

N° 660

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 juillet 2017

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur la mise en œuvre de la réforme de la formation linguistique et civique des étrangers primo-arrivants,*

Par M. Roger KAROUTCHI,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, Claude Nougein, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>5</b>
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>9</b>

### PREMIÈRE PARTIE

#### **LA FORMATION LINGUISTIQUE ET CIVIQUE OBLIGATOIRE DE 2007 À 2016 : UN DISPOSITIF INDISPENSABLE MAIS TROP PEU AMBITIEUX**

<b>A. LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE D'UNE FORMATION DES ÉTRANGERS PRIMO-ARRIVANTS.....</b>	<b>11</b>
1. <i>Un dispositif d'accueil et d'intégration progressivement renforcé .....</i>	<i>11</i>
2. <i>La mise en place d'une véritable formation linguistique et civique dans le parcours         d'intégration obligatoire à partir de 2007 .....</i>	<i>12</i>
<b>B. UN DISPOSITIF LOUABLE DANS SON PRINCIPE MAIS DONT LA MISE EN ŒUVRE A ÉTÉ FORTEMENT SOUMISE À LA CRITIQUE.....</b>	<b>14</b>
1. <i>Une absence de lien entre le respect du contrat et le renouvellement du titre de séjour .....</i>	<i>15</i>
2. <i>Une formation linguistique insuffisamment ambitieuse .....</i>	<i>15</i>
3. <i>Une formation civique trop dense et académique, inadaptée aux besoins des étrangers         primo-arrivants .....</i>	<i>16</i>
4. <i>Un pré-contrat d'accueil et d'intégration à l'utilité contestée .....</i>	<i>17</i>
5. <i>Une formation considérée comme coûteuse au regard de ses résultats .....</i>	<i>18</i>

### DEUXIÈME PARTIE

#### **UNE RÉFORME DE 2016 QUI NE CORRIGE PAS LES CARENCES DU SYSTÈME ANTÉRIEUR**

<b>A. UNE RÉFORME DE LA FORMATION LINGUISTIQUE EN TROMPE-L'ŒIL .....</b>	<b>22</b>
1. <i>Un objectif de niveau à l'issue de la formation toujours largement insuffisant .....</i>	<i>22</i>
a) <i>Un objectif de la formation linguistique augmenté au niveau A1, restant en             deçà des standards européens .....</i>	<i>22</i>
b) <i>Un renforcement du niveau requis à A2 pour la délivrance d'une carte de             résident.....</i>	<i>22</i>
2. <i>Une formation plus légère que dans le régime antérieur.....</i>	<i>24</i>
a) <i>Une formation assurée par des prestataires extérieurs déclinée en trois             parcours en fonction du niveau du migrant .....</i>	<i>24</i>
b) <i>Un volume horaire réduit et une organisation de l'Office français de             l'immigration et de l'intégration quasiment inchangée .....</i>	<i>27</i>
c) <i>Des résultats toujours insuffisants, notamment pour les étrangers les plus             éloignés du niveau A1 .....</i>	<i>28</i>
3. <i>Une absence de conséquence en cas de non-atteinte du niveau A1 à l'issue de la         formation.....</i>	<i>30</i>

B. UNE FORMATION CIVIQUE QUASIMENT INCHANGÉE, TOUJOURS TRÈS LACUNAIRE.....	31
1. Une formation civique au contenu toujours trop dense et académique.....	31
2. Une organisation inadaptée favorisant le caractère magistral de la formation.....	32
3. Une absence d'évaluation des étrangers à l'issue de la formation.....	32
C. DES MOYENS BUDGÉTAIRES TOUJOURS INADAPTÉS.....	33
1. Une augmentation du montant global du financement de la formation à partir de 2017.....	33
2. Des moyens toujours inadaptés aux objectifs affichés.....	34

### TROISIÈME PARTIE RENFORCER LA FORMATION EN ÉTANT RÉALISTE SUR LE TEMPS ET LES MOYENS BUDGÉTAIRES QU'ELLE EXIGE

A. ASSURER L'EFFECTIVITÉ DE L'OBLIGATION D'ATTEINTE D'UN NIVEAU DE LANGUE SUFFISANT POUR ASSURER L'INTÉGRATION DE L'ÉTRANGER.....	37
1. Mettre en place un dispositif réellement incitatif d'atteinte du niveau de langue.....	37
2. Augmenter progressivement le niveau linguistique nécessaire pour l'obtention d'un titre de séjour pluriannuel à A2, à B1 pour la carte de résident et, par cohérence, à B2 pour la nationalité.....	38
B. L'AMÉLIORATION DE LA CONDITION ET DES CONTENUS DE LA FORMATION.....	39
1. Adapter le volume horaire à l'objectif linguistique fixé.....	39
2. Former des groupes de niveau plus homogènes.....	39
3. Rétablir partiellement la formation dans certains pays d'origine.....	41
4. Refonder la formation civique.....	42
5. Expérimenter la mise en place de stages d'intégration intensifs.....	44
C. L'INÉVITABLE REMISE À PLAT DU FINANCEMENT DE LA FORMATION LINGUISTIQUE ET CIVIQUE.....	44
1. La nécessaire mise à niveau des financements, couplée à une réelle démarche de performance et d'évaluation.....	44
2. Mettre en place, sous conditions de ressources, une participation financière des bénéficiaires de la formation linguistique et civique.....	46
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>49</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES.....</b>	<b>55</b>
<b>LISTE DES DÉPLACEMENTS.....</b>	<b>57</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>59</b>
1. Programme de la formation « Valeurs et institutions de la République française ».....	59
2. Programme de formation « Vivre et accéder à l'emploi en France ».....	60

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

### Les principales observations

La formation des étrangers primo-arrivants est obligatoire et repose sur deux modules : une formation linguistique, prescrite par les agents de l'Office français de l'immigration et l'intégration (Ofii) aux immigrés qui n'ont pas le niveau A1, déclinée en trois parcours de 50, 100 ou 200 heures, et une formation civique à laquelle assistent tous les migrants, qui comprend deux journées de formation. L'une porte sur les « Valeurs et institutions de la République française » et l'autre vise à donner au migrant des informations pratiques sur la vie en France. Cette formation, intégralement gratuite, est assurée par des organismes privés avec lesquels l'Ofii a conclu un marché public.

Cette formation s'inscrit dans un parcours d'intégration plus global, qui a récemment été réformé. La loi du 7 mars 2016 a remplacé le « contrat d'accueil et d'intégration », obligatoire depuis 2007, par un « contrat d'intégration républicaine », dont l'ambition était de créer un parcours davantage individualisé et mieux relié à la politique de délivrance des titres. La réforme de la formation linguistique et civique qui a été mise en place à la suite de cette loi n'a toutefois entraîné aucune réelle amélioration.

En 2016, les crédits consommés s'élevaient à 30,2 millions d'euros pour la formation linguistique et 8,4 millions d'euros pour la formation civique. L'année 2017, première année pleine de mise en œuvre du nouveau dispositif, est marquée par une augmentation des crédits alloués à la formation linguistique, à 47 millions d'euros. Un tel niveau de crédits est soit trop élevé, eu égard aux résultats atteints, soit trop faible au regard de l'objectif visé, permettre une intégration réussie des étrangers.

La formation linguistique se caractérise par une durée trop courte, en inadéquation avec les objectifs fixés. À la suite de la réforme, sa durée maximale et sa durée moyenne ont été réduites, respectivement de 400 à 200 heures et de 240 à 148 heures. En conséquence, le niveau théoriquement requis, timidement relevé de A1.1 à A1, n'est acquis que par la moitié des bénéficiaires du parcours de 200 heures, alors même qu'il traduit un niveau linguistique plus que rudimentaire, équivalent à un niveau d'élève d'école primaire.

Le nouveau dispositif perpétue la principale carence du système antérieur : l'absence de lien entre la formation linguistique et la politique de délivrance des titres. L'absence d'atteinte du niveau A1 par l'immigré ne fait donc pas obstacle à l'obtention d'un titre pluriannuel de séjour, sous réserve de son assiduité, du « sérieux » de sa participation aux formations, et de la réalisation d'un progrès, même minime. Seule la délivrance de la carte de résident, qui permet un séjour de dix ans, devra être effectivement soumise à l'atteinte par l'immigré du niveau A2 à compter de mars 2018.

La formation civique, quant à elle, consiste en un survol dense et académique de l'histoire et des valeurs françaises, sur la base d'une présentation atteignant quasiment cent pages. Elle est, pour ces raisons, marquée par une absence quasiment totale d'interactivité entre l'enseignant et l'auditoire, qui reste largement passif. Enfin, la formation civique ne donne lieu à aucune évaluation de l'acquisition des connaissances par les immigrés. Sa réelle efficacité peut donc être mise en doute.

### **Les principales recommandations**

**Recommandation n° 1 :** prévoir des mécanismes conditionnant la délivrance des titres pluriannuels de séjour à l'obtention du niveau de langue requis, afin d'inciter les bénéficiaires à s'impliquer pleinement dans leur formation.

**Recommandation n° 2 :** fixer des objectifs conformes à l'exigence d'intégration des immigrés, en augmentant progressivement le niveau de langue requis à l'issue de la formation de A1 à A2 et celui requis pour la carte de résident de A2 à B1.

**Recommandation n° 3 :** concernant la formation linguistique, augmenter le volume horaire maximum pouvant être prescrit à 600 heures pour les publics les plus éloignés du niveau requis, afin de leur donner de réelles chances de parvenir à une maîtrise de la langue suffisante pour vivre, travailler et s'intégrer en France.

