. Procédures administratives

Enfin, la **simplicité des procédures** d'entrée et de maintien sur le territoire est également un critère. Celles-ci s'apparentent bien souvent à un « *parcours du combattant* ».

Il faut se féliciter de la généralisation des « **guichets uniques** » installés dans les universités, qui permettent de regrouper en un seul lieu les services de la préfecture, de la caisse d'allocations familiales, des œuvres

¹ Article 2 de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche. Article L.121-3 du code de l'éducation.

universitaires, des collectivités. Le Gouvernement prévoit de les mettre en place « *partout où le nombre d'étudiants étrangers le justifie* »¹.

Par ailleurs, la partie réglementaire du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile a été récemment modifiée pour permettre à l'étudiant étranger de se voir délivrer son titre de séjour par la préfecture du département où se situe son établissement², quel que soit son lieu de résidence.

La création dans le présent projet de loi d'un titre de séjour pluriannuel adapté à la durée du cycle d'étude en cours va dans le bon sens : il ne sera désormais plus nécessaire à l'étudiant étranger de demander le renouvellement de son titre chaque année.

Le cas des étudiants étrangers, en pratique

Le droit au séjour des ressortissants étrangers pour y suivre des études repose sur une double condition : la preuve d'une préinscription ou inscription dans un établissement d'enseignement en France et la justification de moyens d'existence suffisants. La partie pédagogique n'est pas examinée par l'autorité administrative lors de la première admission au séjour car elle repose sur la sélection opérée par l'établissement d'enseignement en lien avec Campus France et les services consulaires français.

Dans le dispositif proposé, après une première année d'études en France effectuée sous couvert d'un visa de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS), un étudiant étranger obtiendra une carte d'une durée de 2, 3 ou 4 ans selon la formation suivie. De même, si l'inscription est en cours de cycle, la durée de la carte sera alors adaptée à la durée restant à courir avant l'obtention du diplôme.

Source : *Étude d'impact*

Votre rapporteur ne peut que se féliciter de **l'effort de simplification et de lisibilité** engagé par le Gouvernement. C'est le gage **d'un accueil de qualité pour les étudiants étrangers** que nous souhaitons voir rejoindre nos établissements d'enseignement supérieur.

5. Niveau des frais de scolarité

Les avis sur l'« effet prix » des études pour l'attractivité de l'enseignement supérieur français sont très partagés :

- certains considèrent que le très faible niveau des droits d'inscription applicable aux étrangers est l'un des facteurs de notre attractivité et qu'il convient de ne pas y toucher^{3 4} ;

¹ *Instruction du Gouvernement relative à l'amélioration des conditions d'accueil des étudiants étrangers en date du 3 septembre 2015.*

² *À condition toutefois que l'établissement concerné ait signé une convention en ce sens avec l'État.*

³ *Rapport du comité StraNES, « Pour une société apprenante - propositions pour une stratégie nationale de l'enseignement supérieur », septembre 2015.*

⁴ *Rapport conjoint de l'Inspection générale des affaires étrangères et de l'Inspection générale de l'administration sur « L'accueil des talents étrangers », avril 2013.*

- d'autres, en revanche, mettent en avant le « signal qualité » envoyé aux étudiants étrangers par des frais de scolarité relativement élevés (« ce qui est cher a de la valeur») et préconisent un relèvement de ces frais^{1 2 3}.

Votre rapporteur est personnellement favorable à cette seconde option, estimant qu'outre un effet « attractivité », ce rehaussement aurait des effets bénéfiques sur les moyens des établissements. Cette question mériterait toutefois un travail approfondi sur la question plus générale des droits d'inscription acquittés par les étudiants dans les établissements d'enseignement supérieur français.

Sondage BVA pour Campus France sur le bilan économique de l'accueil des étudiants étrangers en France (novembre 2014)

Un bilan économique qui est globalement favorable à la France

Alors que le coût de ces étudiants étrangers pour le budget de l'État peut être évalué à 3 milliards d'euros environ, l'apport des étudiants à notre économie se monte à 4,65 milliards d'euros dont : 3 250 millions d'euros en consommation quotidienne de biens et services ; 563 millions d'euros en frais d'inscription et de scolarité ; 364 millions d'euros en dépenses de transport aérien auprès d'opérateurs français ; 466 millions d'euros de dépenses des proches qui rendent visite aux étudiants.

Une dépense importante pour chaque étudiant, qui demande des efforts financiers

La dépense mensuelle est évaluée à environ 920 euros par mois, dont le logement représente 40 % et les frais d'alimentation 26 % (y compris restaurants universitaires). Sur l'ensemble des séjours, la dépense totale est supérieure à 20 000 euros (sur la base d'un séjour moyen de 22 mois). Pour 82 % des étudiants, c'est une dépense jugée lourde et la moitié de ceux-ci indique qu'elle a entraîné des sacrifices financiers importants pour eux ou leur famille. Néanmoins, 70 % d'entre eux considèrent dès la fin du séjour que cet investissement financier a été rentable.

Source : www.bva.fr

Au-delà de la qualité de l'accueil que notre pays se doit de réserver aux étudiants étrangers, votre rapporteur est favorable au développement d'une **politique volontariste**, impulsée par l'État, d'accueil des étudiants étrangers sur des filières d'excellence, d'avenir ou déficitaires.

¹ Rapport d'information du Sénat n° 446 (2005-2005) de Monique Cerisier-ben Guiga et Jacques Blanc « L'accueil des étudiants étrangers : L'université, un enjeu international pour la France : « la gratuité des études n'est pas forcément un atout dans le cadre de la concurrence internationale ».

² Rapport d'information du Sénat n° 547 (2012-2013) de Dominique Gillot et Philippe Adnot « Financement des universités : l'équité au service de tous » : Philippe Adnot y propose de « porter les droits de scolarité à la moyenne européenne, tout en renforçant le système des bourses » : « il serait envisageable de concentrer tout ou partie de cette hausse sur les étudiants étrangers non ressortissants de l'Union européenne ».

³ « Les étudiants étrangers : un enjeu de politique migratoire », Lettre du CEPII n° 338 du 20 décembre 2013 : cette étude montre que des droits plus élevés sont souvent plus attractifs.

Une telle politique passe par **une exigence renforcée** :

- exigence au moment de l'admission : exigence sur le niveau académique des étudiants, diversification des zones géographiques de provenance, exigence sur les filières et spécialisations choisies ;

- exigence au cours des études : exigence sur le « *caractère réel et sérieux* » **des études** (assiduité aux cours, présentation aux examens, contrôle de la progression des études et contrôle des changements de cursus), attention portée au taux de réussite et d'échec des étudiants étrangers.

La France doit demeurer fidèle à sa tradition d'accueil des étudiants étrangers, mais en développant une **offre de très haute qualité, susceptible d'attirer les meilleurs étudiants mondiaux**.

III. LE CHOIX D'UNE IMMIGRATION PROFESSIONNELLE QUALIFIÉE

Une politique d'attractivité des talents internationaux repose sur les mêmes fondements que celle relative aux étudiants étrangers.

L'objectif de rayonnement international est le même. Les bénéfices attendus sont identiques, qu'ils soient économiques (emploi qualifié, compétitivité, brevets, croissance) ou culturels (diffusion de notre culture et de nos valeurs, promotion de la francophonie). Les faiblesses de la destination France sont également comparables : barrière de la langue et surtout complexités administratives.

A. UNE POLITIQUE D'ATTRACTIVITÉ QUI N'A PAS PORTÉ SES FRUITS

Afin d'attirer les étrangers disposant de compétences spécifiques et reconnues dans leur domaine d'activité, la France a instauré **en 2006 la carte « compétences et talents »**. Parallèlement des mesures favorables ont été prises pour les familles des étrangers concernés afin d'améliorer les conditions d'accueil de l'ensemble de la famille. Pour autant, cette carte n'a pas connu le succès escompté : seulement 283 titres de cette nature ont été délivrés en 2012.

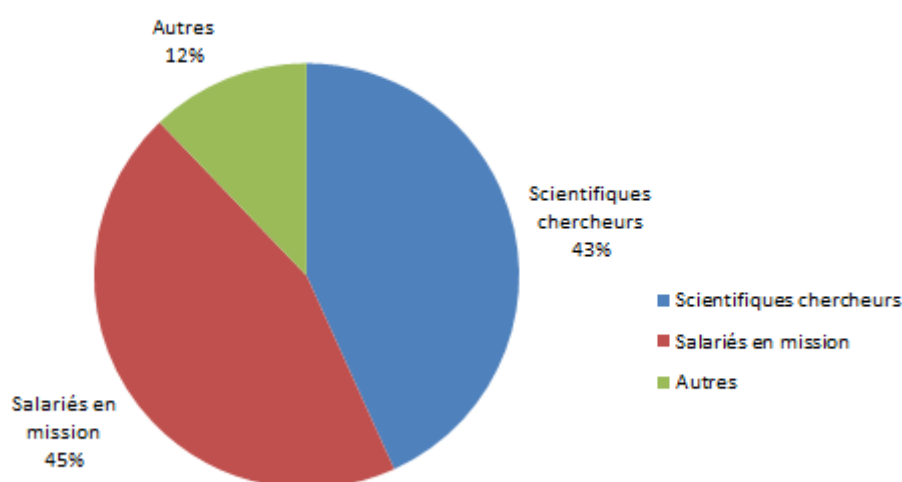
D'autres cartes existent pour favoriser l'arrivée de scientifiques-chercheurs, d'artistes, de salariés en mission et de professionnels hautement qualifiés (dites « **carte bleue européenne** ») mais elles rencontrent également des succès variables (moins de 150 titres délivrés en 2012 s'agissant de la carte bleue européenne).

Admissions au séjour des « talents étrangers » (2012)

Source : Étude d'impact

Scientifiques chercheurs	2665
Artistes	162
Commerçants	174
Salariés en mission	2750
Carte bleue européenne	127
Carte de résident pour contribution économique exceptionnelle	4
Carte de séjour "compétences et talents"	283
Total	6165

Admissions au séjour des "talents étrangers" en 2012



Sources : Etude d'impact

Un rapport d'inspection de 2013¹ sur l'accueil des talents étrangers en France a conclu à la nécessité de bâtir une stratégie d'attractivité de la France assise notamment sur la **fusion des titres existant** afin de donner une plus grande **lisibilité** à notre dispositif et en faciliter la promotion à l'étranger *via* nos consulats et ambassades.

B. LES COMPLEXITÉS ADMINISTRATIVES FRANÇAISES

Par ailleurs, le principe général de l'annualité des titres de séjour impose des **procédures de renouvellement chaque année**, nombreuses et lourdes tant pour les étrangers que pour les services des préfectures chargés d'en assurer l'instruction².

¹ Rapport conjoint de l'Inspection générale des Affaires étrangères et de l'Inspection générale de l'Administration sur « L'accueil des talents étrangers », avril 2013.

² Alors même que le taux de refus de renouvellement n'a pas dépassé 1 % des 795 220 demandes de 2011 selon l'étude d'impact.

Les étapes du renouvellement d'un titre de séjour

- pour l'étranger concerné : constitution du dossier, prise de rendez-vous, dépôt de dossier et obtention du récépissé, soit en moyenne 3 passages en préfecture ;

- pour le service instructeur : réception, enregistrement de la demande, vérification du dossier, délivrance d'un récépissé de demande de renouvellement, instruction de la demande, prise de décision, mise en fabrication du nouveau titre de séjour, convocation du ressortissant étranger pour la remise du titre.

Le nombre de passages en préfecture de ressortissants étrangers s'élève à **plus de 5 millions par an, dont la moitié imputable aux seuls renouvellements des titres.**

Source : Étude d'impact

Soucieux d'alléger les procédures tant pour les étrangers que pour les services de préfecture, mais aussi de consolider le droit au séjour de l'étranger et donc favoriser son intégration, le Gouvernement a souhaité dans le présent projet de loi inverser le principe de sorte **que la pluriannualité des titres de séjour devienne la règle ; leur annualité, l'exception.** Cette proposition figurait comme « proposition n°1 » dans le rapport précité que notre collègue député Matthias Fekl avait remis au Premier ministre en mai 2013.

En outre, une nouvelle carte de séjour pluriannuelle spécifique portant la mention « **passport talent** » serait créée par fusion des cartes existantes (scientifique-chercheur, profession artistique et culturelle, salarié en mission et carte bleue européenne). Celle-ci serait destinée aux étrangers qui apportent une contribution au développement et au rayonnement de la France.

Des démarches administratives allégées pour les étrangers talentueux

L'examen de la demande de carte « **passport talent** » se fera dès la demande de visa. Une fois en France, l'étranger se présentera dans les 3 mois à la préfecture pour demander sa carte ; la délivrance de plein droit se fera très rapidement sur présentation des pièces justificatives et permettra aux préfectures de mettre en place un dispositif spécifique d'accueil de ce public correspondant à sa demande de rapidité et de simplification des démarches en France.

Source : Étude d'impact

Cette carte pourrait concerner à terme, d'après le ministre de l'intérieur, **jusqu'à 10 000 personnes chaque année.**

Votre rapporteur considère que la création de ce titre unique constitue un signal positif à l'attention des étrangers talentueux qui envisagent un séjour dans notre pays.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. L. 311-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, art. L. 117-1 du code de l'action sociale et des familles)

Contrat d'accueil et d'intégration

Le présent article propose de refondre le dispositif actuel du « contrat d'accueil et d'intégration ».

I. Le dispositif proposé

a) L'état actuel du droit

Dans sa rédaction actuellement en vigueur, l'article L. 311-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que « *l'étranger admis pour la première fois au séjour en France ou qui entre régulièrement en France entre l'âge de 16 ans et l'âge de 18 ans, et qui souhaite s'y maintenir durablement, prépare son intégration républicaine dans la société française* »¹.

Cette préparation passe par **l'obligation de conclure avec l'État un « contrat d'accueil et d'intégration » (CAI)** d'une durée d'un an. Expérimenté à partir de 2003, le CAI a été rendu obligatoire par la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration puis complété par la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à l'immigration.

Catégories d'étrangers dispensés de la signature d'un CAI

- l'étranger ayant effectué sa scolarité dans un lycée français à l'étranger pendant au moins 3 ans ;
- l'étranger âgé de 16 à 18 ans révolus pouvant prétendre à un titre de séjour et remplissant les conditions d'acquisition de la nationalité française ;
- l'étranger titulaire d'une carte de séjour de type « salarié en mission », « carte bleue européenne » ou « compétences et talents » ainsi que son conjoint et ses enfants âgés de plus de 16 ans.

Pour tous les autres, la signature de ce contrat est obligatoire.

¹ Ces dispositions ne concernent pas les ressortissants des États-membres de l'Union européenne ni des États parties à l'accord sur l'Espace économique européen ni de la Confédération suisse.

- **Les obligations du CAI**

Le contrat comporte tout d'abord **deux éléments obligatoires** :

- l'obligation de suivre une **formation civique** ; la participation de l'étranger à cette formation est sanctionnée par une **attestation nominative** établie par l'OFII et remise à l'étranger par l'organisme ayant assuré la formation ;

- et, « *lorsque le besoin est établi* », l'obligation de suivre une **formation linguistique** ; cette formation linguistique est sanctionnée d'une part par un **certificat nominatif d'assiduité** établi par l'OFII ainsi que, en cas de réussite à l'examen, par un diplôme reconnu par l'État, le « **diplôme initial de langue française** » (DILF).

- **Les prestations du CAI**

En contrepartie de ces obligations, l'étranger qui conclut un contrat d'accueil et d'intégration bénéficie de **deux types de prestations** :

- une **session d'information sur la vie en France** ;

- dans certains cas, d'un **bilan de compétences professionnelles**.

- **Les sanctions et contrôles associés au CAI**

Le contrôle du respect du CAI est d'abord réalisé par l'OFII qui, au terme de la durée du contrat (généralement 1 an), vérifie la réalisation des engagements souscrits (au vu notamment des attestations d'assiduité). L'OFII délivre alors à l'étranger une attestation nominative récapitulant si les actions prévues au contrat ont bien été suivies. Cette attestation est également transmise au préfet du lieu de résidence de l'étranger.

Et lors de la première demande de renouvellement de la carte de séjour, les préfectures tiennent compte de plusieurs éléments :

- de l'**éventuel non-respect** (« *manifesté par une volonté caractérisée* ») des stipulations du CAI s'agissant **des valeurs fondamentales de la République** ;

- de l'**assiduité** et du **sérieux** de la participation aux formations civiques et linguistiques, au bilan de compétences et à la session d'information sur la vie en France éventuellement prescrits.

- **Les pré-CAI et les CAIF**

Il faut également mentionner l'existence :

- des **contrats d'accueil et d'intégration pour la famille (CAIF)**, mis en place par la loi de 2006 précitée et signés par les bénéficiaires du regroupement familial dès lors qu'ils ont des enfants. Les signataires s'engagent alors à participer à une journée de formation sur les « droits et devoirs des parents » et à veiller au respect de l'obligation scolaire pour leurs enfants de 6 à 16 ans ;

- de « **pré-CAI** », mis en place par la loi précitée de 2007 et destinés au conjoint de Français âgé de moins de 65 ans ainsi qu'au ressortissant étranger, âgé de plus de 16 ans et de moins de 65 ans, pour lequel le regroupement familial a été sollicité. Ces derniers bénéficient dès le pays de demande de visa, d'une évaluation de leurs connaissances de la langue française et des valeurs de la République, au terme de laquelle est organisée, dans le pays de demande de visa ou de résidence, une formation aux valeurs de la République et une formation linguistique d'une durée maximale de 40 heures. Les attestations de suivi de ces formations sont nécessaires pour l'obtention du visa de long séjour.

b) *Les modifications apportées par le projet de loi*

Dans le présent article, le projet de loi propose une **réécriture complète** de l'article L. 311-9 en y apportant **deux novations majeures** :

- **il remplace le CAI par un « contrat personnalisé fixant le parcours d'accueil et d'intégration »** ;

- **il ajoute une troisième obligation à la charge de l'étranger** : celle d'« *effectuer les démarches d'accès aux services publics de proximité, suivant l'orientation personnalisée définie par l'État* » dans un objectif notamment d'orienter plus rapidement l'étranger vers les services de droit commun (école, Pôle Emploi, services sociaux des conseils départementaux, etc.).

En outre, s'agissant du contrôle de l'effectivité du contrat, les articles 2 et 11 du présent projet de loi instaurent un **lien plus solide entre respect du contrat et délivrance des titres de séjour**. Le contrôle du respect du contrat sera ainsi effectué à deux moments-clés du parcours d'intégration :

- lors de la demande de carte de séjour pluriannuelle en ce qui concerne le contrôle de l'assiduité aux formations prescrites (article 11) ;

- lors de la demande de carte de résident en ce qui concerne le contrôle du niveau suffisant de connaissance de la langue française (article 2).

Par ailleurs, le présent article :

- prévoit que : « *L'État met à disposition de l'étranger, dès le pays d'origine, une information sur la vie en France* » en remplacement du « pré-CAI » qui disparaît ;

- supprime également le contrat d'accueil et d'intégration pour la famille ;

- remanie le contenu de la formation civique qui désormais sera « *relative aux valeurs et institutions de la République, aux droits et devoirs liés à la vie en France et à la connaissance de la société française* » avec l'idée que les formations dispensées devront être plus concrètes et plus facilement compréhensibles par les migrants ;

- ajoute un cas de **dispense de signature du contrat pour les étrangers qui ont suivi des études supérieures en France** d'une durée égale au moins à une année.

c) *Les modifications apportées par l'Assemblée nationale*

Sur proposition du Gouvernement, et avec l'avis favorable de sa commission des lois, l'Assemblée nationale a redéfini le contenu du, désormais, « *parcours personnalisé d'intégration républicaine* » (PIIR) de l'étranger, par lequel ce dernier s'engage, *via* la signature avec l'État d'un « *contrat d'intégration républicaine* » (CIR). Elle supprime en outre l'obligation d'effectuer les démarches d'accès aux services publics de proximité, cet engagement ayant été jugé trop « *flou* » par le Gouvernement lui-même.

Ce « *parcours* » comporterait, comme le prévoyait le « *contrat personnalisé fixant le parcours d'accueil et d'intégration* » initialement envisagé par le Gouvernement, une formation civique et une formation linguistique. Mais y serait ajouté un « *accompagnement adapté [aux] besoins [de l'étranger] pour faciliter ses conditions d'accueil et d'intégration* ».

L'Assemblée nationale a, en outre, en adoptant un amendement de Mme Marie-Anne Chapdelaine, complété le dispositif en précisant que la formation civique dispensée « *dans les départements et les régions d'outre-mer* », comporte un volet relatif à « *l'histoire et à la géographie du département et de la région d'outre-mer de résidence de l'étranger* ».

d) *Les modifications apportées par la commission des lois du Sénat*

À l'initiative de son rapporteur, la commission des lois du Sénat a adopté un texte intégrant 4 principales modifications par rapport au texte de l'Assemblée nationale :

- elle supprime la notion de « *parcours personnalisé d'intégration républicaine (...)* » au profit de la simple notion de « *contrat d'intégration républicaine* » qu'elle estime suffisante et dont les éléments constitutifs seraient limités et donc plus clairement établis ;

- elle supprime l'« *accompagnement adapté [aux] besoins [de l'étranger] pour faciliter ses conditions d'accueil et d'intégration* » qui avait été voté par les députés, préférant concentrer le contrat sur l'apprentissage de la langue et sur la formation civique ; au-delà, les dispositifs de droit commun ont vocation à être mobilisés ;

- elle supprime l'exigence particulière d'une formation spécifique en histoire et en géographie dans les départements et territoires d'outre-mer, estimant que cette disposition relève plutôt du niveau réglementaire ;

- elle supprime les dispositions précisant le contenu du décret d'application, considérant qu'il est inutilement restrictif.

II. La position de votre rapporteur pour avis

Votre rapporteur **salue l'effort du Gouvernement visant à améliorer le CAI** et à le rendre plus performant en termes d'intégration. Il est en particulier très favorable au dispositif de contrôle permettant d'être désormais plus **exigeant en matière de connaissance de la langue française**, dans le droit fil du premier alinéa de l'article 2 de notre Constitution : « *La langue de la République est le français* ».

Il approuve les modifications apportées par la commission des lois au présent article et tout particulièrement la suppression de l'exigence particulière d'une formation spécifique en histoire et en géographie dans les départements et territoires d'outre-mer¹. Il estime qu'il n'est pas opportun de préciser dans la loi que la formation civique doit comporter dans ces territoires un volet relatif à l'histoire et à la géographie du département et de la région d'outre-mer de résidence de l'étranger. L'objet même de la formation civique est de rappeler ou de faire découvrir au ressortissant étranger les valeurs communes qui fondent la République et la société françaises, quel que soit le territoire de résidence effective de l'étranger concerné en application de l'article 1^{er} de la Constitution qui dispose que « *la France est une République indivisible* ».

Article 2

(art. L. 314-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers
et du droit d'asile)

Précisions du niveau de langue attendu et de l'appréciation de l'intégration républicaine de l'étranger pour la délivrance d'une première carte de résident

Le présent article propose de reformuler certaines conditions d'octroi de la carte de résident. Des mesures réglementaires complémentaires sont annoncées pour rehausser le niveau exigé de connaissance minimale de la langue française des étrangers en France.

I. Le dispositif proposé

a) L'état actuel du droit

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 314-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que l'étranger candidat à

¹ La Guadeloupe, Mayotte et la Réunion sont des « départements et régions d'outre-mer ». La Guyane et la Martinique relèvent de la catégorie des « collectivités uniques ». Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française, Saint-Barthélemy et Saint-Martin sont des « collectivités d'outre-mer ». La Nouvelle-Calédonie est une collectivité sui generis. Quant aux terres australes et antarctiques françaises, elles ont le statut de « territoire d'outre-mer ».

l'octroi d'une première carte de résident de 10 ans doit avoir fait preuve de son « *intégration républicaine (...) dans la société française* ». Celle-ci est appréciée en particulier au regard de 3 éléments :

- « *son engagement personnel à respecter les principes qui régissent la République française* » ;
- le « *respect effectif de ces principes* » ;
- « *sa connaissance suffisante de la langue française* »¹.

Pour vérifier la condition d'intégration, mais sans que cela constitue les seuls critères pris en compte, le texte prévoit que l'autorité administrative qui délivre la carte de résident (le préfet) :

- tient compte des engagements souscrits par l'étranger dans le cadre de son contrat d'accueil et d'intégration ;
- et saisit pour avis le maire de la commune de résidence.

La connaissance « suffisante » de la langue française est aujourd'hui appréciée *a minima* puisqu'il suffit d'obtenir le « diplôme initial de langue française » (DILF)² qui sanctionne un **niveau A1.1**. Ce niveau A1.1 est lui-même inférieur au niveau A1 défini par le cadre européen de références pour les langues (CECRL).

b) *Les modifications apportées par le projet de loi*

Le présent article précise, dans son 1°, que cette connaissance « suffisante » de la langue française « *ne peut être inférieure à un niveau défini par décret en Conseil d'Etat* ».

En l'espèce il devrait s'agir désormais du **niveau A2** du CECRL. Cet objectif figure en effet dans la feuille de route gouvernementale du 11 février 2014 qui prévoit l'atteinte :

- du niveau A1 au bout d'un an de résidence en France
- et du niveau A2 au terme des 5 années suivant l'arrivée de l'étranger en France.

L'élévation de ces niveaux de langue a un **coût budgétaire annuel supplémentaire** évalué par l'IGAS et l'IGA dans leur rapport précité à 46 millions d'euros pour le niveau A1 et 80 millions d'euros pour le niveau A2. Dans l'étude d'impact qui accompagne le présent projet de loi, le Gouvernement indique envisager d'absorber le surcoût lié au niveau A1 par des économies internes au programme budgétaire 104 (en recentrant notamment les missions de l'OFII). S'agissant du financement propre au niveau A2, l'étude d'impact envisage plusieurs pistes de financement : mesure

¹ Les étrangers âgés de plus de 65 ans sont toutefois dispensés de remplir cette condition relative à la connaissance de la langue française.

² Articles R. 311-24 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et D. 338-23 du code de l'éducation.

nouvelle, participation des usagers au financement, concentration des efforts de l'État sur les personnes les plus fragiles, progressivité accrue de la réforme.

Le présent article prévoit également, dans son 2°, de **supprimer la prise en compte par le préfet de l'engagement souscrit par l'étranger dans le cadre de son contrat d'accueil et d'intégration**¹, qui désormais ne serait plus contrôlé par le préfet au moment de la demande de carte de résident mais, aux termes de l'article 11 du présent projet de loi, au moment de la demande de carte de séjour pluriannuelle.