**Recommandation n° 4 :** afin de pouvoir adapter les méthodes pédagogiques à la pluralité des publics, former des groupes plus homogènes selon l'origine géographique des signataires et leur parcours scolaire dans le pays d'origine.

**Recommandation n° 5 :** afin de mieux adapter la formation linguistique aux profils susceptibles de progresser rapidement, prévoir une formation plus intensive, dont la durée serait réduite.

**Recommandation n° 6 :** concernant la formation civique, pour garantir une meilleure compréhension et une plus grande participation des immigrés, rénover le contenu et les méthodes pédagogiques mises en œuvre, par exemple en unifiant les deux formations, linguistique et civique, afin de garantir un apprentissage plus progressif.

**Recommandation n° 7 :** afin de permettre aux bénéficiaires de mieux assimiler son contenu, remettre un support papier reprenant les principaux points évoqués lors de la formation civique.

**Recommandation n° 8 :** pour permettre aux publics désireux de s'acquitter de leurs obligations dans un délai court et garantir une meilleure intégration, expérimenter la mise en place de stages d'intégration intensifs, sur le modèle des Oulpan de jour israéliens.

**Recommandation n° 9 :** coupler la rénovation des formations à un financement réaliste tout en mettant en place une réelle démarche d'évaluation de la performance.

**Recommandation n° 10 :** afin d'assurer la soutenabilité financière des mesures proposées et de responsabiliser les bénéficiaires, prévoir leur participation financière aux frais de formation linguistique et civique si leurs revenus le permettent.





---

Mesdames, Messieurs,

La maîtrise par les étrangers de la langue française et la connaissance des valeurs fondamentales de la société et de la République françaises sont des conditions préalables à l'intégration des étrangers en France et à leur participation à la société et à son développement. La réussite du parcours de leur intégration, et notamment de la formation linguistique et civique des étrangers primo-arrivants, revêt donc une importance fondamentale.

En 2012, le rapport sur l'Office français de l'immigration et de l'intégration que votre rapporteur spécial avait présenté<sup>1</sup> mettait en évidence les principales carences de la formation des étrangers primo-arrivants telle qu'elle était alors assurée. Elle se caractérisait notamment par son manque d'ambition, en termes de niveau de langue et de connaissance du pays d'accueil et l'absence de sanction réelle de leur réussite.

La loi du 7 mars 2016<sup>2</sup> a remplacé le « contrat d'accueil et d'intégration », obligatoire depuis 2007, par un « contrat d'intégration républicaine », dont l'ambition était de créer un parcours davantage individualisé et mieux relié à la politique de délivrance des titres.

Un an plus tard, il faut toutefois constater que la réforme de la formation linguistique et civique n'a entraîné aucune réelle amélioration, et que la plupart des remarques formulées en 2012 conservent donc malheureusement toute leur portée.

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 47 (2012-2013) de M. Roger Karoutchi, fait au nom de la commission des finances, déposé le 16 octobre 2012, L'office français de l'immigration et de l'intégration: pour une politique d'intégration réaliste et ambitieuse.*

<sup>2</sup> *Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.*



## PREMIÈRE PARTIE

### LA FORMATION LINGUISTIQUE ET CIVIQUE OBLIGATOIRE DE 2007 À 2016 : UN DISPOSITIF INDISPENSABLE MAIS TROP PEU AMBITIEUX

#### A. LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE D'UNE FORMATION DES ÉTRANGERS PRIMO-ARRIVANTS

##### 1. Un dispositif d'accueil et d'intégration progressivement renforcé

L'immigration conduit à l'échec, pour le pays d'accueil et pour l'immigré, si des efforts ne sont pas faits pour favoriser l'intégration des étrangers. Cette dernière passe par l'accès à l'emploi, au logement, et à une connaissance suffisante de la langue française et des valeurs de la République.

Pourtant, aucun dispositif d'accueil et de formation spécifique des étrangers primo-arrivants n'existait en France avant la création du contrat d'accueil et d'intégration en 2003. Créé, sur recommandation du Haut Conseil à l'intégration, par le comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003, le contrat d'accueil et d'intégration a tout d'abord fait l'objet d'une expérimentation<sup>1</sup>.

La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale lui a ensuite donné une base législative : il s'agissait alors de proposer à l'ensemble des primo-arrivants une formation civique, une formation linguistique et une journée d'information sur la vie en France. Le contrat d'accueil et d'intégration était proposé, sur une base volontaire, aux immigrés qui venaient s'installer en France pour une durée d'au moins un an, et plus particulièrement à ceux qui projetaient de s'y installer durablement.

La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a rendu la signature du contrat obligatoire et l'a étendu aux mineurs à partir de seize ans. La loi a par ailleurs précisé son contenu et prévu des modalités d'évaluation du suivi effectif du contrat, dont le respect était, depuis lors, pris en compte par les préfetures lors du premier renouvellement de la carte de séjour temporaire.

---

<sup>1</sup> À compter du 1<sup>er</sup> juillet 2003, le contrat est expérimenté dans douze départements. Il y en avait soixante fin 2005.

## **2. La mise en place d'une véritable formation linguistique et civique dans le parcours d'intégration obligatoire à partir de 2007**

La signature du contrat d'accueil et d'intégration est devenue obligatoire au 1<sup>er</sup> janvier 2007, mais **son respect était, aux termes de la loi de 2006, seulement « pris en compte » pour renouveler les titres de séjour pluriannuels.**

Le contrat comportait, outre un accueil personnalisé sous la forme d'un entretien, une formation civique, une formation linguistique et une journée d'information pratique sur la vie en France.

La **formation civique**, dont le suivi était obligatoire quelle que soit la nationalité du migrant ou la date de son arrivée en France, était organisée par groupes d'environ vingt à vingt-cinq migrants et durait une journée complète de 9 heures à 17 heures, le déjeuner étant offert par l'Office français de l'immigration et de l'intégration. À partir d'un support de présentation standardisé, elle comprenait plusieurs modules, portant essentiellement sur l'Histoire de France, sur le fonctionnement des institutions et sur les symboles et les valeurs de la République.

La **journée d'information « Vivre en France »**, facultative, présentait les principaux services publics et les modalités d'accès à ceux-ci. Cette formation ne s'adressait qu'aux migrants qui n'avaient jamais vécu en France et qui n'y avaient pas d'attaches familiales ; elle n'était suivie que par environ un tiers des bénéficiaires du contrat d'accueil et d'intégration.

S'il s'avérait, à l'issue d'une évaluation, que le migrant en avait besoin, **une formation linguistique lui était prescrite. Gratuite et obligatoire, elle pouvait atteindre 400 heures.**

Enfin, si nécessaire, l'Office français de l'immigration et de l'intégration pouvait également rediriger le migrant vers les services sociaux.

### **La formation linguistique dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration**

La principale prestation fournie dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration est **la formation linguistique, de 400 heures maximum, délivrée gratuitement aux étrangers ne parlant pas le français** à leur arrivée sur le territoire national. En pratique, l'évaluation du niveau de langue est effectuée lors de l'entretien de l'étranger avec l'auditeur de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) au cours duquel est signé le contrat. Si l'étranger parle manifestement le français ou s'il réussit le test auquel l'auditeur le soumet, il lui est remis une « attestation ministérielle de dispense de formation linguistique » (AMDFL).

Si son niveau est insuffisant, **trois parcours linguistiques** sont offerts aux signataires du contrat d'accueil et d'intégration :

- un **parcours conduisant à l'obtention du diplôme initial de langue française (DILF)**, sanctionnant un niveau de français rudimentaire (A1.1), qui s'adresse aux personnes peu ou jamais scolarisées et qui, pour cette raison, ne maîtrisent ni la lecture ni l'écriture de leur langue maternelle ;

- un **parcours conduisant directement à l'obtention du diplôme d'études en langue française (DELF) A1**, pour les personnes qui, tout en ne parlant pas français, ont été scolarisées dans leur pays jusqu'au niveau secondaire, voire supérieur et qui, pour cette raison, ont la capacité d'apprendre le français plus rapidement ;

- un **parcours spécifique et facultatif, conduisant également à l'obtention du DELF A1, qui s'adresse aux personnes francophones en situation d'analphabétisme**. Ce parcours, destiné aux signataires du contrat d'accueil et d'intégration sans revêtir de caractère obligatoire, est cependant intégralement financé par l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

En 2011, **24 358 personnes se sont vu prescrire une formation linguistique dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration, soit 23,8 % des signataires du contrat**. Près de 70 % d'entre eux (17 035 bénéficiaires) sont orientés vers un parcours menant au DILF A1.1, 27,7 % (6 745 bénéficiaires) vers un parcours menant directement au DELF A1 et 2,4 % (578 bénéficiaires) vers le dernier parcours facultatif.

Même s'ils peuvent comprendre jusqu'à 400 heures de cours, les parcours linguistique sont d'une durée moyenne de 240 heures, pour un coût individuel moyen de 1 450 euros. Au total, l'ensemble des parcours du contrat d'accueil et d'intégration a représenté **4 650 000 heures de formation**.

Par ailleurs, l'Office français de l'immigration et de l'intégration finance également des **parcours de formation linguistiques hors contrat d'accueil et d'intégration**, en particulier pour les personnes qui continuent une formation linguistique après l'avoir commencée dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration. En 2011, ces formations ont concerné **20 187 personnes pour 2 345 000 heures**.