Si le contrôle constaté que le niveau minimal de connaissance de la langue française n'est pas atteint, le préfet devra refuser la carte de résident. En revanche, le titre détenu (carte de séjour pluriannuelle) pourra être reconduit.

L'article 36 du présent projet de loi prévoit l'entrée en vigueur des dispositions de cet article 2 dans un délai de deux ans suivant la publication de la loi.

c) Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

À l'initiative de sa commission des lois, l'Assemblée nationale a supprimé l'exigence d'un niveau « *suffisant* » de maîtrise de la langue française - ce critère dépendant d'une appréciation trop subjective selon sa commission des lois -, tout en maintenant l'exigence d'un niveau minimal de connaissance de la langue - défini par décret en Conseil d'État -.

d) Les modifications apportées par la commission des lois du Sénat

À l'initiative de son rapporteur, la commission des lois a rétabli la prise en compte, par le préfet, lors de la délivrance de la première carte de résident, de l'engagement souscrit par l'étranger dans le cadre de son contrat d'intégration.

II. La position de votre rapporteur pour avis

Votre rapporteur estime **indispensable l'amélioration du niveau de connaissance de la langue française des étrangers présents en France** et tout particulièrement, le niveau des candidats à la carte de résident. Bien souvent la condition de 5 ans de résidence sur le territoire français ne constitue pas à elle seule un gage de maîtrise de la langue française.

Le niveau actuellement exigé en France pour obtenir cette carte de résident (A1.1) est indigne d'un pays qui prétend intégrer les étrangers qui y résident : il ne saurait y avoir d'« *intégration républicaine dans la société française* » sans un niveau correct de compréhension et de pratique de la langue française.

¹ En l'état actuel du droit, il s'agit des engagements pris en matière de formation civique et, éventuellement, linguistique (cf article 1^{er} du présent projet de loi).

Le niveau A2 (communication simple) préconisé par le Gouvernement semble, à cet égard, encore largement insuffisant.

Ces dispositions étant de niveau réglementaire, **votre rapporteur invite le gouvernement à se fixer un objectif plus ambitieux** : au moins le niveau B1¹, qui permet l'expression de ses idées. Il correspond au niveau d'un élève en fin de scolarité obligatoire apte à écouter, à prendre part à une conversation et à s'exprimer oralement en continu. Il s'agit de maîtriser le langage nécessaire à la vie quotidienne et aux situations de la vie courante.

Par cohérence, B1 étant le niveau actuellement requis pour la naturalisation², celui-ci pourrait être rehaussé, par exemple au niveau B2 (utilisateur indépendant).

Quant au financement de ces mesures, si les pistes évoquées par le Gouvernement sont intéressantes, il est probable qu'en outre, compte tenu du transfert préconisé vers les dispositifs de droit commun, Pôle Emploi sera également mis à contribution. **Votre rapporteur attire l'attention du Gouvernement sur le risque de dérapage budgétaire du scénario retenu.** Il est peu probable que la réforme du CAI puisse s'engager à budget constant. Même si certaines prestations de l'OFII seront abandonnées (bilan de compétences, pré-CAI...), l'augmentation du niveau requis de langue aura un impact budgétaire très important, ne serait-ce que parce que les formations seront plus longues et concerneront plus d'étrangers qu'aujourd'hui. Ce risque budgétaire ne semble pas être correctement anticipé par le Gouvernement.

Article 4 bis (nouveau)
(art. L. 311-7 du code de l'entrée
et du séjour des étrangers et du droit d'asile)

Visite médicale des étudiants étrangers

Introduit par l'Assemblée nationale en séance publique, le présent article propose de dispenser de la visite médicale de l'OFII les étudiants étrangers qui justifient d'un suivi médical.

¹ C'était l'une des préconisations du rapport précité de notre collègue sénateur Roger Karoutchi.

² Décret modifié n° 93-1362 du 30 décembre 1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française.

I. Le dispositif proposé

a) L'état actuel du droit

En l'état actuel du droit, les étudiants étrangers qui viennent étudier en France, comme tous les autres étrangers qui souhaitent obtenir une carte de séjour temporaire, doivent obligatoirement passer une visite médicale à l'OFII¹. **Cette visite est obligatoire pour obtenir la validation de leur visa.** En pratique, la visite se déroule soit directement dans les directions territoriales, soit auprès des médecins agréés par l'OFII. Dans les pays où l'OFII dispose d'une représentation, la visite médicale peut avoir lieu avant l'arrivée du migrant en France. Cette visite dure une quinzaine de minutes.

L'intérêt de cette visite médicale est reconnu par l'ensemble des intervenants, notamment en matière de dépistage de certaines pathologies comme la tuberculose ou l'hépatite C. La visite médicale permet ainsi une prise en charge précoce des étudiants malades à leur arrivée sur le territoire français et contribue à limiter les risques de contagion.

La visite médicale de l'OFII

En 2013, l'OFII a fait passer 210 904 visites médicales dont environ 60 000 ont concerné des étudiants étrangers.

Les examens médicaux et paramédicaux comprennent notamment une radiographie des poumons, un test poids-taille-vue, éventuellement un test de glycémie capillaire, etc. Cette visite de prévention a notamment pour but de dépister tout problème de santé et, au besoin, d'orienter la personne vers un centre de soins pour un bilan et une prise en charge médicale mais aussi d'attirer l'attention des étudiants sur les facteurs de risque en matière de santé : déséquilibre alimentaire, diabète, sida, etc.

Source : OFII

b) Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

En adoptant un amendement de Mme Marie-Anne Chapdelaine², l'Assemblée nationale a inséré en séance publique un article 4 *bis* (nouveau) dans le texte du présent projet de loi afin de prévoir que « *les étudiants bénéficiant d'un suivi médical attesté par un certificat médical sont dispensés de la visite médicale* » de l'OFII. Il s'agit, dans l'esprit de son auteur, d'une part, de faciliter la vie des étudiants en leur permettant de s'exonérer de la visite médicale obligatoire auprès de l'OFII (et en recourant aux services de la médecine universitaire ou de la médecine de ville, dont l'accès est souvent plus facile) et, d'autre part, de désengorger les services de l'OFII.

¹ Article R. 313-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

² La commission des lois de l'Assemblée nationale y a donné un avis favorable, le Gouvernement s'en est remis à la sagesse de l'Assemblée nationale.

Cette nouvelle disposition est insérée au sein de l'article L. 313-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatif à la carte de séjour temporaire accordée aux étudiants étrangers. Le I du présent article détermine les conditions d'octroi de cette carte. Le II liste les cas dans lesquels cette carte est accordée de plein droit. Un décret en Conseil d'État en précise les conditions d'application.

c) Les modifications apportées par la commission des Lois du Sénat

À l'initiative de son rapporteur, la commission des lois a supprimé le présent article estimant qu'il relevait du domaine réglementaire.

II. La position de votre rapporteur pour avis

Outre le caractère probablement réglementaire de cette disposition, il semblerait, d'après les auditions conjointes conduites par les rapporteurs de la commission des lois et de la commission de la culture, que la **question de la répartition des missions et des tâches** ne soit pas encore clairement tranchée entre les différents intervenants :

- **l'OFII souhaite être déchargé des visites médicales d'étudiants étrangers** ; compte tenu de l'obligation qui lui est faite par le Gouvernement de stabiliser ses moyens, tant budgétaires qu'humains, c'est la condition que l'Office a posée à l'effort qui lui est demandé en termes de formations en langue française dans le cadre des dispositions de l'article 1^{er} du présent projet de loi ainsi que de reprise de compétences sur le volet « étrangers malades » prévue à l'article 10 ;

- **les services universitaires de médecine préventive (SUMPPS) ne semblent pas prêts à reprendre cette compétence à leur charge**, n'ayant à ce jour aucune dotation budgétaire leur permettant de faire face à ce transfert et estimant également être moins bien formés que les médecins de l'OFII au dépistage de pathologies spécifiques aux personnes étrangères.

Les SUMPPS

Le suivi sanitaire des étudiants est assuré, dans chaque université, par un service universitaire ou interuniversitaire de médecine préventive et de promotion de la santé (SUMPPS). Ce service est chargé de proposer à chaque étudiant, au cours de ses trois premières années d'études dans l'enseignement supérieur, un examen de prévention gratuit intégrant une dimension médicale, psychologique et sociale. Les SUMPPS agréés comme centres de santé peuvent prescrire certains soins, médicaments ou traitements (vaccins, pilule contraceptive...), en relation avec le médecin traitant. Les SUMPPS exercent aussi un rôle de veille sanitaire, de conseil et de relais dans le cadre de programmes de prévention et de plans régionaux en santé publique.

Pour mémoire, nos collègues de la commission des Affaires sociales du Sénat, Catherine Procaccia et Ronan Kerdraon, ont publié un rapport d'information du groupe de travail sur la sécurité sociale et la santé des étudiants¹. Plusieurs mesures relatives au SUMPPS y figurent. Certaines de ces propositions ont été examinées par le Sénat à l'occasion de l'examen en première lecture du projet de loi relatif à l'enseignement et à la recherche². En particulier, l'une de ces propositions visait à confirmer le rôle des SUMPPS en matière de suivi vaccinal des étudiants dans un contexte marqué par le développement d'un certain nombre de maladies, dont la tuberculose.

Le Gouvernement doit sortir rapidement de cette ambiguïté afin de permettre aux opérateurs de se positionner et de dimensionner correctement leurs prestations, sauf à aboutir à des dysfonctionnements administratifs préjudiciables tant à la qualité d'accueil des étudiants étrangers en France qu'à la santé publique de l'ensemble de la population.

Article 5

(art. L. 311-11 du code de l'entrée
et du séjour des étrangers et du droit d'asile)

Autorisation provisoire de séjour pour les étudiants titulaires d'un master

Le présent article propose d'étendre aux cas de création d'entreprise l'autorisation provisoire de séjour délivrée aux étudiants étrangers titulaires d'un master qui souhaitent effectuer une première expérience professionnelle en France.

¹ Rapport d'information de Ronan Kerdraon et Catherine Procaccia, fait au nom de la commission des affaires sociales n° 221 (2012-2013).

² Voir compte rendu intégral de la séance publique du Sénat du 21 juin 2013.

I. Le dispositif proposé

a) *L'état actuel du droit*

En l'état actuel du droit, l'article L. 311-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile autorise la délivrance d'une **autorisation provisoire de séjour (APS)** d'un an non renouvelable aux **étudiants titulaires d'un diplôme au moins équivalent au master**. L'objectif de cette disposition dérogatoire est de permettre à l'étudiant concerné de compléter sa formation par une **première expérience professionnelle** en France.

L'évolution du régime juridique de l'APS depuis 2006

L'article L. 311-11 a été créé par la **loi du 24 juillet 2006**¹.

La **loi du 22 juillet 2013**² a assoupli les conditions de délivrance de cette APS en supprimant la notion de « *perspective de retour dans le pays d'origine* » et de participation directe ou indirecte au développement économique de la France ou du pays d'origine. Elle a en outre porté sa durée de 6 à 12 mois.

On notera que c'est une **proposition de loi**³ de février 2013 de notre collègue **Dominique Gillot relative à l'attractivité universitaire de la France** qui avait ouvert le débat sur un allongement de cette durée de 6 à 12 mois afin de donner aux intéressés une réelle chance de s'insérer professionnellement. Cette proposition de loi n'avait pas été examinée par le Sénat mais plusieurs de ses dispositions et en particulier de son article 1^{er} relatif à l'APS ont été insérées au cours de l'examen par le Sénat du projet de loi relatif à l'enseignement supérieur et à la recherche examiné quelques semaines plus tard.

Cette durée de 12 mois doit être mise à profit pour chercher (et, le cas échéant, exercer) un emploi salarié, mais pas n'importe lequel. Cet emploi doit remplir deux conditions cumulatives :

- être « *en relation avec (la) formation* » de l'étudiant concerné ;
- être « *assorti d'une rémunération supérieure à un seuil déterminé par décret* », actuellement 1,5 SMIC⁴.

L'édition de ces deux conditions vise à garantir que l'emploi concerné est bien un **emploi qualifié**, à la hauteur des compétences de l'intéressé, dans un souci de protection de ce dernier. Il s'agit de lui permettre de consolider sa formation, pour le plus grand bénéfice soit de son pays d'origine s'il choisit d'y retourner à l'issue de cette expérience professionnelle, soit de la France s'il décide d'y poursuivre sa carrière professionnelle.

Ce seuil de 1,5 SMIC (soit actuellement environ 1 600 euros nets et 2 200 euros bruts par mois) correspond au salaire moyen des salariés en

¹ Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

² Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.

³ Proposition de loi n° 348 (2012-2013) de Dominique Gillot et plusieurs de ses collègues, déposée au Sénat le 12 février 2013.

⁴ Article R. 5221-29 du code du travail.

France (quel que soit leur niveau de diplôme et leur ancienneté). S'agissant des seuls diplômés de niveau master et plus, le salaire d'embauche observé s'établit autour de 2 450 euros bruts par mois (cf. ci-dessous).

**La situation professionnelle des jeunes diplômés en France
un an après l'obtention de leur diplôme**

Pour la promotion 2013, un peu plus de 6 jeunes diplômés Bac+5 et plus sur 10 (63 %) sont en emploi. La rémunération progresse d'environ de 2 % tant en moyenne (29.400 euros) qu'en médiane (28.700 euros), par rapport à celle de la promotion 2012. Un diplômé en sciences technologiques touche environ 60 % de plus qu'un diplômé en sciences humaines. Cet écart s'explique notamment par la présence plus fréquente de ces derniers dans le secteur public où la proportion de contrats à durée déterminée est plus importante que dans le privé. Par rapport à celle du public, la rémunération moyenne dans le secteur privé est supérieure de plus d'un quart.

Source : APEC, « Les jeunes diplômés de 2013 : situation professionnelle en 2014 », octobre 2014

À l'issue de cette période d'un an, l'intéressé pourvu de cet emploi (ou titulaire d'une promesse d'embauche) est autorisé à séjourner en France à titre professionnel, sans que lui soit opposable la situation de l'emploi.

Ce dispositif facilite le changement du statut d'« étudiant » à celui de « salarié » pour un certain nombre d'étudiants de haut niveau et favorise ainsi **l'insertion professionnelle en France des étudiants étrangers diplômés dans notre pays.**

Il contribue aussi à **l'attractivité de notre système universitaire.** Une étude du CEPIIa en effet mis en évidence un « effet salaire » dans le choix du pays d'accueil par les étudiants internationaux, ce qui accrédite le fait que la plupart des étudiants, lorsqu'ils migrent pour étudier, ont également pour motivation de s'insérer à terme sur le marché du travail¹.

Changement de statut des étudiants étrangers

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Étudiant vers « Salarié »	5 383	8 252	11 283	8 428	8 905	9 513
Étudiant vers « Vie privée et familiale »	6 353	5 898	5 235	4 812	4 495	4 400
Étudiant vers Autres	1 451	1 244	1 016	812	727	995

Source : Étude d'impact

¹ Lettre du CEPII n° 338 du 20 décembre 2013 : « Les étudiants étrangers : un enjeu de politique migratoire » de Lionel Ragot.

Que deviennent les étudiants étrangers quelques années après leur entrée sur le territoire français ?

« (...) 60 % des étudiants entrés en France en 2004 ne disposent plus d'un titre en qualité d'étudiant fin 2012. Environ un tiers est toujours présent. Ces derniers semblent s'installer durablement en France, soit qu'ils se sont mariés, soit qu'ils ont trouvé un emploi, soit qu'ils détiennent encore, pour 10 % d'entre eux, un titre de séjour « étudiant ». Il s'agit notamment des étudiants en doctorat et en médecine. Ce sont principalement les étudiants des continents européen et africain qui s'établissent en France ».

Les étrangers en France. Rapport au Parlement sur les données de l'année 2013 (extrait).

Le nombre d'APS délivrées à des étudiants étrangers n'a cessé d'augmenter chaque année depuis 2006. Le taux de rétention (part des étudiants étrangers ayant terminé leurs études et qui restent dans le pays en changeant de statut) est en moyenne d'un peu plus de 20 % dans les pays de l'OCDE et atteint les 30 % en France, au Canada et en Australie¹.

Autorisations provisoires de séjour délivrées aux étudiants étrangers diplômés

Année	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre d'APS délivrées	723	1 165	1 739	1 945	3 060

Source : Étude d'impact

Des dispositifs comparables de « passerelle » existent également dans d'autres pays² :

- l'Allemagne dispose d'un dispositif transitoire proche de l'APS française mais sur 18 mois ;

- le Canada, l'Australie, l'Autriche et la Nouvelle-Zélande, qui ont mis en place un système à points pour sélectionner les immigrés, octroient des points supplémentaires aux candidats détenteurs d'un diplôme obtenu dans leur système d'enseignement supérieur.

b) Les modifications apportées par le projet de loi

Le présent article refond la rédaction de l'actuel article L. 311-11.

Cette nouvelle rédaction tient compte de la création de la carte de séjour pluriannuelle par l'article 11 du présent projet de loi. Ainsi, au terme de cette autorisation provisoire de séjour, l'étudiant qui a trouvé un emploi répondant aux critères (ou qui dispose d'une promesse d'embauche répondant aux mêmes critères) pourra demander à bénéficier d'une carte de séjour pluriannuelle portant la mention « passeport talent » (dans les catégories suivantes : salarié d'une jeune entreprise innovante, emploi hautement qualifié, **chercheur, universitaire ou artiste-interprète**) ou, à

¹ Cf. lettre du CEPII précitée.

² Cf. lettre du CEPII précitée.

défaut, d'une carte de séjour provisoire portant la mention « salarié » ou « travailleur temporaire ».

D'autre part, le nouvel article L. 311-11 étend le régime de l'APS aux étudiants justifiant d'un **projet de création d'entreprise dans un domaine correspondant à leur formation**.

Il s'agit ici de faciliter le passage du statut d'étudiant vers celui d'entrepreneur ou de profession libérale. Par parallélisme avec les dispositions existantes sur l'obtention d'un emploi (ou d'une promesse d'embauche) dans les 12 mois, il est prévu qu'à l'issue de cette même période de 12 mois, le changement de statut soit possible à condition que l'intéressé justifie :

- de la **création « effective »** de cette entreprise ;
- ainsi que de son **caractère « viable »**.

Le créateur d'entreprise pourra alors solliciter son changement de statut et demander à bénéficier soit d'une carte de séjour pluriannuelle portant la mention « passeport talent » au titre de créateur d'entreprise soit, à défaut, d'une carte de séjour temporaire portant la mention « entrepreneur/profession libérale ».

c) Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de Valérie Corre, rapporteure pour avis au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation, qui ouvre le bénéfice de ce dispositif aux étrangers titulaires d'un diplôme « figurant sur une liste fixée par décret ».

L'Assemblée a adopté un deuxième amendement de Valérie Corre précisant que le décret qui déterminera les seuils minimum de rémunération pour l'exercice d'un emploi par le titulaire de master devra tenir compte « du domaine professionnel et du territoire concernés ». Il s'agit de substituer au seuil unique actuellement fixé à 1,5 SMIC une multiplicité de seuils adaptés aux domaines professionnels et aux territoires concernés.

d) Les modifications apportées par la commission des lois du Sénat

À l'initiative de son rapporteur, la commission des lois a adopté un amendement rédactionnel ainsi qu'un amendement visant à revenir à l'unicité du seuil d'embauche pour l'ensemble de la France, sans prise en compte de spécificités sectorielles ou géographiques afin de ne pas complexifier le dispositif ni risquer de le rendre inégalitaire selon les secteurs concernés.

II. La position de votre rapporteur pour avis

Votre rapporteur considère avec bienveillance ce dispositif qui permet de faciliter le changement de statut pour les étudiants à haut potentiel vers des emplois qualifiés en France : ces talents étrangers contribueront à notre croissance économique et à notre rayonnement international. Mais ce dispositif permettra également aux pays d'origine, dans une logique de **co-développement**, de bénéficier, au moment de l'éventuel retour, des professionnels formés et expérimentés dont ils ont besoin.

Les débats qui ont eu lieu au Sénat et à l'Assemblée nationale en 2013 sur l'immigration étudiante et professionnelle avaient d'ailleurs fait émerger un large consensus autour de la nécessité de favoriser l'immigration étudiante, y compris à la suite de l'obtention du diplôme¹.

Votre rapporteur souhaiterait néanmoins que le dispositif soit suffisamment encadré pour **éviter tout effet d'aubaine et détournement du dispositif aux seules fins d'une prolongation du maintien sur le territoire**. Or, l'encadrement de l'APS « création d'entreprise » s'avère plus délicat que celui de l'APS « recherche d'emploi » :

- comment justifie-t-on d'un « projet » de création d'entreprise au moment de demander l'APS ?
- comment justifie-t-on du caractère « viable » de l'entreprise au moment de demander le changement de statut à l'issue de l'APS ?

Même si l'existence en France de différences de salaires d'embauche selon les domaines et les zones géographiques concernés est indéniable, votre rapporteur est particulièrement favorable à l'amendement de la commission des lois qui vise à revenir au texte du Gouvernement s'agissant d'un seuil unique minimal d'embauche. L'instauration d'une multiplicité de seuils différents est de nature à complexifier la recherche d'emploi, à rendre moins lisible notre dispositif d'accueil de ces jeunes professionnels et *in fine*, à nuire à notre attractivité universitaire.

¹ Voir Journal Officiel des Débats du Sénat – séance du 24 avril 2013.

Article 11
(chapitre III du titre I^{er} du livre III
du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)

Carte de séjour pluriannuelle

Le présent article crée une carte de séjour pluriannuelle « générale » destinée à devenir le titre de séjour de droit commun des étrangers en France.

Il crée également deux cartes de séjour pluriannuelles spécifiques :

- le « passeport talent », destiné aux étrangers qui apportent une contribution au développement et au rayonnement de la France ;
- et la carte de séjour pluriannuelle « travailleur saisonnier ».

I. Le dispositif proposé

a) La carte de séjour pluriannuelle générale

L'ensemble des titres donnant droit au séjour aux étrangers en France est foisonnant. Deux catégories structurent toutefois notre droit :

- **la carte de séjour temporaire annuelle**¹ (renouvelable chaque année tant que ses conditions d'octroi continuent d'être remplies par le titulaire) qui est attribuée pour des motifs précis ;

- **la carte de résident de 10 ans** octroyée sous conditions après 5 ans de résidence régulière².

L'annualité des cartes de séjour est donc aujourd'hui la règle ; la pluriannualité, l'exception.

Quelques cartes pluriannuelles existent cependant, essentiellement dans le domaine de l'immigration professionnelle³, mais elles restent peu utilisées :

- la carte de séjour temporaire « travailleur saisonnier » (3 ans au plus) ;

- la carte de séjour temporaire « salarié en mission » (3 ans) ;

- la **carte de séjour temporaire « étudiant »** (entre 2 et 4 ans) ; cette carte a représenté moins de 5 % des titres renouvelés en 2012 au profit des étudiants étrangers ;

¹ Article L. 313-1.

² Article L. 314-8.

³ Article L. 313-10.

- la **carte de séjour temporaire « scientifique »** (durée adaptée à la durée des travaux de recherche) ; cette carte a représenté moins de 20 % des titres renouvelés en 2012 au profit des scientifiques étrangers ;

- la carte de séjour temporaire « carte bleue européenne » propre aux travailleurs hautement qualifiés (3 ans au plus).

Au total, la part des titres de séjour pluriannuels délivrés aux primo-arrivants représente moins de 16 % du total des admissions au séjour chaque année¹.

Le présent article prévoit donc désormais la délivrance à l'étranger, au terme d'une année de séjour régulier en France, d'une **carte de séjour pluriannuelle générale**.

La première délivrance² de la carte de séjour pluriannuelle générale est subordonnée à une triple condition :

- 1- l'étranger justifie de son assiduité et du sérieux de sa participation aux formations prescrites dans le cadre du contrat personnalisé ;
- 2- il n'a pas manifesté de rejet des valeurs de la République ;
- 3- il continue à remplir les conditions de délivrance de la carte de séjour temporaire dont il était précédemment titulaire³.

La carte a en principe une **durée de validité de quatre ans**, sauf :

- pour les étudiants, dont la durée de validité serait celle des études, définie comme étant la durée « restant à courir du cycle d'études dans lequel est inscrit l'étudiant », **sous réserve du caractère réel et sérieux desdites études** ;

- pour les conjoints de Français, parents d'enfants français et titulaires de liens personnels et familiaux (deux ans) ;

- et pour les étrangers malades (durée des soins).

¹ Chiffres issus de l'étude d'impact.

² La carte de séjour pluriannuelle générale peut être renouvelée si l'étranger continue de remplir ces mêmes conditions.

³ La carte de séjour pluriannuelle porte la même mention que la carte de séjour temporaire dont l'étranger était précédemment titulaire. Si l'étranger sollicite la délivrance ou le renouvellement d'une carte pluriannuelle en faisant valoir un autre motif que celui sur lequel est fondée la carte de séjour dont il était titulaire, il bénéficie d'une carte de séjour temporaire d'une durée d'un an lorsque les conditions de délivrance de cette carte sont remplies. À l'expiration de la durée de validité de cette carte de séjour temporaire et s'il continue à remplir les conditions de délivrance, il bénéficie à sa demande d'une carte de séjour pluriannuelle portant la même mention.

Le contrôle des nouveaux titres

Obligation de justifier pour l'étranger

Afin d'assurer néanmoins un contrôle sur les nouveaux titres et de maintenir l'exigence du respect à tout moment des conditions de délivrance de la carte de séjour, le texte prévoit que l'étranger doit pouvoir justifier, à tout moment, du maintien de son droit au séjour pendant la validité de la carte pluriannuelle. Le préfet pourra donc demander à l'étranger de présenter les justificatifs attestant que sa situation est inchangée.

Pouvoir de vérifier du préfet

Le préfet disposera également d'un droit de consultation et de communication des informations que l'étranger a transmises aux autres services de l'État afin de vérifier la cohérence des éléments et mieux détecter d'éventuelles fraudes. En cas de non-respect de ces formalités, le préfet pourra procéder au retrait de la carte de séjour, après respect d'une procédure contradictoire.