*Source : rapport d'information n° 47 (2012-2013) de M. Roger Karoutchi, fait au nom de la commission des finances, déposé le 16 octobre 2012, L'office français de l'immigration et de l'intégration: pour une politique d'intégration réaliste et ambitieuse*

Ces mesures ont été complétées par la mise en œuvre d'un **dispositif d'évaluation et de formation dès le pays de résidence** appelé pré-contrat d'accueil et d'intégration. L'Office français de l'immigration et de l'intégration a ainsi mis en place dès 2008 un dispositif permettant de préparer l'arrivée du migrant sur le territoire français et, éventuellement, d'engager le parcours d'intégration de ce dernier depuis le pays d'origine.

Dans ce dispositif, les demandeurs de visa devaient passer un test de connaissance du français et des valeurs de la République au dépôt de leur demande. En cas d'échec, ils entraient dans le dispositif du pré-contrat d'accueil et d'intégration, qui comprenait une formation linguistique de 30 heures, à l'issue de laquelle ils étaient à nouveau invités à passer le test. La délivrance du visa était conditionnée à l'assiduité à ce dispositif.

Dans ce cadre, des formations linguistiques étaient dispensées aux migrants familiaux dans leur pays de résidence, avant la délivrance du visa, dans les huit pays où l'Office français de l'immigration et de l'intégration est représenté, à savoir le Maroc, la Tunisie, la Turquie, le Mali, le Sénégal, le Canada, la Roumanie et le Cameroun, qui représentent 70 % des populations intéressées par le dispositif<sup>1</sup>. Dans 41 autres pays, l'Office français de l'immigration et de l'intégration avait noué des conventions avec des opérateurs de terrain qui organisent les formations et font passer les tests, notamment l'Alliance Française.

Enfin, la loi de 2006 a mis en place **un contrat d'accueil et d'intégration pour la famille (CAIF)**, signé par les bénéficiaires du regroupement familial, dès lors qu'ils ont des enfants. Les signataires s'engageaient 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.

#### **B. UN DISPOSITIF LOUABLE DANS SON PRINCIPE MAIS DONT LA MISE EN ŒUVRE A ÉTÉ FORTEMENT SOUMISE À LA CRITIQUE**

**Votre rapporteur spécial avait fortement insisté, dans son rapport sur l'Office français de l'immigration et de l'intégration de 2012, sur les différentes carences de la formation linguistique et civique résultant du contrat d'accueil et d'intégration.**

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 47 (2012-2013) de M. Roger Karoutchi, fait au nom de la commission des finances, déposé le 16 octobre 2012, *L'office français de l'immigration et de l'intégration: pour une politique d'intégration réaliste et ambitieuse.*

## 1. Une absence de lien entre le respect du contrat et le renouvellement du titre de séjour

En premier lieu, le contrat d'accueil et d'intégration souffrait d'une ambiguïté : **malgré sa qualification de « contrat » et les dispositions qui prévoyaient que sa mauvaise application pouvait justifier un refus de renouvellement du titre de séjour, aucune conséquence n'était attachée au non-respect du contrat.** En effet, l'administration n'était pas tenue de renouveler un titre au seul motif que l'étranger avait bien respecté le contrat, et, par ailleurs, l'administration ne justifiait jamais un refus de titre de séjour en raison du non-respect du contrat.

La loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité avait renforcé le lien entre le respect du contrat et le renouvellement du titre de séjour en prévoyant qu'il était tenu compte, lors de l'examen de la demande, non seulement du « *non-respect, manifesté par une volonté caractérisée, par l'étranger, des stipulations du contrat d'accueil et d'intégration s'agissant des valeurs fondamentales de la République* », mais aussi « *de l'assiduité de l'étranger et du sérieux de sa participation aux formations civiques et linguistiques, à la réalisation de son bilan de compétences professionnelles et, le cas échéant, à la session d'information sur la vie en France* »<sup>1</sup>. Cette évolution avait permis d'importants progrès, l'Office français de l'immigration et de l'intégration ayant incité les organismes de formation à accroître les contrôles d'assiduité à la suite de cette modification législative, seules les heures de formation réellement effectuées étant prises en compte. Le taux de réussite au test DILF A1.1 est, quant à lui, passé de 55 % en 2007 à 64,8 % en 2012<sup>2</sup>.

Toutefois, seuls « *l'assiduité* » et le « *sérieux* » de l'étranger étaient appréciés – par surcroît de façon non systématique – lors du renouvellement du titre de séjour ou de la délivrance d'une carte de résident longue durée. **En somme, le contrat d'accueil et d'intégration prévoyait des prestations dont le suivi était formellement obligatoire. L'étranger ne disposait toutefois d'aucune incitation réelle à s'impliquer dans sa mise en œuvre.**

## 2. Une formation linguistique insuffisamment ambitieuse

Votre rapporteur spécial avait pu constater en 2011, lors de ses auditions et de ses visites sur place, une prise de conscience par l'ensemble des acteurs du caractère insuffisant du niveau de langue requis (A1.1), qui s'apparentait davantage à un « **kit de survie** » qu'à un **gage d'intégration ou de connaissance de la langue française.**

---

<sup>1</sup> Article L. 311-9 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

<sup>2</sup> Rapport d'information du Sénat n° 47 (2012-2013) de M. Roger Karoutchi.

### Le cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL)

Utilisateur expérimenté	C2.1-C2.2	Peut comprendre sans effort pratiquement tout ce qu'il/elle lit ou entend. Peut restituer faits et arguments de diverses sources écrites et orales en les résumant de façon cohérente et nuancée.
	C1.1-C1.2	Peut comprendre une grande gamme de textes longs et exigeants, ainsi que saisir des significations implicites. Peut s'exprimer spontanément et couramment sans trop devoir chercher ses mots.
Utilisateur intermédiaire	B2.1-B2.2	Peut comprendre le contenu essentiel de sujets concrets ou abstraits dans un texte complexe, y compris une discussion technique dans sa spécialité.
	B1.1-B1.2	Peut comprendre les points essentiels quand un langage clair et standard est utilisé et s'il s'agit de choses familières dans le travail, à l'école, dans les loisirs etc.
Utilisateur élémentaire	A2.1-A2.2	Peut comprendre des phrases isolées et des expressions fréquemment utilisées en relation avec des domaines immédiats de priorité.
	A1.1-A1.2	Peut comprendre et utiliser des expressions familières et quotidiennes ainsi que des énoncés très simples qui visent à satisfaire des besoins concrets.

Source : cadre européen commun de référence pour les langues

En 2013, dans leur rapport sur l'évaluation de la politique d'accueil des étrangers primo-arrivants, l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale de l'administration sont allées dans le même sens, relevant que ce niveau était jugé insuffisant par tous leurs interlocuteurs pour pouvoir permettre une intégration réussie et une vie autonome dans la société française<sup>1</sup>.

### 3. Une formation civique trop dense et académique, inadaptée aux besoins des étrangers primo-arrivants

La formation civique souffrait également de nombreuses lacunes qui interdisaient de remplir convenablement la mission de diffusion de la culture et des valeurs françaises.

Lors d'un déplacement en 2012, votre rapporteur spécial avait constaté que les **conditions matérielles** dans lesquelles cette formation se déroulait étaient inadaptées. L'auditoire, constitué de vingt à trente personnes, recevait la formation, qui s'apparentait à un cours magistral, sans prendre de note, **ce à quoi l'absence de matériel à disposition, du reste, ne les incitait pas**. Les questions étaient rares, et aucune place n'était laissée à **l'interactivité ou à la mise en pratique**. De plus, aucun contrôle de l'assimilation des connaissances, sous forme de test final, n'était assuré.

<sup>1</sup> Inspection générale de l'administration, inspection générale des affaires sociales, rapport sur l'évaluation de la politique d'accueil des étrangers primo-arrivants, octobre 2013.



Au total, il constatait que « *l'absence de contrôle et de sanction, la passivité du public, la durée réduite, de six heures seulement, ainsi que l'organisation en début de parcours à un public partiellement non francophone, limitent fortement la fonction intégratrice de cette formation* »<sup>1</sup>.

Sur le fond, cette formation ne permettait pas de transmettre efficacement les messages fondamentaux sur les valeurs républicaines, en raison d'un contenu bien trop dense, qui ne privilégiait pas les messages essentiels (la laïcité et l'égalité femmes-hommes). Elle visait davantage à diffuser un grand nombre d'informations, en particulier historiques et institutionnelles, au moyen d'un support *PowerPoint* particulièrement long (80 diapositives), seul outil pédagogique dont disposaient les formateurs, identique quel que soit le pays d'origine, le niveau scolaire, l'âge ou le vécu des auditeurs<sup>2</sup>.

Enfin, **le choix d'assurer la formation en français** et le recours à un interprète posait problème : la délivrance d'informations dans une langue mal maîtrisée par le migrant et le « *filtre* » que constitue la traduction en réduisaient inévitablement la portée.

#### 4. Un pré-contrat d'accueil et d'intégration à l'utilité contestée

Le pré-contrat d'accueil et d'intégration à l'étranger posait diverses questions. La première était celle de sa **sanction**. En effet, la délivrance du visa n'était pas conditionnée par la réussite du test de français. En pratique, une première évaluation du niveau de langue des étrangers primo-arrivants était réalisée. S'ils réussissaient cette évaluation, ils obtenaient le visa ; en cas d'échec, il leur était dispensé une nouvelle formation de 40 heures. S'ils étaient assidus, et quel que soit leur résultat au test final, ils obtenaient finalement le visa.