Source : Étude d'impact

b) La création d'un « passeport talent »

Suivant les conclusions d'un rapport d'inspection de 2013¹ sur l'accueil des talents étrangers en France qui concluait à la nécessité de **fusionner les titres existants**, le présent article crée, à côté de la carte de séjour pluriannuelle dite « générale », une nouvelle carte de séjour pluriannuelle spécifique portant la mention « **passeport talent** ». Celle-ci est destinée aux étrangers qui apportent une contribution au développement et au rayonnement de la France. Ce « passeport talent » fusionne donc les cartes existantes (scientifique-chercheur, profession artistique et culturelle, salarié en mission, carte bleue européenne), il en modifie certaines des conditions d'attribution et intègre en son sein trois nouveaux motifs de séjour (étudiant titulaire d'un diplôme supérieur en France ou recruté dans une jeune entreprise innovante et exerçant une activité salariée, créateur d'entreprise, mandataire social).

Les neuf catégories d'étrangers concernées par le « passeport talent »

1° les étrangers qui exercent une activité professionnelle salariée et qui ont obtenu, dans un établissement d'enseignement supérieur habilité au plan national, un diplôme au moins équivalent au grade de master ou qui sont recrutés dans une jeune entreprise innovante ;

2° les étrangers qui occupent un emploi hautement qualifié, pour une durée égale ou supérieure à un an, et justifient d'un diplôme sanctionnant au moins trois années d'études supérieures ou d'une expérience professionnelle d'au moins cinq ans d'un niveau comparable (cette carte, d'une durée égale à celle figurant sur le contrat de travail, porte la mention « carte bleue européenne ») ;

¹ Rapport IGAE-IGA d'avril 2013.

3° les étrangers qui viennent en France pour effectuer une mission dans le cadre d'un détachement ou dans le cadre d'un contrat de travail avec une entreprise établie en France (la carte de séjour est délivrée pour une durée de trois ans) ;

4° les étrangers titulaires d'un diplôme équivalent au grade de master, qui mènent des **travaux de recherche** ou dispensent un **enseignement de niveau universitaire** (cette carte porte la **mention « chercheur »**) ; ces travaux ou cet enseignement doivent être couverts par une convention d'accueil signée par un organisme public ou privé ayant une mission de recherche ou d'enseignement supérieur et préalablement agréé ;

5° les étrangers qui justifient d'un diplôme équivalent au grade de master ou d'une expérience professionnelle d'au moins cinq ans d'un niveau comparable et qui créent une entreprise en France ;

6° les étrangers qui procèdent à un investissement économique direct en France ;

7° les étrangers qui occupent la fonction de représentant légal dans un établissement ou une société établie en France, tout en étant salarié ou mandataire social hors de France dans un établissement ou une société du même groupe ;

8° les étrangers qui exercent la profession **d'artiste-interprète¹** ou qui sont **auteur d'une œuvre littéraire ou artistique²** ; il est prévu que, lorsque l'étranger sera salarié, un acte réglementaire fixera la durée minimale, exigée pour la délivrance du titre, des « contrats d'engagements conclus avec une entreprise ou un établissement dont l'activité principale comporte la création ou l'exploitation d'une œuvre de l'esprit ». Ce texte fixera également le seuil de rémunération dont ces étrangers devront justifier ;

9° les étrangers dont la **renommée internationale** est établie, qui viennent exercer en France une activité dans un **domaine scientifique, littéraire, artistique, intellectuel, éducatif ou sportif**.

Source : projet de loi initial

D'une durée maximale de quatre ans, le « passeport talent » est délivré **dès la première admission au séjour**.

Cette carte est assortie d'**autres conditions favorables** destinées à faciliter l'accueil des talents étrangers :

- elle permet l'exercice d'une activité professionnelle salariée sans avoir à solliciter d'autorisation de travail ;

- en cas de perte involontaire d'emploi, elle est renouvelée pour un an puis, le cas échéant, pour la durée des droits acquis à l'allocation d'assurance chômage ;

- les membres de la famille du titulaire de cette carte peuvent se voir délivrer une carte de séjour pluriannuelle portant la mention « passeport talent - famille » qui donne également droit à l'exercice d'une activité professionnelle ;

¹ Selon la définition donnée par l'article L. 212-1 du code de la propriété intellectuelle : « l'artiste-interprète (...) est la personne qui représente, chante, récite, déclame, joue ou exécute de toute autre manière une œuvre littéraire ou artistique, un numéro de variétés, de cirque ou de marionnettes ».

² Au sens des « œuvres de l'esprit » dont l'article L. 112-2 du code de la propriété intellectuelle fixe une liste non exhaustive.

- l'étranger qui, titulaire d'un titre de séjour délivré sur un autre fondement, sollicite la délivrance de la carte de séjour pluriannuelle portant la mention « passeport talent » ou « passeport talent - famille » se voit délivrer cette carte dès la première demande pour une durée maximale de quatre ans sous réserve qu'il en remplisse les conditions.

Cette carte pourrait concerner à terme, d'après le ministre de l'intérieur, **jusqu'à 10 000 personnes chaque année.**

c) Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Tout en conservant l'équilibre général du dispositif proposé par le Gouvernement, l'Assemblée nationale a amendé le texte du présent article sur de nombreux points d'inégale importance.

- **S'agissant du contrat d'intégration républicaine et de son respect**

- l'expression générique de « contrat personnalisé » a été remplacée par celle, plus précise et conforme aux dispositions adoptées à l'article 1^{er} du présent projet de loi, de « contrat d'intégration républicaine » ;
- le contrôle de **l'assiduité du demandeur aux formations** prévues à ce contrat pourra tenir compte de « *circonstances exceptionnelles* » qui auraient justifié qu'il ne puisse être assidu ;
- à la référence faite aux « *valeurs de la République* », dont le rejet peut entraîner un refus de délivrer une carte de séjour pluriannuelle, a été ajoutée une référence aux « *valeurs essentielles de la société française* » ;

- **S'agissant des étudiants étrangers**

- sur une proposition de Mme Chantal Guittet, députée, **le caractère réel et sérieux des études**, conditionnant la délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle pour la durée restant à courir de celles-ci, **sera attesté par l'établissement de formation** ;
- il est également prévu désormais qu'« *un redoublement par cycle d'études ne remet pas en cause, par lui-même le caractère sérieux des études* » ;

- **Transposition de directives européennes**

- une carte de séjour pluriannuelle portant la mention « salarié détaché ICT¹ » a été créée pour les étrangers venant en France pour effectuer une mission dans le cadre d'un détachement afin soit d'occuper un poste d'encadrement supérieur soit

¹ "Intra-company transfer", ce qui signifie « transfert intragroupe » en français.

d'apporter leur expertise dans une entreprise française du groupe d'entreprises auquel ils appartiennent¹ ; il s'agit donc d'une nouvelle catégorie de carte de séjour pluriannuelle spécifique, aux côtés du « passeport talent » et de la carte de séjour pluriannuelle « travailleur temporaire » ;

- concernant la délivrance de la carte de séjour pluriannuelle portant la mention « passeport talent » à un étranger ayant la qualité de **scientifique chercheur**, il est précisé que l'étranger ayant été admis dans un autre État membre de l'Union européenne peut mener une partie de ses travaux en France sur la base de la convention d'accueil conclue dans le premier État membre s'il séjourne en France pour une durée inférieure ou égale à trois mois, pour autant qu'il dispose de ressources suffisantes ; s'il séjourne en France pour une durée supérieure à trois mois, il doit justifier remplir les conditions requises de l'étranger chercheur, sans que soit exigée la production d'un visa de long séjour² ;

- **Autres modifications du texte adoptées par l'Assemblée nationale**

- s'agissant de la délivrance de la carte de séjour pluriannuelle portant la mention « passeport talent » à un étranger recruté dans une jeune entreprise innovante, il est désormais précisé que l'intéressé doit avoir été recruté « *pour exercer des fonctions en lien avec le projet de recherche et développement de l'entreprise* » ;
- les modalités selon lesquelles, en cas de perte involontaire d'emploi, un étranger salarié titulaire d'une carte portant la mention « passeport talent » peut bénéficier du renouvellement de celle-ci pour une durée équivalente aux droits qu'il a acquis à l'allocation d'assurance chômage ont été précisées ;
- les conditions d'attribution aux salariés en mission ont été reformulées en précisant notamment qu'un contrat de travail devait être conclu avec l'entreprise établie en France ; la mention de la durée de la carte, initialement prévue à 3 ans, a été supprimée, celle-ci pourra donc être portée à 4 ans au maximum ;
- les conditions de délivrance du « passeport talent » ainsi que les seuils de rémunération spécifiques à certaines de ces publics (qu'un décret en Conseil d'État devra préciser) pourront

¹ Il s'agit de transposer en droit interne la directive n° 2014/66/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe.

² Il s'agit ici aussi d'une transposition de directive européenne en droit interne : directive n° 2005/71/CE du conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique.

« différer pour les départements et les régions d'outre-mer afin de prendre en compte la dimension réduite de ces économies, les dynamiques démographiques locales et la situation sur le marché du travail. »

d) *Les modifications apportées par la commission des lois du Sénat*

À l'initiative de son rapporteur, la commission des lois a apporté de nombreuses améliorations au texte qui lui était transmis par l'Assemblée nationale, dont plusieurs rejoignent des observations de votre rapporteur.

S'agissant de la carte de séjour pluriannuelle générale, toujours à l'initiative de son rapporteur, la commission des lois a lié sa délivrance à une condition supplémentaire : l'atteinte du premier objectif de connaissance de la langue française (A1). Pour se voir délivrer une telle carte, l'étranger devra donc remplir **quatre conditions distinctes** :

- 1- justifier de son assiduité et du sérieux de sa participation aux formations prescrites par l'État dans le cadre de son contrat d'intégration ;
- 2- **avoir atteint le niveau de langue prescrit dans son contrat d'intégration ;**
- 3- ne pas avoir « manifesté de rejet des valeurs essentielles de la société française et de la République » ;
- 4- continuer à remplir les conditions de délivrance de la carte de séjour temporaire dont il était précédemment titulaire.

S'agissant plus spécifiquement des étudiants étrangers bénéficiaires de cette carte de séjour pluriannuelle générale, la commission des lois a adopté un amendement de notre collègue Michel Mercier qui prévoit que le caractère réel et sérieux des études n'est pas attesté par l'établissement de formation mais plus précisément « apprécié au regard des éléments produits par les établissements de formation et par l'intéressé ». Elle a également, à l'initiative de son rapporteur, supprimé la précision ajoutée par l'Assemblée nationale selon laquelle « un redoublement par cycle d'études ne remet pas en cause, par lui-même, le caractère sérieux des études », estimant que cette disposition relevait du pouvoir réglementaire.

S'agissant du « passeport talent », la commission des lois, à l'initiative de son rapporteur, a étendu le bénéfice du « passeport talents » aux salariés titulaires d'un diplôme « figurant sur une liste fixée par décret », alors que seuls étaient visés dans le dispositif initial les salariés titulaires d'un diplôme au moins égal au grade de master ; cet ajout devrait permettre d'étendre le bénéfice de la mesure aux titulaires de diplômes professionnalisant mais n'octroyant pas officiellement le grade de « master ».

Elle a également redéfini totalement les bénéficiaires de la neuvième catégorie de bénéficiaires du « passeport talent » : il s'agissait, dans le texte

transmis par l'Assemblée nationale, des étrangers « *dont la renommée nationale ou internationale est établie* » ; à l'initiative de son rapporteur, la commission des lois a remplacé ce critère par celui de : « *dont les compétences et le talent sont établis* », estimant que les notions de « compétences » et de « talent » sont mieux connues du droit français et pourront donc être plus facilement appliquées par les services préfectoraux que la notion trop floue de « *renommée nationale ou internationale* ».

Elle a aussi prévu, toujours à l'initiative de son rapporteur, que le décret en Conseil d'État qui fixera les conditions d'application du présent article précisera les conditions de délivrance de la carte pluriannuelle « chercheur » comme il le fera pour les autres cartes pluriannuelles.

En outre, sur proposition de son rapporteur, la commission des lois :

- a prévu un cas supplémentaire dans lequel le titre pluriannuel ne sera pas de 4 mais de 2 ans ;

- a ajouté le critère d'« *économiquement viable* » pour les créations d'entreprises ;

- est revenue au dispositif initial du gouvernement pour les demandes de changement de statut : l'étranger demandeur devra repasser par une carte de séjour annuelle correspondant au nouveau motif désiré avant de pouvoir demander une carte pluriannuelle ; le « *passage direct* » d'une carte pluriannuelle à une autre, souhaité par l'Assemblée nationale, est supprimé ;

- a prévu que la prolongation du titre en cas de chômage survenant dans les trois mois précédant l'expiration du titre est d'une durée d'un an (et non pas de la durée des droits au chômage) ;

- a supprimé l'ajout opéré par l'Assemblée nationale selon lequel les observatoires de l'immigration peuvent être consultés concernant les actes réglementaires fixant les conditions de délivrance des « passeports talent » outre-mer, estimant que cette précision était inutile.

II. La position de votre rapporteur pour avis

a) Sur le principe d'une carte de séjour pluriannuelle

Votre rapporteur ne peut que se féliciter de **l'effort de simplification et de lisibilité** engagé par le Gouvernement.

La délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle qui serait désormais « de droit commun » pour les étudiants étrangers en France, d'une durée égale à celle de leurs études, est une avancée significative en termes d'attractivité universitaire de la France.

C'est le gage **d'un accueil de qualité pour les étudiants étrangers** que nous souhaitons voir rejoindre nos établissements d'enseignement supérieur.

Au-delà de la qualité de l'accueil que notre pays se doit de réserver aux étudiants étrangers, votre rapporteur est favorable au développement d'une **politique volontariste** d'accueil des étudiants étrangers sur des filières d'excellence et prestigieuses, impulsée par le Gouvernement *via* ses ambassades, consulats et Campus France et en lien avec les établissements d'enseignement.

Une telle politique passe par **une exigence renforcée** :

- exigence au moment de l'admission : exigence sur le niveau académique des étudiants, diversification des zones géographiques de provenance, exigence sur les filières et spécialisations choisies ;
- exigence au cours des études : exigence sur le « *caractère réel et sérieux* » **des études** (assiduité aux cours, présentation aux examens, contrôle de la progression des études et contrôle des changements de cursus), attention portée au taux de réussite et d'échec des étudiants étrangers.

À cet égard, votre rapporteur est particulièrement favorable à la décision de la commission des lois de supprimer la disposition introduite à l'Assemblée nationale selon laquelle « *un redoublement par cycle d'études ne remet pas en cause, par lui-même, le caractère réel et sérieux des études* ». Pour assurer le rayonnement universitaire de la France, il importe en effet que nous accueillions des étudiants étrangers brillants, d'une qualité universitaire incontestée. Il est indiscutable qu'un redoublement dû à des circonstances exceptionnelles et graves peut se justifier, mais l'instillation d'une sorte de « **droit au redoublement** » dans la loi ne constitue pas un signal d'exigence adressé aux étudiants du monde entier.

S'agissant du **contrôle de l'assiduité** du demandeur aux formations prévues au contrat d'intégration républicaine, qui pourra, en vertu de la modification adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, tenir compte de « circonstances exceptionnelles » qui auraient justifié qu'il ne puisse être assidu, votre rapporteur est très réservé, estimant que cet ajout est de nature à affaiblir le principe de l'assiduité exigé.

b) *Sur le « passeport talent »*

Votre rapporteur est **favorable à l'instauration de ce nouveau titre destiné aux étrangers qui apportent une contribution au développement et au rayonnement de la France**, et tout particulièrement :

- aux artistes-interprètes et auteurs d'œuvres artistiques et littéraires ;

- aux étrangers dont les compétences et le talent sont établis dans un domaine scientifique, littéraire, artistique, intellectuel, éducatif ou sportif ;
- aux chercheurs et aux professeurs de l'enseignement supérieur.

La création de ce titre unique constitue un signal fort à l'attention des étrangers talentueux qui envisagent un séjour dans notre pays.

Article 23

(art. L.221-6 et L. 553-7 [nouveaux] du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, art. 719 du code de procédure pénale)

Accès des journalistes aux zones d'attente et aux lieux de rétention administrative

Le présent article insère deux nouveaux articles L. 221-6 et L. 553-7 dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui posent le principe d'un droit d'accès des journalistes aux **zones d'attente** et aux **lieux de rétention administrative**.

I. Le dispositif proposé

a) L'état actuel du droit

En l'état actuel du droit, ces zones ne sont pas fermées aux journalistes, mais **aucun texte n'interdit ni n'autorise spécifiquement leur accès**.

Les seules personnes autorisées à visiter « à tout moment » les locaux de garde à vue, les centres de rétention, les zones d'attente, les établissements pénitentiaires et les centres éducatifs fermés, sont **les députés et les sénateurs** ainsi que les représentants au Parlement européen élus en France¹.

Dans ce cadre et à l'exception toutefois des locaux de garde à vue, députés, sénateurs et représentants au Parlement européen élus en France peuvent désormais, depuis le vote de la loi de modernisation du secteur de la presse en début d'année 2015, être accompagnés d'un ou plusieurs journalistes², au nom du droit à l'information.

¹ Article 719 du code de procédure pénale.

² Loi portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse (n° 2015-433 du 17 avril 2015).

**La position de votre commission de la culture sur l'article 15 bis
de la proposition de loi de modernisation du secteur de la presse**

À l'occasion de cette discussion, votre commission avait choisi en première lecture de proposer la suppression de cet article permettant aux journalistes d'accompagner les parlementaires dans des locaux de privation de liberté.

Rappelons toutefois, pour la bonne compréhension de nos débats, que cette suppression avait été motivée, non par des raisons de fond mais par des raisons de forme.

Ainsi que l'indiquait notre collègue rapporteur Philippe Bonnecarrère¹ : « Votre commission a estimé que cet article n'avait pas pleinement sa place au sein de la proposition de loi dont il faut rappeler qu'elle vise à moderniser le secteur de la presse. Lors des débats à l'Assemblée nationale, le président de la commission des affaires culturelles et de l'éducation avait d'ailleurs indiqué qu'il ne fallait pas étendre le périmètre de la proposition de loi. Par ailleurs, le Président de la République a annoncé le 19 janvier 2015 qu'un projet de loi renforçant « la protection du secret des sources » des journalistes serait prochainement discuté au Parlement. Votre commission a donc estimé que les dispositions de cet article qui intéressent avant tout la commission des lois, méritaient un examen approfondi dans un texte plus approprié. »

En revanche, si des journalistes seuls souhaitent rencontrer des détenus ou visiter les locaux des centres de rétention ou des zones d'attente, **ils doivent demander, au cas par cas, une autorisation** à l'autorité administrative compétente qui statue discrétionnairement.

b) Les modifications apportées par le projet de loi

Le présent article autorise désormais expressément l'accès des journalistes aux **zones d'attente** et aux **lieux de rétention administrative**, afin de garantir les libertés d'expression et de communication des personnes temporairement privées de liberté ainsi que le droit à l'information.

Il insère dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile deux nouveaux articles L. 221-6 et L. 553-7, qui posent le principe du droit d'accès des journalistes aux **zones d'attente** et aux **lieux de rétention administrative**. Dans chacun de ces nouveaux articles, il est prévu qu'un décret en Conseil d'État fixera les conditions dans lesquelles les modalités d'accès se concilieront avec le respect de la dignité des personnes et les exigences de sécurité et de fonctionnement du lieu de rétention. Ce décret précisera la procédure d'autorisation ainsi que les motifs de refus d'autorisation.

La prise d'images ne pourra être autorisée qu'avec **l'accord préalable des personnes** et, dans le cas des **mineurs, dans le respect de leur anonymat patronymique et physique**.

¹ Rapport n° 258 (2014-2015) de Philippe Bonnecarrère, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

c) Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Outre quelques amendements rédactionnels ainsi qu'un amendement élargissant le dispositif à la prise de son, l'Assemblée nationale, sur proposition de sa commission des lois, a étendu le **respect de l'anonymat patronymique et physique** - initialement garanti aux seuls mineurs - **aux majeurs, sauf accord contraire exprès** de leur part pour lever l'anonymat.

S'agissant des « majeurs » visés, il ne s'agit donc plus seulement de respecter l'anonymat patronymique et physique des personnes détenues mais aussi l'anonymat des personnels et des intervenants dans les lieux concernés.

d) Les modifications apportées par la commission des lois du Sénat

À l'initiative de son rapporteur, la commission des lois a proposé une nouvelle rédaction complète du présent article qui permet d'apporter deux précisions utiles :

- seraient ainsi soumises à l'accord préalable des personnes concernées aussi bien la prise d'images et de son que leur diffusion ;
- les journalistes concernés seraient ceux titulaires de la carte de presse.

Par ailleurs, considérant désormais que le dispositif prévu au second alinéa de l'article 719 du code de procédure pénale (dispositif prévoyant que les parlementaires pouvaient être accompagnés par des journalistes) n'avait plus lieu d'être s'agissant des zones d'attente et des centres de rétention administrative, la commission des lois, toujours à l'initiative de son rapporteur, a opéré un toilettage dudit article 719.

II. La position de votre rapporteur pour avis

Votre rapporteur est favorable à ce que le droit à l'information soit clairement établi au sein des zones d'attente et des centres de rétention administrative.

Une meilleure connaissance par le grand public des conditions de fonctionnement de ces espaces est en effet de nature à éclairer et enrichir notre débat public sur l'immigration irrégulière.

Le dispositif proposé par le présent article est donc jugé satisfaisant par votre rapporteur qui considère qu'il permet **la conciliation équilibrée de plusieurs principes potentiellement conflictuels** :

- le droit à l'information, la liberté d'expression, le droit de communication des personnes retenues, d'une part,
- la protection des libertés individuelles et les nécessités tenant au maintien de l'ordre public ainsi qu'à l'activité des services de l'État dans ces lieux, de l'autre.

EXAMEN EN COMMISSION

JEUDI 1^{ER} OCTOBRE 2015

La commission examine le rapport pour avis de M. Guy-Dominique Kennel sur le projet de loi n° 655 (2014-2015) adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif au droit des étrangers en France.

M. Guy-Dominique Kennel, rapporteur pour avis. - Droit des étrangers, maîtrise de l'immigration ..., dans un contexte marqué par la crise migratoire, ces questions nous interpellent et font débat. Et pourtant, ne nous y trompons pas, de larges consensus peuvent aussi émerger entre nous. J'espère réussir à vous le prouver ce matin.

Notre commission a souhaité se saisir pour avis de ce texte car trois thématiques présentes au sein de ce projet de loi ont retenu notre attention au regard des compétences qui sont les nôtres : l'apprentissage de la langue française par les étrangers, car la langue est le véhicule de notre culture ; l'attractivité de la France et notamment de son système d'enseignement supérieur ; le droit d'accès des journalistes dans les centres de rétention administrative et les zones d'attente.

Avant d'entrer dans le détail, permettez-moi de vous rappeler que le projet de loi initial, au travers de ses 36 articles, poursuivait trois objectifs principaux : rénover le parcours d'intégration des étrangers en France avec la personnalisation de l'actuel contrat d'accueil et d'intégration ; contribuer à l'attractivité de la France notamment en créant une carte de séjour propre aux « talents internationaux » et en simplifiant le parcours des étudiants et renforcer l'efficacité des mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

J'ai donc laissé de côté une grande partie du projet de loi qui ne nous semblait pas relever des compétences de notre commission pour concentrer mon examen sur 6 des 57 articles que compte désormais ce projet de loi.

Sur les problématiques qui intéressent notre commission, les objectifs initialement poursuivis par le projet de loi étaient bons : renforcer les exigences en termes d'apprentissage de la langue française ; favoriser l'attractivité de la France, en direction des étudiants étrangers et des talents internationaux.

Il est malheureusement ressorti passablement « abîmé » de son examen par l'Assemblée nationale, mais la commission des lois du Sénat, dont nous examinons le texte adopté hier matin, l'a rendu plus lisible et plus efficace. Je salue ici le travail d'orfèvre réalisé par notre collègue François-Noël Buffet. Je ne vous cacherai pas que nombre des amendements

que j'avais envisagé de soumettre à notre commission ont déjà été adoptés par la commission des lois. Je ne vous proposerai donc ce matin qu'une ou deux modifications à la marge.

Un peu plus de 200 000 nouveaux étrangers sont accueillis (régulièrement) chaque année dans notre pays, dont 45 % pour des motifs « familiaux », 30 % pour des motifs « d'études », 10 % pour des motifs « humanitaires » et 10 % également pour des motifs « économiques ». Depuis 2007, le contrat d'accueil et d'intégration constitue l'outil phare de notre dispositif d'accueil des étrangers en France : plus de 100 000 contrats sont ainsi signés chaque année. Un rapport d'inspection IGA IGAS de 2013 avait formulé quelques critiques sur le fonctionnement de ce contrat. L'article 1er tente d'en tirer les conséquences en affirmant que désormais ce contrat sera plus « personnalisé ». Ce contrat rénové conservera bienheureusement, ses fondamentaux : la formation civique obligatoire ainsi que la formation linguistique, obligatoire elle aussi dès lors que le niveau de français de l'étranger qui arrive sur notre territoire est jugé insuffisant.

Mais les exigences posées aujourd'hui aux étrangers en matière de connaissance de la langue française sont dérisoires. Le niveau attendu à l'issue du contrat est ridiculement bas : il s'agit d'un niveau dit A1.1, qui n'existe même pas dans le cadre européen commun de référence pour les langues dont le niveau le plus bas est le A1. Le niveau A1.1 équivaut à la maîtrise de la langue en fin de maternelle. La France est le seul pays européen dont l'objectif de maîtrise de sa langue par les migrants est aussi faible.

Cette situation n'est pas compatible, loin s'en faut, avec une intégration dans la société française, sans même parler d'insertion professionnelle ! Cette situation est même, de mon point de vue, indigne d'un pays qui prétend intégrer les étrangers qui arrivent sur son territoire. La méconnaissance de la langue du pays d'accueil favorise le repli sur soi, le communautarisme et, bien souvent, contribue à faire régresser la condition des femmes.

Le gouvernement envisage, par voie réglementaire, de rehausser le niveau que l'étranger devra avoir atteint à l'issue de son contrat : il devrait s'agir désormais du niveau A1. À cet égard je souhaite saluer l'initiative de la commission des lois qui, à l'article 11, a adopté une disposition qui prévoit désormais de lier l'atteinte de ce niveau de langue à la délivrance de la première carte de séjour pluriannuelle afin de rendre plus effectif cet apprentissage.