D'autre part, les prestations du pré-contrat d'accueil et d'intégration n'étaient pas articulées avec le dispositif d'accueil en France : qu'il ait ou non participé au pré-contrat d'accueil et d'intégration ne changeait rien aux obligations de formation de l'étranger.

Le pré-contrat d'accueil et d'intégration n'était pas mis en œuvre partout, ce qui était source d'inégalités. Par ailleurs, **ni le contenu des formations ni le niveau des tests n'étaient alignés sur celles et ceux réalisés par l'Office français de l'immigration et de l'intégration** à l'arrivée en France. Le niveau en français des personnes ayant été dispensées de la formation, par un test réalisé à l'étranger, de l'obligation de suivre une formation linguistique était ainsi très hétérogène et, souvent, insuffisant par rapport au niveau requis lorsque les évaluations étaient effectuées en France.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 47 (2012-2013) de M. Roger Karoutchi.

<sup>2</sup> Inspection générale de l'administration, inspection générale des affaires sociales, Rapport sur l'évaluation de la politique d'accueil des étrangers primo-arrivants, octobre 2013.

Au total, l'IGA et l'IGAS ont donc proposé, dans leur rapport, la suppression de ce dispositif, *« au vu de l'insuffisance de ses prestations et de leur mauvaise articulation avec les prestations d'accueil délivrées dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration »*. Cette suppression devait permettre de *« dégager 3,3 millions d'euros d'économies, qui pourraient être redéployés vers la formation linguistique »*<sup>1</sup>.

Dans son avis du 20 septembre 2007, la Commission nationale consultative des droits de l'homme était allée dans le même sens en relevant que *« si l'apprentissage du français dès le pays d'origine peut apparaître de prime abord comme une mesure favorisant l'intégration des familles, ce dispositif semble toutefois faire double emploi avec l'obligation qui sera imposée aux bénéficiaires du regroupement familial de conclure un contrat d'accueil et d'intégration une fois sur le territoire français, contrat qui prévoit lui aussi une formation linguistique et civique. De plus, il s'avère peu réaliste dans les faits et aurait au contraire pour conséquence d'exclure un nombre important de migrants »*.

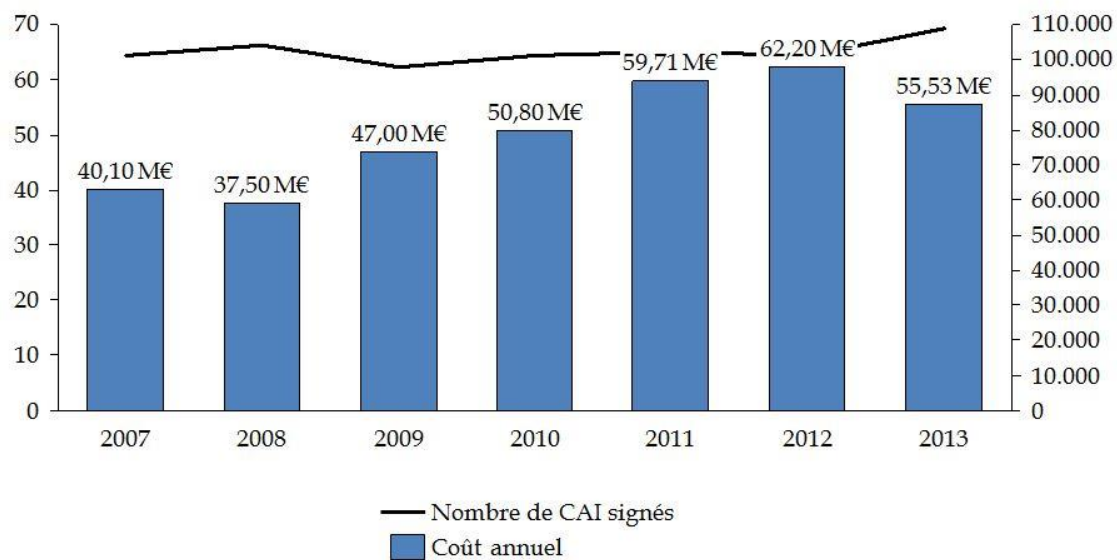
#### **5. Une formation considérée comme coûteuse au regard de ses résultats**

En outre, les formations proposées paraissaient trop coûteuses au regard de leurs résultats, comme le soulignait la Commission nationale consultative des droits de l'homme dans son avis du 21 mai 2015 sur la réforme du droit des étrangers : *« en bref, l'articulation voulue entre le respect du contrat d'accueil et d'intégration et le droit au séjour ne fonctionne pas. Ce constat est d'autant plus navrant que la mise en œuvre du dispositif est extrêmement coûteuse : les diverses formations dispensées au titre de l'intégration ont engendré en 2013 une dépense de plus de 50 millions d'euros »*.

---

<sup>1</sup> Ibid.

## Nombre de contrats d'accueil et d'intégration signés et coût annuel



Source : commission des finances du Sénat, d'après l'étude d'impact annexée au projet de loi relatif au droit des étrangers



## DEUXIÈME PARTIE UNE RÉFORME DE 2016 QUI NE CORRIGE PAS LES CARENCES DU SYSTÈME ANTÉRIEUR

La réforme prévue par la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France poursuivait, selon le Gouvernement qui l'a proposé, trois principaux objectifs : **sécuriser le parcours d'intégration des ressortissants étrangers**, contribuer à l'attractivité de la France en créant une carte propre aux talents internationaux et en simplifiant le parcours des étudiants et garantir tant la protection des libertés individuelles que l'efficacité des décisions administratives d'éloignement.

L'article 1<sup>er</sup> de loi du 7 mars 2016 remplace donc le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) par un dispositif unique : le parcours personnalisé d'intégration républicaine, qui comporte **un contrat d'intégration républicaine (CIR)**. Ce contrat est censé être à la fois **plus personnalisé et se présente comme davantage articulé avec la politique de délivrance des titres**.

La loi a, en outre, remplacé le pré-contrat d'accueil et d'intégration par une information sur la vie en France mise par l'État à disposition des candidats à l'immigration dans le pays d'origine, et supprimé le contrat d'accueil et d'intégration famille (CAIF), en réponse aux critiques adressées à ces dispositifs.

Conformément à l'article 67 de la loi, les dispositions prévues à l'article 1<sup>er</sup> (accueil et intégration, comprenant notamment la réforme de la formation linguistique et civique) ont été mises en place par l'Office français de l'immigration et de l'intégration à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2016.

Dans les faits, **les modifications apportées à la formation des étrangers primo-arrivants apparaissent largement insuffisantes** pour améliorer substantiellement les conditions de leur intégration à la société française.

**La réforme de la formation linguistique et civique n'est pas du tout à la hauteur des objectifs affichés.** Au contraire, elle maintient le *statu quo* s'agissant de l'articulation avec la délivrance des titres et marque un recul pour ce qui relève de la formation linguistique, dont la durée maximale a été réduite, rendant d'autant plus irréaliste l'atteinte d'un niveau de français satisfaisant par les migrants.

## A. UNE RÉFORME DE LA FORMATION LINGUISTIQUE EN TROMPE-L'ŒIL

### 1. Un objectif de niveau à l'issue de la formation toujours largement insuffisant

a) *Un objectif de la formation linguistique augmenté au niveau A1, restant en deçà des standards européens*

La formation linguistique vise maintenant l'acquisition d'un niveau de français au moins équivalent au niveau A1 du cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL), contre A1.1 auparavant, soit un relèvement extrêmement minime.

**Votre rapporteur spécial a pu constater, lors de ses différentes auditions, que le niveau A1 était unanimement considéré comme insuffisant pour permettre une intégration satisfaisante des étrangers.** Ce niveau constitue en effet le niveau élémentaire d'utilisation de langue et permet, aux termes de la nomenclature du CECRL à l'étranger de « *comprendre et utiliser des expressions familières et quotidiennes ainsi que des énoncés très simples qui visent à satisfaire des besoins concrets* ». Il correspond, au maximum, à un niveau d'élève d'école primaire.

**Ce niveau apparaît par ailleurs comme largement inférieur à celui visé dans les pays européens.** Globalement, d'après le Conseil de l'Europe, le niveau requis oscille entre A2 et B1<sup>1</sup>. En effet, si les niveaux d'exigence peuvent être plus faibles dans certains pays, comme le Luxembourg (A1.1 en langue française, allemande ou luxembourgeoise), la Croatie (A1.2, uniquement pour les demandeurs d'asile et les étrangers bénéficiant d'une protection) ou la Slovénie (A1), de nombreux pays visent toutefois un niveau A2, comme la Norvège, les Pays-Bas, ou encore l'Italie. L'Allemagne vise quant à elle l'atteinte du niveau B1.

b) *Un renforcement du niveau requis à A2 pour la délivrance d'une carte de résident*

**Le seul renforcement de l'exigence linguistique nécessaire pour prétendre à un titre de séjour concerne la carte de résident,** qui ne peut être obtenue qu'après cinq années de résidence régulière sur le territoire français : en principe, la carte de résident ne pourra être délivrée qu'aux étrangers dont la maîtrise de la langue française est au moins égale au **niveau A2 du CECR, sanctionné par un diplôme<sup>2</sup>** – contre un niveau A1.1 actuellement exigé.

---

<sup>1</sup> Conseil de l'Europe, *Unité des politiques linguistiques*, Rapport final sur la troisième enquête relative à l'intégration linguistique des migrants adultes – politique et pratique, 2014, p. 23.

<sup>2</sup> Le niveau exigé a été fixé par le décret n° 2016-1456 du 28 octobre 2016.

### **Trois principaux titres de séjour pour les étrangers : la carte de séjour temporaire, la carte de séjour pluriannuelle et la carte de résident**

Tout étranger âgé de plus de dix-huit ans qui souhaite séjourner en France plus de trois mois doit être muni d'un titre de séjour.

En dehors des régimes spéciaux (concernant par exemple les ressortissants tunisiens et algériens), des autorisations provisoires de séjour (APS, par exemple pour les parents d'un mineur malade ou les personnes engagées dans un parcours de sortie de la prostitution) et de la carte de séjour spécifique aux personnes retraitées, **trois principaux types de titres de séjour peuvent être distingués** : la carte de séjour temporaire, la carte de séjour pluriannuelle et la carte de résident.

La **carte de séjour temporaire**<sup>1</sup>, qui peut porter différentes mentions en fonction de la situation de l'intéressé et du motif de son séjour, est en principe<sup>2</sup> le **premier titre de séjour** dont bénéficie une personne étrangère souhaitant s'installer durablement sur le sol français. D'une **durée maximale d'un an**<sup>3</sup>, elle ne donne pas à son titulaire, par elle-même, le droit d'exercer une activité professionnelle de son choix. **Que ce soit avant ou après la réforme de 2016, la délivrance de ce titre de séjour n'est soumise à aucune condition de nature linguistique** ou de connaissance des valeurs de la République française.

La **carte de séjour pluriannuelle générale**<sup>4</sup>, d'une **durée maximale de quatre ans**, n'est jamais délivrée dès la première admission au séjour. Elle ne concerne donc que les étrangers déjà admis en France. Elle est délivrée après une première année de séjour régulier en France sous couvert d'une carte de séjour temporaire ou d'un visa de long séjour valant titre de séjour si l'étranger remplit les conditions requises.

**Valable dix ans et renouvelable de plein droit, la carte de résident**<sup>5</sup> confère à son titulaire **le droit d'exercer la profession de son choix, salariée ou non, sur l'ensemble du territoire français**. Une carte de résident permanent, à durée indéterminée, peut être sollicitée par l'étranger à l'expiration de sa carte de résident et peut être délivrée de plein droit dans certaines hypothèses.

*Source : commission des finances du Sénat (à partir du Dictionnaire permanent du droit des étrangers)*

**Cependant, cette disposition n'entrera en application qu'à l'expiration d'un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi, c'est-à-dire à partir du 7 mars 2018.**

<sup>1</sup> Dont les conditions de délivrance et de renouvellement sont prévues par les articles L. 313-6 à L. 313-16 et R. 313-6 à R. 313-38 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

<sup>2</sup> De nombreux cas particuliers peuvent déroger à cette règle générale, en particulier les visas de long séjour valant titre de séjour.

<sup>3</sup> Dans certains cas particuliers, la carte de séjour temporaire peut être renouvelée : étrangers titulaires d'une carte de séjour temporaire « visiteur » « stagiaire », « stagiaire ICT » ou « travailleur temporaire » ; étrangers victimes de la traite des êtres humains ou d'exploitation et qui ont déposé plainte contre l'auteur des infractions ou témoignent dans une procédure pénale contre une personne poursuivie.

<sup>4</sup> Dont les conditions de délivrance et de renouvellement sont définies à l'article L. 313-17 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

<sup>5</sup> Dont les conditions de délivrance et de renouvellement sont prévues par les articles L. 314-1, L. 314-14 et R. 314-1 à R. 314-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

**Si cette nouvelle mesure constitue une évolution louable, qui est la seule visant à mieux articuler le niveau de langue et la politique de délivrance des titres, le relèvement d'un « cran » du niveau de langue exigé pour prétendre à une carte de résident demeure trop timide.** En effet, le niveau A2, qui s'apparente au niveau exigé au début du collège, semble insuffisant pour assurer la pleine capacité d'un étranger à s'intégrer dans la société française, surtout pour un séjour long, la carte de résident permettant un séjour de dix ans sur le territoire.

## **2. Une formation plus légère que dans le régime antérieur**

*a) Une formation assurée par des prestataires extérieurs déclinée en trois parcours en fonction du niveau du migrant*

**Les formations linguistiques sont déclinées en parcours de 50, 100 ou 200 heures en fonction du niveau du migrant.**

L'évaluation du niveau en langue française est organisée sur les plates-formes d'accueil de l'Office français de l'immigration et de l'intégration et s'appuie sur les quatre compétences linguistiques du CECRL (écrit, compréhension et production, oral, compréhension et expression) sur la base d'un test écrit et d'un test oral. Ce test, destiné à toutes les personnes convoquées dans le cadre du contrat d'intégration républicaine, permet d'évaluer la production et la compréhension écrites.

**Le test écrit est organisé au début de chaque session.** D'une durée de vingt minutes, il est réalisé à partir de livrets tests (quinze versions disponibles) élaborés par un groupe de travail composé de représentants de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, de la direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité (DAAEN) du ministère de l'intérieur et d'organismes de formation linguistique.

Le test linguistique oral s'effectue au cours de l'entretien personnalisé avec l'auditeur de l'Office français de l'immigration et de l'intégration ; sa durée moyenne est de trente minutes (quarante minutes pour les bénéficiaires d'une protection internationale). Au cours de cet entretien, l'auditeur peut prescrire l'un des trois parcours de formation linguistique si le signataire a un niveau inférieur à A1 et l'orienter vers le prestataire ou lui donner une attestation de dispense de formation linguistique si le signataire obtient des résultats linguistiques égaux ou supérieurs au niveau A1.

La formation est assurée sur tout le territoire par 34 prestataires, dans 1 624 salles réparties sur 628 sites.

Le cahier des clauses particulières (CCP) du marché de formation linguistique prévoit une composition de groupes comportant un maximum de vingt stagiaires.



Le cahier des clauses particulières inclut en outre « l'ingénierie de la formation » (moyens pédagogiques, thématiques, etc.), qui est donc identique pour tous les prestataires et prévoit que les dossiers de présentation des offres incluent l'ensemble des *curriculum vitae* des formateurs et du coordinateur appelés à intervenir dans la formation. L'Office français de l'immigration et de l'intégration exerce ainsi un contrôle sur le profil des intervenants. Chaque remplacement en cours d'exécution du marché doit, à ce titre, lui être notifié.

Ainsi, les *curriculum vitae* présentés font l'objet d'une analyse individuelle par l'Office français de l'immigration et de l'intégration, qui permet de vérifier le respect des conditions de formation et d'expérience.

### **Le profil des enseignants assurant la formation linguistique**

Les organismes de formation, titulaires du marché, recrutent et affectent aux actions du dispositif une équipe de formateurs qui, dans tous les cas, doivent :

- attester de connaissances pédagogiques et d'une formation initiale ciblée (master Français langue étrangère ou master Français langue d'intégration ou équivalent) ou d'une expérience de cinq ans, significative et reconnue, dans le domaine de la formation linguistique des adultes et de groupes hétérogènes ;

- être sensibilisés aux questions de représentation, de diversité culturelle et de discriminations ;

- avoir une bonne connaissance des politiques publiques d'intégration et de la réglementation du droit applicable aux étrangers ;

- s'exprimer de manière simple et adaptée à un public allophone, exclusivement en langue française qu'ils doivent parfaitement maîtriser.

Les dossiers de présentation de l'offre incluent les *curriculum vitae* des formateurs, avec mention de leurs diplômes, titres ou qualités.

Ainsi, l'Office français de l'immigration et de l'intégration contrôle et valide l'ensemble des *curriculum vitae* des formateurs intervenant sur le marché de formation linguistique.

Les intervenants actifs doivent impérativement être ceux cités dans la réponse à l'appel d'offres.

Les remplacements, après la notification du marché, doivent procéder d'une nécessité absolue, être signalés et validés par la direction territoriale de l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

Tout nouveau candidat doit présenter une expérience et un niveau de qualification au moins équivalent au formateur sortant en corrélation avec les exigences retenues.

Le cahier des clauses particulières prévoit également la possibilité pour l'Office français de l'immigration et de l'intégration de contrôler les prestations des formateurs et d'exiger le remplacement immédiat d'un formateur en cas de constat de non-respect des qualités pédagogiques, ou tout autre comportement ne correspondant pas aux exigences mentionnées dans le CCP.

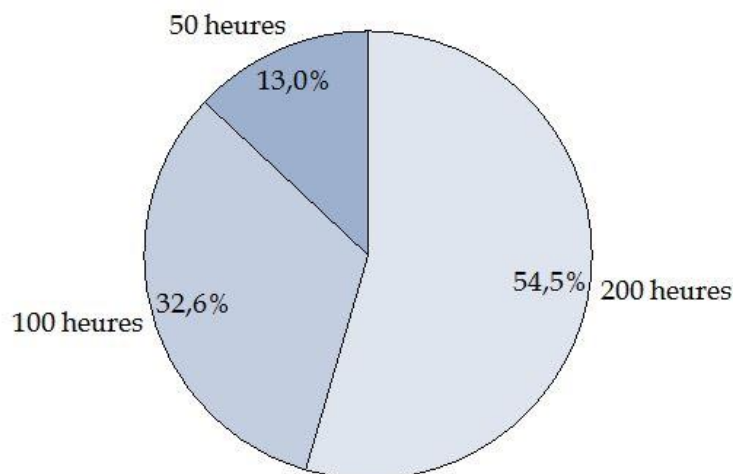
Par ailleurs, il a été proposé au cours du mois de juillet 2016 un séminaire de formation animé par le Centre international d'études pédagogiques (CIEP) de deux semaines aux formateurs retenus dans le cadre du marché de formation linguistique de l'Office français de l'immigration et de l'intégration. Ce séminaire a été complété par une journée d'échanges entre les participants organisée en novembre 2016.