La commission des lois a aussi supprimé un ajout de l'Assemblée nationale selon lequel la formation civique devait comporter dans les départements et régions d'outre-mer un volet relatif à l'histoire et à la géographie du département et de la région d'outre-mer de résidence de l'étranger. Or, l'objet même de la formation civique est de rappeler ou de

faire découvrir au ressortissant étranger les valeurs communes qui fondent la République et la société françaises, quel que soit le territoire de résidence effective de l'étranger concerné : la République est une et indivisible. Je me réjouis de cette suppression opérée par la commission des lois.

L'article 2 du projet de loi prévoit quant à lui qu'un niveau « suffisant » de connaissance de la langue française sera exigé pour obtenir la délivrance d'une première carte de résident : selon la feuille de route du Gouvernement, il devrait s'agir du niveau A2.

Ces dispositions vont dans le bon sens, certes, mais n'aurait-on pas pu être plus ambitieux encore et rehausser encore d'un cran nos exigences ? Exiger le niveau A2 (« conversation simple ») plutôt que le niveau A1 pour accéder à une carte pluriannuelle de séjour ? Le niveau B1 (« qui permet d'exprimer ses idées ») plutôt que le niveau A2 pour accéder à une carte de résident ? Et enfin le niveau B2 (« utilisateur indépendant ») plutôt que le niveau B1 pour une naturalisation ?

J'ai pleinement conscience qu'il s'agit là de mesures qui relèvent du domaine réglementaire et je ne vous proposerai donc pas d'amendement sur les deux premiers articles du projet de loi, conformément à la nouvelle vigilance décidée par la Conférence des Présidents. Toutefois, je prendrai la parole en séance publique pour rappeler l'importance de l'apprentissage de la langue française pour les populations immigrées et notre souci commun que le niveau de langue des étrangers dans notre pays devienne le véritable gage d'une intégration réussie.

Sur l'attractivité de la France à l'égard des étudiants étrangers et des talents internationaux, nous serons tous d'accord, je pense, pour soutenir cet objectif d'attractivité, favorable au rayonnement économique, scientifique, culturel et même moral de notre pays. Les talents étrangers que nous accueillons en France seront ensuite nos meilleurs ambassadeurs à travers le monde. Les débats qui ont eu lieu au Sénat et à l'Assemblée nationale en 2013 sur l'immigration étudiante et professionnelle avaient d'ailleurs fait émerger un large consensus autour de la nécessité de favoriser l'immigration étudiante, y compris à la suite de l'obtention du diplôme, ainsi que l'immigration professionnelle.

Les étudiants étrangers sont environ 60 000 à entrer sur notre territoire chaque année, en provenance principalement de Chine, du Maroc et d'Algérie. Ils représentent un peu plus de 12 % de notre communauté étudiante. Je ne peux pas aborder ce sujet sans rendre un hommage particulier à notre collègue Dominique Gillot qui, dès février 2013, avait déposé une proposition de loi sur l'attractivité universitaire de la France. Bon nombre des propositions qu'elle avait faites sont d'ores et déjà entrées dans le droit et d'autres sont reprises dans le présent projet de loi. Il sera très intéressant pour toute notre commission d'entendre tout à l'heure Dominique Gillot et Jacques Gasparrin sur ce sujet.

Vous savez sans doute que tous les étrangers entrant en France doivent passer une visite médicale auprès de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). L'OFII réalise ainsi, chaque année, plus de 200 000 visites médicales dont 60 000 pour les étudiants étrangers. L'article 4bis propose de dispenser de visite médicale obligatoire les étudiants étrangers qui présenteront un certificat médical. Hier matin, la commission des lois a considéré que cette disposition ne relevait pas du domaine législatif et a supprimé cet article. Je voudrais néanmoins rappeler l'importance de cette visite médicale obligatoire, telle qu'elle est réalisée par l'OFII : elle permet de détecter des cas de tuberculose ou d'hépatite C, qui sont des enjeux de santé individuelle mais aussi publique. Or, l'OFII semble vouloir se défaire de cette mission afin de se concentrer sur d'autres missions, il conviendra peut-être d'interroger le ministre sur ses intentions en la matière : sous quelle forme entend-il maintenir la visite médicale pour les étudiants étrangers ? Quel(s) organisme(s) seront désormais chargés de l'effectuer ? Le cas échéant, avec quels moyens ?

L'article 5 vise à compléter l'actuel dispositif d'autorisation provisoire de séjour accordée aux étudiants au moins titulaires d'un master qui veulent réaliser une première expérience professionnelle en France. Ce dispositif facilite le changement de statut pour les étudiants à haut potentiel vers des emplois qualifiés en France : ces talents étrangers contribuent à notre croissance économique et à notre rayonnement international. C'est un dispositif qui fonctionne : environ 3 000 autorisations provisoires de séjour sont ainsi accordées sur ce fondement chaque année. Grâce à l'action de Dominique Gillot, le dispositif avait été bien assoupli en 2013. Il est proposé aujourd'hui de l'étendre aux étudiants qui justifient d'un projet de création d'entreprise.

L'Assemblée nationale a prévu que le salaire d'embauche minimal (actuellement fixé uniformément en France à 1,5 SMIC) serait désormais fixé en fonction des secteurs professionnels et des régions concernées, ce qui n'aurait pas contribué à la lisibilité de notre droit pour les étudiants étrangers et aurait joué très certainement « contre » notre attractivité. Fort heureusement, la commission des lois a supprimé cet ajout.

Je suis tout de même soucieux que le dispositif soit suffisamment encadré pour éviter tout effet d'aubaine et de détournement aux seules fins d'une prolongation du maintien sur le territoire. Or, l'encadrement de l'autorisation provisoire de séjour « création d'entreprise » est délicat : comment justifie-t-on d'un projet de création d'entreprise au moment de demander l'autorisation provisoire de séjour ? Comment justifie-t-on du caractère « viable » de l'entreprise au moment de demander le changement de statut à l'issue de l'autorisation provisoire de séjour ? Je vous proposerai d'amender le présent article afin de rétablir le renvoi à un décret en Conseil d'État pour la fixation de ses conditions d'application. Ce décret est prévu

dans le droit actuel, le Gouvernement le supprimait, il n'est peut-être pas inutile d'y renvoyer à nouveau.

L'article 11 est l'un des articles centraux du projet de loi. Il crée plusieurs cartes de séjour pluriannuelles parmi lesquelles la carte de séjour pluriannuelle générale qui sera notamment ouverte aux étudiants étrangers pour la durée de leurs études et la carte dite « passeport talent » ouverte à neuf catégories de « talents » étrangers.

La délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle qui serait désormais de droit commun pour les étudiants étrangers en France, d'une durée égale à la durée de leurs études, est une avancée intéressante en termes d'attractivité universitaire de la France. Mais au-delà de la qualité de l'accueil que notre pays se doit de réserver aux étudiants étrangers, je veux plaider pour le développement d'une politique plus volontariste d'accueil des étudiants étrangers sur des filières d'excellence et déficitaires. Car si nous sommes cinquième pays d'accueil en nombre d'étudiants étrangers (à égalité avec l'Allemagne), nous perdons régulièrement du terrain et nous n'attirons peut-être pas systématiquement les meilleurs étudiants mondiaux.

Cette nouvelle ambition que j'appelle de mes vœux passe par une exigence renforcée : exigence au moment de l'admission (exigence sur le niveau académique des étudiants, diversification des zones géographiques de provenance, exigence sur les filières et spécialisations choisies) mais aussi exigence au cours des études (exigence sur le « *caractère réel et sérieux* » des études - assiduité aux cours, présentation aux examens, contrôle de la progression des études et contrôle des changements de cursus -, attention portée au taux de réussite et d'échec des étudiants étrangers). Et la question du juste niveau des droits d'inscription dans nos établissements d'enseignement supérieur reste posée ...

Le « passeport talent » est un nouveau titre destiné aux étrangers qui apportent une contribution au développement et au rayonnement de notre pays. Il ne s'agit pas là non plus d'une idée neuve puisqu'avait été instaurée depuis 2007 une carte « compétences et talents » mais qui n'a malheureusement pas rencontré le succès escompté. S'agissant du champ de compétence de notre commission, le « passeport talent » concernera les artistes-interprètes et auteurs d'œuvres artistiques et littéraires, les étrangers « *dont les compétences et le talent sont établis dans un domaine scientifique, littéraire, artistique, intellectuel, éducatif ou sportif* », les chercheurs et les professeurs de l'enseignement supérieur. Ces publics bénéficiaient aujourd'hui de titres de séjour divers et variés, le « passeport talent » sera un outil plus lisible et dont nos ambassades et consulats pourront plus facilement faire la promotion. La création de ce titre unique constitue un signal positif à l'attention des étrangers talentueux qui envisagent un séjour dans notre pays et pourrait concerner jusqu'à 10 000 étrangers chaque année.

Là encore, l'Assemblée nationale a adopté des modifications qui ne me semblent pas judicieuses :

- elle avait prévu que le caractère « *réel et sérieux* » des études suivies par les étudiants étrangers serait désormais souverainement attesté par les établissements eux-mêmes ; heureusement la commission des lois a adopté un amendement qui revient à une rédaction plus équilibrée dans laquelle l'appréciation du caractère réel et sérieux (qui resterait de la compétence de l'autorité administrative) s'appuierait sur les éléments fournis par les établissements et l'étudiant lui-même ;

- elle a prévu que des circonstances exceptionnelles pouvaient justifier la non assiduité des étrangers aux formations prescrites dans le contrat personnalisé ; certes, mais il convient de ne pas affaiblir les principes posés par la loi ; je vous proposerai donc un amendement en ce sens ;

- elle avait prévu d'étendre le bénéfice du « passeport talent » aux étrangers qui avaient une renommée simplement « *nationale* » ; heureusement, la commission des lois a adopté un amendement de réécriture de cette catégorie en faisant référence plus simplement aux « compétences et talents » ;

- elle avait prévu de préciser que le redoublement ne remettait pas en cause, par lui-même, le caractère réel et sérieux des études des étudiants étrangers ; il me semblait totalement inopportun de prévoir ainsi dans la loi une sorte de « droit au redoublement », la commission des lois a supprimé cette disposition.

Par ailleurs, la commission des lois a fait plusieurs autres modifications qui recueillent de ma part un avis extrêmement favorable :

- elle a étendu le bénéfice du « passeport talent » aux titulaires non seulement d'un master mais aussi de tout autre diplôme prévu sur une liste fixée par décret afin de couvrir notamment les diplômes de certaines écoles de gestion ou de commerce qui proposent des parcours professionnalisant sans octroyer toutefois le grade de master à leurs titulaires ;

- elle a aussi lié la délivrance de la première carte pluriannuelle à l'obtention du premier objectif de connaissance de la langue française (A1 selon le souhait du gouvernement, A2 selon mes souhaits).

Sur le droit à l'information, un mot très rapide sur l'article 23 qui a retenu mon attention au titre de notre commission de la culture.

Il y a quelques mois, à l'occasion de la discussion de la proposition de loi sur la modernisation du secteur de la presse, nous avons autorisé les journalistes à pénétrer dans certains lieux de privation de liberté lorsqu'ils accompagnaient un parlementaire. Il est proposé, à l'article 23, d'autoriser l'accès des journalistes, même sans parlementaire, dans les zones d'attente et les centres de rétention administrative, moyennant bien entendu quelques restrictions liées à la liberté des personnes, au respect de leur anonymat, etc.

La commission des lois a proposé un dispositif totalement refondu qui me paraît très équilibré.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Je regrette que notre commission soit consultée sur ce texte au lendemain de son examen par la commission au fond. Nous devrions pouvoir mieux maîtriser notre calendrier.

Ce projet de loi intervient dans une actualité marquée par la crise migratoire, une situation humanitaire extrêmement délicate et hors du commun. Il propose des avancées intéressantes, mais certaines de ses dispositions me paraissent confuses. A l’instar de certaines associations ainsi que du Défenseur des droits, je m’interroge par exemple sur le niveau de rémunération d’1,5 SMIC exigé des étudiants étrangers qui veulent s’insérer professionnellement dans notre pays, sur le niveau d’étude qu’il est exigé d’eux, sur la nature des « talents » des bénéficiaires du « passeport talent ». D’une manière générale, la commission des lois a durci le texte et a notamment aggravé les conditions d’accès des journalistes aux zones d’attente et aux centres de rétention administrative. Ce texte est perfectible et nous ferons nos remarques en séance publique.

Mme Marie-Christine Blandin. – Même si les modalités proposées par la commission des lois devront être étudiées avec attention, c’est une bonne chose que les journalistes puissent ne pas devoir être accompagnés d’un parlementaire pour pénétrer dans certains lieux privés de liberté. Il en va du droit à l’information.

Sachons porter un regard altruiste mais également humaniste sur les phénomènes migratoires : une société fermée est une société qui s’aigrit, se rancit et meurt. C’est sur notre « oxygène » que nous légiférons aujourd’hui.

Je me réjouis que la situation des artistes et interprètes étrangers trouve enfin sa place dans la loi mais nous serons attentifs au critère retenu : de « *renommée nationale ou internationale* » ou de « *compétences et talents établis* ».

Sur l’apprentissage de la langue française et les objectifs à atteindre, j’entends vos exigences, monsieur le rapporteur, mais il ne faudrait pas qu’elles soient un couperet au départ. Dans ma région, où le taux d’illettrisme de la population générale atteint 12 %, j’ai soutenu, pour qu’il puisse rester en France, un jeune étranger originaire d’Afrique noire qui au baccalauréat a obtenu 16/20 en histoire et 14/20 en français. Ce qui compte, c’est l’arrivée.