*Source : réponse du ministère de l'intérieur au questionnaire de votre rapporteur spécial*

Sur la période du 1<sup>er</sup> juillet (date de mise en place du contrat d'intégration républicaine) au 31 décembre 2016, plus de la moitié des 26 189 signataires orientés en formation linguistique s'est vu prescrire une formation de 200 heures.

**Répartition en 2016 des bénéficiaires d'une formation linguistique  
par durée du parcours de formation**

(en %)



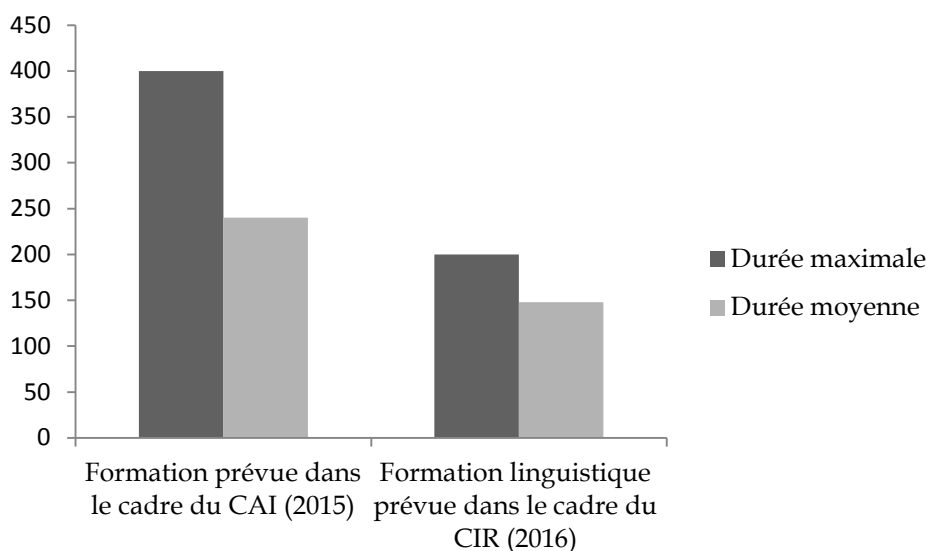
*Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses du ministère de l'intérieur au questionnaire)*

*b) Un volume horaire réduit et une organisation de l'Office français de l'immigration et de l'intégration quasiment inchangée*

Alors que la formation prévue dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration prévoyait trois parcours, pouvant atteindre 400 heures, **la nouvelle formation masque en réalité un recul objectif**, le nombre maximal d'heures pouvant être prescrites étant ramené à 200. Le parcours moyen s'élève aujourd'hui à 148 heures, alors qu'il atteignait en moyenne 240 heures en 2012.

**Durée maximale et durée moyenne de la formation linguistique prévue dans le cadre du contrat d'intégration républicaine et du contrat d'accueil et d'intégration**

*(en heures)*



*Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses aux questionnaires*

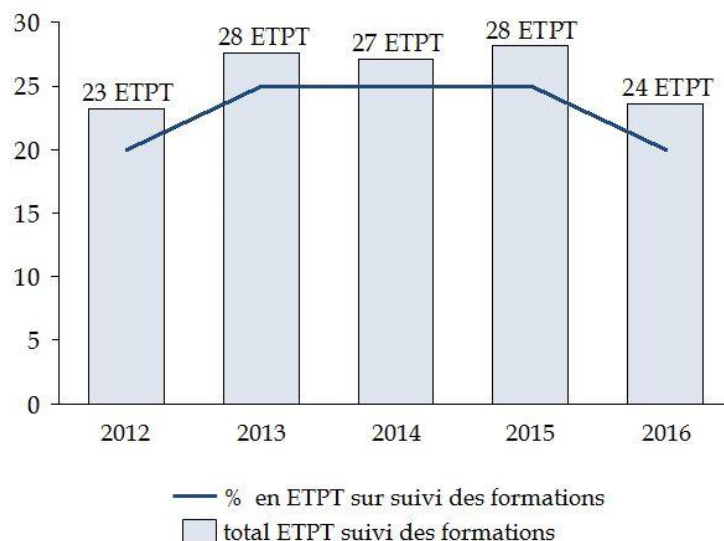
L'objectif de personnalisation de la formation, qui était pourtant l'un des principaux objectifs de la réforme, ne repose par ailleurs que sur la déclinaison en trois parcours, dont seule la durée varie, les méthodes pédagogique étant identiques, comme le stipule le cahier des clauses particulières. **Si l'Office français de l'immigration et de l'intégration déclare s'attacher à former des groupes homogènes d'un point de vue linguistique et socioculturel, votre rapporteur spécial a pu constater lors de son déplacement dans un centre de formation linguistique parisien que tel n'était pas toujours le cas.** Les groupes peuvent au contraire comprendre des membres d'origines sociales et de milieux socioculturels variés, en raison de l'affectation des élèves avant tout en fonction de leur ordre d'arrivée, qui conditionne la date d'entrée en formation.

Cette absence de réelle évolution se traduit également par une **permanence de l'organisation de la journée d'accueil et de placement des migrants**. Selon le ministère de l'intérieur, les services dédiés n'ont ainsi connu « aucune réorganisation profonde » à la suite de la réforme. Au sein des directions territoriales de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, seule une adaptation marginale du « déroulé » de la plate-forme d'accueil est intervenue (mise en place du test de positionnement linguistique après la présentation collective portant sur la demi-journée d'accueil à l'Office français de l'immigration et de l'intégration ; présence du prestataire linguistique sur la plate-forme qui reçoit les signataires qui ont un niveau de français inférieur à A1 à la suite de l'entretien personnalisé).

Les effectifs dédiés au suivi des formations assurées aux étrangers sont globalement stables depuis cinq ans et s'élèvent à environ 25 emplois équivalent temps plein (ETPT).

#### Évolution du nombre et de la part d'ETPT dédiés au suivi des formations aux étrangers au sein de l'Office français de l'immigration et de l'intégration

(en ETPT et en %)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses au questionnaire du rapporteur spécial)

*c) Des résultats toujours insuffisants, notamment pour les étrangers les plus éloignés du niveau A1*

Les **résultats du dispositif ne sont, pour l'heure, pas très encourageants**. Ainsi, au sein d'un panel de 3 640 personnes ayant signé un contrat d'intégration républicaine entre le 1<sup>er</sup> juillet et le 31 décembre 2016 et

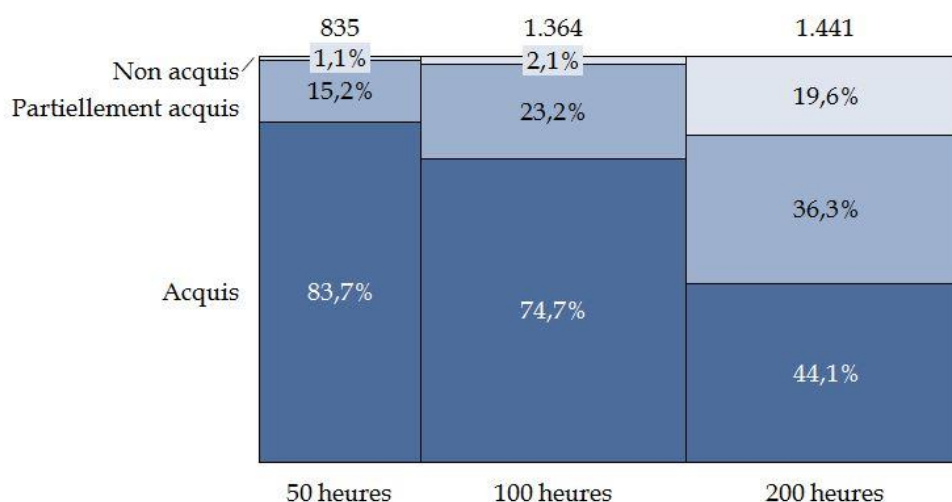
ayant achevé leur parcours de formation linguistique, à peine 65 % des participants avaient atteint la cible d'un niveau A1, alors même que celle-ci n'est pas particulièrement ambitieuse.

L'efficacité de la formation linguistique est mesurée, dans les documents budgétaires relatifs à la mission « Immigration, asile et intégration » par deux indicateurs : si l'un, relatif au coût de gestion des formations, paraît plutôt pertinent, l'autre au contraire, qui mesure le taux d'assiduité des bénéficiaires, est inadapté.

L'évolution du taux d'assiduité ne permet pas d'évaluer l'efficacité de l'action publique en matière de formation des étrangers. Il serait plus intéressant de connaître la proportion des bénéficiaires de la formation qui atteint effectivement l'objectif de niveau prescrit.

### Résultats des trois parcours de formation en 2016

(en %)



Note de lecture : la largeur des colonnes est proportionnelle au nombre de personnes ayant suivi le parcours (graphique dit « marimekko »).

Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses au questionnaire)

Il est particulièrement intéressant de noter que la part des étrangers atteignant le niveau prescrit diminue fortement avec la durée de la formation : elle passe de plus de 80 % pour le parcours de 50 heures à 44 % pour celui de 200 heures. **Les parcours destinés aux personnes maîtrisant le moins bien la langue française sont donc particulièrement inadaptés. Ce constat témoigne du besoin d'un parcours renforcé, plus long et plus progressif, pour une partie des étrangers primo-arrivants.**

### 3. Une absence de conséquence en cas de non-atteinte du niveau A1 à l'issue de la formation

Si la formation vise la maîtrise du niveau A1 par l'immigré, aucune sanction n'intervient si ce dernier ne l'atteint pas.

En effet, la signature du contrat d'intégration républicaine est obligatoire, mais son non-respect n'est pas davantage opposable dans le cadre de la délivrance des titres de séjour<sup>1</sup> qu'il ne l'était dans le régime antérieur. Seule la délivrance d'une carte de résident sera conditionnée, à compter du 7 mars 2018, par l'atteinte effective du niveau A2.

Depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2016, la délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle est **uniquement soumise à deux conditions**<sup>2</sup>. D'une part, l'étranger ne doit pas avoir manifesté de rejet des valeurs essentielles de la société et de la République. D'autre part, **il doit justifier de son assiduité et du sérieux de sa participation aux formations prévues par le contrat d'intégration républicaine**<sup>3</sup>.

Pour la **formation linguistique**, il est exigé le **suivi d'au moins 80 % du nombre d'heures de formation prescrites** et le **fait d'avoir progressé** entre le test de positionnement initial et le test de positionnement final. D'après la circulaire du 2 novembre 2016, « *toute progression, même minime, est prise en compte* »<sup>4</sup>. L'Office français de l'immigration et de l'intégration évalue le respect de ces conditions : son avis, motivé uniquement s'il est négatif, est ensuite transmis au préfet. En réalité même l'assiduité n'est pas systématiquement sanctionnée, car les préfetures n'ont pas toujours les moyens de le faire dans un contexte de flux migratoires en constante augmentation.

Même si le niveau cible de la formation linguistique initiale a été légèrement revu à la hausse à la suite de la réforme de 2016, **la délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle ne prend donc toujours pas réellement en compte le niveau effectif de langue de la personne concernée** : tout au plus celle-ci doit-elle avoir suivi la formation prescrite. En ne créant aucune incitation réelle à atteindre effectivement le niveau visé par la formation, le dispositif issu de la loi de 2016 perpétue donc la carence principale du système antérieur.

---

<sup>1</sup> Circulaire du 2 novembre 2016 sur l'application de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France (NOR : INTV1631686J).

<sup>2</sup> En application de l'accord du 27 décembre 1968, le contrat d'intégration républicaine ne s'applique pas aux ressortissants algériens, qui ne sont donc légalement pas tenus de le signer. Le dispositif ne s'applique donc aux Algériens que sur la base de volontariat (en pratique, ils étaient très nombreux à signer le contrat d'accueil et d'intégration).

<sup>3</sup> Article L. 313-17 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

<sup>4</sup> Ibid.

Le ministère de l'intérieur précise par ailleurs que les stagiaires ayant atteint le niveau A1 à l'issue de la formation sont incités à obtenir une certification de leur niveau de langue « *afin de les aider dans leurs démarches ultérieures (formation, emploi...)* », ce qui atteste en réalité du caractère « *optionnel* » de cette réussite pour l'obtention d'un titre de séjour.

## **B. UNE FORMATION CIVIQUE QUASIMENT INCHANGÉE, TOUJOURS TRÈS LACUNAIRE**

### **1. Une formation civique au contenu toujours trop dense et académique**

Entre le 1<sup>er</sup> juillet et le 31 décembre 2016, 45 694 personnes se sont vu prescrire la formation civique (modules 1 et 2), soit 99,88 %<sup>1</sup> des signataires de contrats d'intégration républicaine. La formation est assurée par 34 prestataires répartis sur 628 sites.

Allongée d'une journée par rapport à celle prévue dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration, la formation civique contient maintenant deux modules.

Le premier, intitulé « Valeurs et institutions de la République française », reprend en grande partie le contenu de la formation préexistante (cf. annexe). **Il perpétue, à cet égard, les défauts que votre rapporteur spécial avait identifiés, à savoir une densité bien trop importante et un contenu éloigné des préoccupations des migrants.** Le support de présentation, réalisé par la direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité, comprend en effet une centaine de diapositives peu aérées, abordant de manière très théorique des sujets inadaptés à l'auditoire.

**Le second module, « Vivre et accéder à l'emploi en France », se veut plus opérationnel et pratique.** Il concerne notamment l'installation en France, l'accès à la santé, l'accès à l'éducation, le logement, ainsi que l'accès aux droits (cf. annexe). Il prévoit également une demi-journée dédiée à l'accès à l'emploi et à la création d'activité. Par ailleurs et afin de personnaliser ce module au lieu de résidence des usagers, **le formateur dispose d'une fiche d'information sur le tissu économique de la région et, le cas échéant, d'éléments relatifs à l'histoire et à la géographie du département et de la région d'outre-mer.** Cette fiche reprend, dans les faits, une partie des informations qui étaient présentées lors de la journée d'information sur la vie en France, prévue dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration.

---

<sup>1</sup> 52 signataires ont sollicité une dispense pour raison de santé.

## **2. Une organisation inadaptée favorisant le caractère magistral de la formation**

**Les conditions dans lesquelles se déroule la formation civique n'ont, en réalité, pas changé depuis 2012. L'auditoire est reçu dans des salles exiguës dépourvues de tables et reste très largement passif face à l'exposé général qui lui est présenté.** Si l'Office français de l'immigration et de l'intégration précise qu'il prévoit, dans le déroulé des formations, des temps d'échange à l'issue des principales thématiques, l'interactivité reste faible, voire inexistante, les interventions des élèves étant rares.

L'homogénéité des auditoires est davantage assurée que pour les formations linguistiques (la tâche étant plus aisée pour des formations d'une journée seulement), en partie du fait de la présence d'un interprète bilingue. **70 % des sessions de formation civique<sup>1</sup> comprennent ainsi un interprète,** ces journées ayant lieu en général au début du parcours d'intégration, à un moment où la maîtrise du français d'une partie de l'auditoire est souvent encore loin d'être suffisante pour permettre de comprendre un contenu si dense et académique. La présence du traducteur nuit à la fluidité générale de l'enseignement, en allongeant fortement les interventions, et à l'assimilation réelle du contenu. Elle crée une distance entre l'enseignant et les élèves, de telle sorte que les seuls participants sont en général ceux qui ont compris les propos en français.

Par ailleurs, aucun support papier n'est remis aux élèves, qui ne prennent généralement pas de note.

## **3. Une absence d'évaluation des étrangers à l'issue de la formation**

À cette absence d'interactivité, liée tant au contenu de la formation qu'aux conditions matérielles dans lesquelles elle est dispensée, s'ajoute **l'absence de sanction de la compréhension par le migrant du contenu.**

Alors que la formation linguistique est tout de même jalonnée de deux tests – dont le résultat n'a toutefois pas d'impact systématique pour la délivrance d'un titre – **la formation civique ne comporte aucune évaluation individuelle.**

Le support de la formation contient cependant, dans sa dernière partie, un questionnaire à choix multiples (douze questions, trois choix possibles) animé par le formateur pour l'ensemble du groupe, dont l'objectif est de s'assurer de la bonne compréhension collective de la formation et de créer une séquence d'interactivité. **La qualité des réponses à ce questionnaire n'a toutefois aucune incidence sur l'obtention d'un nouveau titre de séjour.**

---

<sup>1</sup> Son coût étant par ailleurs inclus dans le prix forfaitaire de la journée de formation.



Seules l'absence de « sérieux » ou une manifestation du rejet des valeurs de la République au cours de la formation civique sont susceptibles de motiver un éventuel refus d'un titre de séjour.

**La formation civique ne fait donc dans les faits l'objet d'aucune évaluation**, alors même que la connaissance des valeurs au fondement au pacte républicain et de la vie dans la société française sont indispensables pour garantir l'intégration des étrangers.

### *C. DES MOYENS BUDGÉTAIRES TOUJOURS INADAPTÉS*

**Les moyens budgétaires alloués à la formation sont soit trop élevés au regard des objectifs atteints, soit trop faibles au regard de l'ambition de garantir une intégration réussie des immigrants primo-arrivants dans la société française.**

#### **1. Une augmentation du montant global du financement de la formation à partir de 2017**

La réforme de la formation linguistique et civique devrait entraîner une hausse des crédits alloués tant à la formation linguistique qu'à la formation civique. Elle devrait ainsi représenter en 2017 une dépense de 55,6 millions d'euros, contre 38,5 millions d'euros en 2016.