Le passeport talent nous rapproche d’une « *immigration choisie* ». L’un des talents mentionné par la loi est ainsi défini : « *procède à un investissement économique direct en France* ». J’espère que la fortune n’est pas considérée comme étant un « talent » en soi !

Mme Françoise Laborde. – Je ferai plusieurs remarques : le niveau A2 préconisé par notre rapporteur pour obtenir la carte pluriannuelle de

séjour me paraît élevé. La carte de séjour pluriannuelle est une belle avancée. Il me semble difficile de porter un jugement sur la création d'entreprise, déjà peu aisée pour les Français dans le contexte économique actuel. Je m'interroge également sur le caractère potentiellement stigmatisant de la visite médicale. Enfin, j'engage tous mes collègues, y compris notre enthousiaste rapporteur, à prendre connaissance de l'avis du Défenseur des droits avant la discussion en séance publique.

Mme Dominique Gillot. – Je regrette également que nous ayons été saisis de ce texte important au lendemain de son examen par la commission au fond.

Des dispositions instaurées à partir de 2012 ont permis de mieux accueillir les étudiants étrangers. 280 000 d'entre eux s'inscrivent dans un établissement d'enseignement supérieur français chaque année. C'est une grande richesse, après l'épisode malheureux de la circulaire Guéant qui avait dissuadé les étudiants étrangers de venir en France.

Le niveau d'étude universitaire, licence ou master, auquel la carte pluriannuelle peut être délivrée fera l'objet d'une discussion en séance publique. C'est un enjeu extrêmement important qui ne doit pas être l'objet de polémiques destinées à vider de sa substance cette loi de simplification, d'ouverture et de témoignage de la capacité d'accueil de la France.

L'expérience professionnelle autorisée aux jeunes diplômés étrangers, qui figurait dans la loi sur l'enseignement supérieur de 2013, ne semble pas avoir été suffisamment affirmée. De plus en plus de diplômés français qui ont aujourd'hui des difficultés à trouver un poste pour acquérir une expérience professionnelle unissent leurs compétences disciplinaires pour créer leurs propres entreprises. L'investissement dans l'économie française évoqué dans le projet de loi est un investissement intellectuel, interdisciplinaire et transfrontière, favorisé par la mixité, la mutualisation de l'enseignement supérieur et les outils numériques à la disposition des jeunes. Il faut encourager et faciliter la création d'entreprise.

Sur l'exigence du niveau de langue, je rappelle que la loi de juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche a introduit la possibilité d'un enseignement en anglais, afin que la non-connaissance de la langue ne constitue pas un obstacle à l'arrivée d'étudiants étrangers et pour ainsi permettre à des « francophiles » de devenir des « francophones ».

Même si la notion de « talent » est délicate à manier, l'instauration du « passeport talent » est un progrès, en particulier pour soutenir des parcours de réussite.

L'obligation de la visite médicale est une question de santé publique et individuelle. Elle n'est pas stigmatisante, au contraire, elle est une chance pour certains étudiants étrangers qui n'avaient pas bénéficié d'un suivi dans leur pays d'origine.

Enfin, sur l'article 23, nous serons très attentifs à ce que les propositions de la commission des lois ne dénaturent pas l'objectif même du projet de loi.

M. Jacques Gersperrin. – La France est une terre d'accueil, nous en sommes tous d'accord ; mais il ne faut pas se voiler la face : les étudiants qui choisissent de venir chez nous ne sont pas toujours les meilleurs, certains viennent parce qu'ils n'ont pas eu de place ailleurs ou pour d'autres motifs que les études. N'oublions pas que la circulaire Guéant avait pour objectif de cadrer certaines de ces pratiques. Je suis très attaché à ce que l'exigence de diplôme pour bénéficier d'un certain nombre de dispositifs favorables soit maintenue au niveau du master. La France est une terre d'accueil, mais elle ne doit pas accueillir surtout les étudiants refusés par d'autres pays.

Je soutiens les propositions de notre rapporteur en matière d'apprentissage de la langue française qui est un levier majeur d'intégration. Mais cette exigence s'imposera-t-elle aussi aux sportifs de haut niveau ?

Permettez-moi également de m'interroger sur la condition posée à l'article 11 relative à la « *non manifestation par l'étranger d'un rejet* » des valeurs essentielles de la société française et de la République : comment ce critère sera-t-il apprécié ?

M. Guy-Dominique Kennel, rapporteur pour avis. – Notre calendrier, Madame Gonthier-Maurin, a été très contraint : c'est ce qui explique – et je le regrette comme vous – que nous examinions ce texte après la commission des lois. Sur la rémunération, nos collègues députés avaient prévu un paramétrage complexe qui s'apparentait à une véritable usine à gaz : le seuil à 1,5 SMIC est bien plus clair.

Je fais entièrement mienne la dimension humaniste, Madame Blandin, mon rapport pour avis en porte témoignage et c'est bien dans cet esprit que j'accepte le texte issu des travaux de la commission des lois, c'est ce qui motive mon avis favorable sur les articles dont notre commission s'est saisie. L'exigence de maîtrise du français ne sera pas un couperet, le premier niveau exigé le sera après une année passée en France, pour avoir accès à une carte pluriannuelle de séjour (à défaut, la carte annuelle de séjour pourra être renouvelée si toutes ses conditions de délivrance sont réunies). Le niveau A1 dit de « découverte » est très peu élevé et j'aurais préféré, à titre personnel, qu'on demande le niveau A2 pour pouvoir prolonger après un an. C'est un niveau de « communication simple », en-deçà encore du niveau B1 où l'on commence à pouvoir exprimer ses idées... Enfin, pour les investissements, je crois que le temps n'est pas à faire la fine bouche, nous avons besoin que des investisseurs choisissent notre pays pour y développer l'activité et des emplois.

Pour répondre à Mme Laborde, je crois, comme Mme Gillot, qu'il faut regarder l'obligation d'une visite médicale sous l'angle de la santé publique : quand la tuberculose est en recrudescence, il est tout à fait

légitime de faire de la prévention et de rendre la visite médicale obligatoire. Qui s'en chargera ? L'OFII indique qu'à moyens constants, il ne peut plus faire face, mais les universités n'ont pas les équipes qui conviennent : c'est pourquoi le Gouvernement devra nous apporter des précisions sur ses intentions en la matière.

Je crois enfin inutile de continuer à polémiquer entre nous sur la circulaire Guéant : elle a entraîné une baisse des effectifs, mais maintenant regardons l'avenir !

Madame Gillot, tout ce que vous aviez proposé dans votre proposition de loi se met en place. A l'instar de M. Groperrin, le niveau master exigé des diplômés étrangers me semble constituer une exigence académique raisonnable. Et je rappelle que la commission des lois a adopté un amendement permettant de déroger à cette règle pour les personnes ayant bénéficié d'une formation professionnalisante de haut niveau non sanctionnée par un diplôme.

M. Alain Vasselle. - Qui finance les visites médicales des étudiants étrangers ? Existe-t-il des accords bilatéraux prévoyant le remboursement par le pays d'origine d'une partie des dépenses supportées par la Sécurité sociale ?

Par ailleurs, les mesures prévues à l'article 22^{ter} à l'encontre des personnes contrevenant aux règles me paraissent bien peu dissuasives.

M. Maurice Antiste. - Je remercie le rapporteur pour ce rapport au ton très mesuré. J'observe cependant, sous l'effet des amendements qui nous sont proposés, un durcissement général des dispositions de ce projet de loi. J'en suis assez surpris, particulièrement en ce temps où certains tentent de redéfinir l'appartenance à notre pays par l'origine. Pourquoi durcir le niveau d'exigence en matière linguistique pour la délivrance d'un titre de séjour pluriannuel, au risque de décourager ceux qui viennent donner un nouveau souffle à notre pays ?

M. David Assouline. - Je tiens à féliciter notre collègue rapporteur pour la qualité de son travail, éloigné des postures idéologiques, sur un sujet qui s'y prête pourtant. Vous vous inscrivez dans la tradition d'une certaine droite républicaine du Sénat, qui, il y a quelques années, s'était émue avec la gauche de la circulaire Guéant.

Il est dans l'intérêt de la France d'accueillir les étudiants étrangers et les talents d'ailleurs, comme il est dans l'intérêt des autres pays d'accueillir nos talents. La France est aujourd'hui forte et reconnue dans le monde, en partie du fait de cette ouverture.

Il me semble hasardeux de renvoyer la définition de certaines dispositions au pouvoir réglementaire, comme le propose notre rapporteur. Il me paraît préférable de les définir dans la loi.

S'agissant des circonstances exceptionnelles qui pourraient justifier que l'étranger n'ait pas été assidu aux formations prescrites par son contrat d'intégration, sachons rester souples : de nombreuses circonstances - guerre, maladie, problèmes familiaux - peuvent justifier un retour temporaire au pays et donc une interruption du parcours d'intégration.

Vos amendements ne me semblent donc pas utiles ; ils enlèvent de la souplesse où il n'y a pas besoin de rigueur. Je voterai donc contre vos amendements.

M. Michel Savin. - Je félicite notre collègue pour la qualité de son rapport. Je regrette néanmoins qu'un aspect du sujet n'ait pas été abordé. En effet, nulle part n'a été évoquée la situation de ces jeunes sportifs, âgés souvent de moins de seize ans et d'origine africaine, qui viennent en France à l'initiative des clubs sportifs professionnels, en particulier dans le milieu du football. Seul un de ces jeunes sur dix a l'occasion de poursuivre effectivement une formation de haut niveau. Les autres sont abandonnés, et demeurent sur notre territoire en situation irrégulière et de grande précarité.

Mme Claudine Lepage. - Je partage le constat du rapporteur sur la nécessité de la maîtrise de la langue française pour l'intégration des étrangers. Mais il convient de ne pas mettre la barre trop haut, le niveau A1 me semble satisfaisant. N'oublions pas que l'apprentissage d'une langue se fait dans la durée : accompagnons plutôt les nouveaux arrivants dans leur apprentissage de la langue française, plutôt que de fixer des barrières infranchissables à l'entrée.

Enfin, il est délicat de vouloir comparer les niveaux de compétence en langue française avec un niveau scolaire, utilisons plutôt le référentiel européen des langues.

M. Pascal Allizard. - Je me félicite que le passeport talent soit ouvert aux investisseurs internationaux : nous avons besoin pour renforcer l'attractivité économique de notre pays, d'investisseurs et de développeurs.

Mme Samia Ghali. - Je suis soucieuse du message que nous adressons à nos jeunes : mieux vaut être un sportif même si on ne parle pas la langue qu'un étudiant qui a envie de s'en sortir professionnellement ?

M. Guy-Dominique Kennel, rapporteur pour avis. - Concernant les sportifs, je propose à mon collègue Michel Savin avec l'aide de Mme Samia Ghali d'évoquer ces questionnements spécifiques dans la proposition de loi sur les sportifs de haut niveau qu'il rapportera très prochainement.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Après ces échanges fructueux, nous devons examiner les deux amendements.

M. Guy-Dominique Kennel, rapporteur pour avis. - L'amendement n° 1 porte sur l'article 5. Il renvoie à un décret en Conseil d'État les conditions d'application du présent article.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je mets aux voix cet amendement.

L'amendement n° 1 n'est pas adopté.

M. Guy-Dominique Kennel, rapporteur pour avis. – Je supprime, dans l'amendement n° 2, qui porte sur l'article 11, la prise en compte, au niveau de la loi, de circonstances exceptionnelles pouvant justifier une non-assiduité aux formations prescrites dans le contrat d'intégration.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je mets aux voix cet amendement.

L'amendement n° 2 n'est pas adopté.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(Auditions communes avec la commission des lois du Sénat)

Ministère des affaires étrangères et du développement international

Direction générale de la mondialisation, du développement
et des partenariats

Mme Anne-Marie Descôtes, directrice générale

Monsieur Pierre Lanapats, directeur adjoint de la coopération
culturelle

Madame Sandra Cohen, chef de pôle, Sous-direction de
l'enseignement supérieur

Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire

M. Christophe Bouchard, directeur

M. Philippe Righini, chef de la mission pour la politique des visas

Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion
professionnelle

M. Richard Audebrand, chef du département de l'orientation et de
la vie des campus

M. Benoît Labat, adjoint au chef du département stratégie et gestion
des programmes de coopération internationaux au sein de la mission Europe
et international pour la recherche, l'innovation et l'enseignement supérieur

Mme Béatrice Noël, adjointe à la chef du département des stratégies
de ressources humaines, de la parité et de la lutte contre les discriminations

Pôle Emploi

Mme Élisabeth Gueguen, directrice de la réglementation

Mme Nacima Stiti, juriste

Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

M. Yannick Imbert, directeur général

Table ronde « Enseignement supérieur »

Campus France

M. Thierry Valentin, directeur général adjoint

Conférence des grandes écoles

Mme Anne-Lucie Wack, présidente

M. Francis Jouanjean, délégué général

Association nationale des docteurs (ANDès)

M. Philippe Gambette, secrétaire général adjoint

Conférence des présidents d'université

M. Jean-Loup Salzmann, président

M. Khaled Bouabdallah, vice-président

M. Jean-Luc Nahel, coordinateur des activités internationales

M. Karl Stoeckel, attaché parlementaire