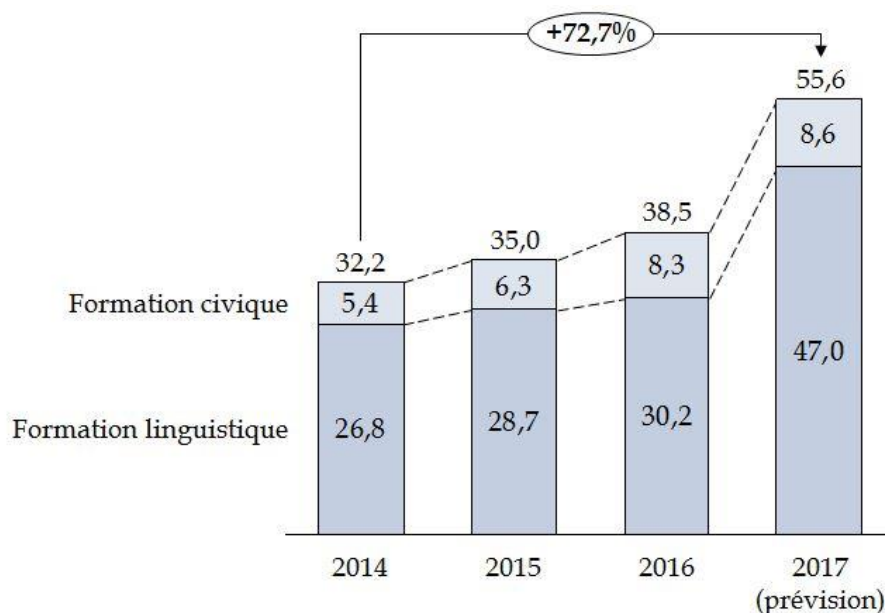
En effet, si le volume horaire a été revu à la baisse, le taux de prescription linguistique a fortement augmenté à la suite de l'augmentation du niveau cible à A1. Dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration (période du 1<sup>er</sup> janvier au 30 juin 2016), il s'élevait à 28 % des signataires du contrat contre 57 % dans le cadre du contrat d'intégration républicaine. L'impact budgétaire correspondra à une hausse du coût de cette formation de plus de 15 millions d'euros en 2017 par rapport à 2016.

S'agissant de la formation civique, la hausse progressive du coût s'explique notamment par le caractère facultatif de la journée d'information « Vivre en France » dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration (prescrite en 2011 à 31,9 % des signataires), remplacée par une journée de formation « Vivre et accéder à l'emploi en France » prévue dans le cadre de la nouvelle formation civique et obligatoire pour tous les signataires.

Cette formation est financée par l'action 11 « Accueil des étrangers primo-arrivants » du programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » de la mission « Immigration, asile et intégration ».

## Crédits de la formation linguistique et crédits de la formation civique depuis 2014

(en millions d'euros)



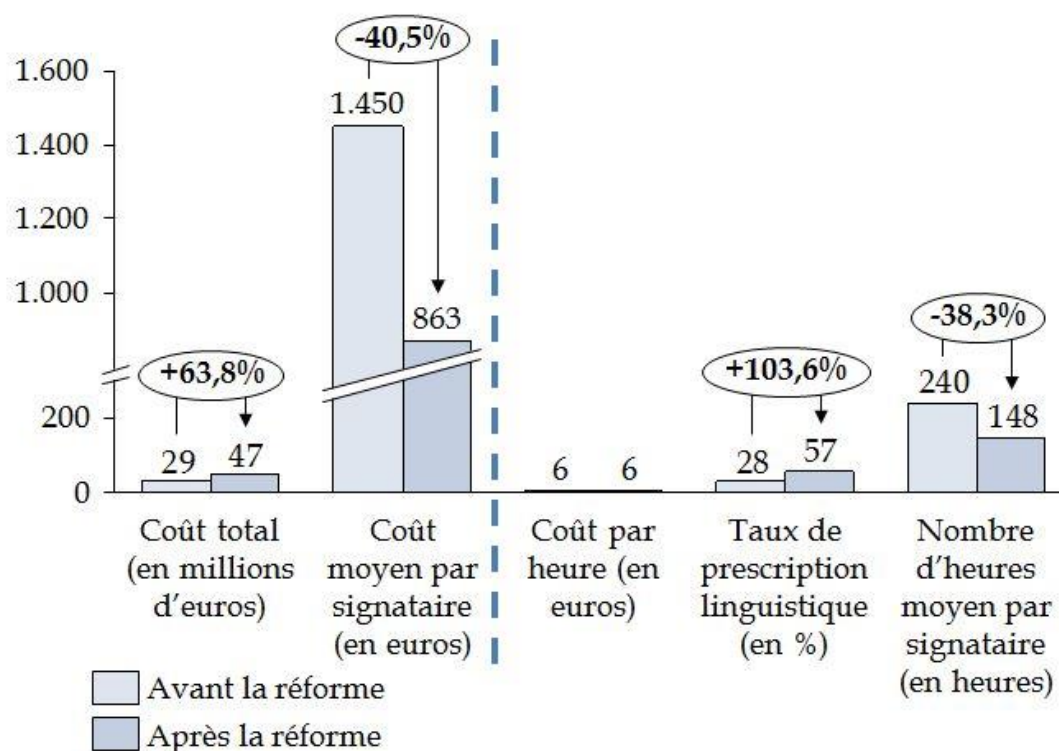
Source : commission des finances du Sénat, d'après les données transmises par l'Ofii

### 2. Des moyens toujours inadaptés aux objectifs affichés

L'analyse conjointe du coût global des formations et du coût moyen par signataire conduit à constater un paradoxe qui explique que les moyens budgétaires, malgré leur augmentation, demeurent inadaptés : si le coût horaire est resté à peu près constant, l'augmentation du taux de prescription d'une formation (qui est multiplié quasiment par deux) associée à la diminution du nombre moyen d'heures de formation par signataire conduit à allouer moins de crédits par signataire (- 40,5 %) malgré une croissance globale très importante (+ 63,7 %) du budget de la formation linguistique.

### Évolution, avant et après la réforme, du coût total et du coût par signataire de la formation linguistique et principaux facteurs d'explication

(en millions d'euros, en euros, en % et en heures)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses au questionnaire du rapporteur spécial)

La réforme de 2016, en matière linguistique, renforce donc l'inadéquation des moyens en entraînant fortement une augmentation du taux de prescription et une baisse du nombre d'heures moyen par signataire.

Le constat est similaire concernant la formation civique : le doublement de la durée de la formation ne s'est pas accompagné d'un renforcement des moyens adapté aux enjeux, ce qui conduit à réduire très significativement le coût moyen d'une journée de formation (- 40,5 %) sans que cette diminution ne puisse être expliquée par une réforme profonde de l'organisation et des conditions matérielles dans lesquelles les formations sont assurées, laissant craindre une dilution des moyens.

Concernant la formation linguistique hors contrat d'intégration, en particulier à destination des migrants souhaitant obtenir une carte de résident dont le niveau est inférieur à A2, d'après le projet annuel de performances de la mission « Immigration, asile et intégration », l'accompagnement repose sur « le *financement des ateliers socio-linguistiques et de marchés spécifiques* » qui bénéficieront d'un surcroît de crédits de 5,2 millions d'euros en 2017 à ce titre. Environ 20 000 cartes de résidents sont attribuées chaque année, ce qui correspond donc en moyenne

à **une augmentation de la dépense de 260 euros par étranger concerné.** L'effet de cette augmentation des crédits est, pour l'heure, difficile à évaluer, les données d'exécution et de mesure de la performance relative à cette dépense n'étant pas encore disponibles.

## TROISIÈME PARTIE RENFORCER LA FORMATION EN ÉTANT RÉALISTE SUR LE TEMPS ET LES MOYENS BUDGÉTAIRES QU'ELLE EXIGE

### *A. ASSURER L'EFFECTIVITÉ DE L'OBLIGATION D'ATTEINTE D'UN NIVEAU DE LANGUE SUFFISANT POUR ASSURER L'INTÉGRATION DE L'ÉTRANGER*

#### **1. Mettre en place un dispositif réellement incitatif d'atteinte du niveau de langue**

La principale carence de la formation réside dans l'absence de sanction réelle de sa réussite, sauf pour les étrangers souhaitant obtenir une carte de résident. Pour les autres, seuls l'assiduité, le « sérieux » et la réalisation d'un progrès, même minime, sont effectivement pris en compte, encore que de manière très aléatoire.

Votre rapporteur spécial estime, comme en 2012, que l'incitation à la réussite et au progrès devrait être plus forte, ce qui passe par l'instauration d'une **obligation qui ne serait plus seulement de moyens mais de résultats**.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme interdit de sanctionner de façon systématique l'échec aux tests de langue par un non renouvellement du titre, sur le fondement de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des droits fondamentaux relatif au droit à une vie familiale normale<sup>1</sup>.

D'autres mécanismes compatibles avec les stipulations de la Convention européenne des droits de l'homme peuvent néanmoins être envisagés. **La modulation des titres de séjour auquel l'étranger est éligible en fonction de sa réussite pourrait être mise en place**. Ainsi, si le demandeur n'atteint pas le niveau A1 au bout d'un an, il ne pourrait pas obtenir la carte de séjour pluriannuelle, mais, sous réserve d'y avoir droit, une carte de séjour temporaire. Il pourrait, en outre, être imaginé un **mécanisme de relèvement de la participation financière de l'étranger en cas d'échec aux tests de langue ou, du moins, en cas de non assiduité**, comme cela est prévu en Allemagne.

**L'exemple italien, qui se distingue par sa dimension fortement incitative, pourrait également constituer une source d'inspiration pertinente**. Non seulement l'obtention d'un titre de séjour supérieur à un an est conditionnée par l'atteinte du niveau A2 mais, au-delà, **l'étranger est incité à accumuler le plus grand nombre possible de crédits, par le succès à**

---

<sup>1</sup> Cour européenne des droits de l'homme, M.S.S. c. Belgique et Grèce (GC), 21 janvier 2011.

**la formation linguistique, mais aussi par le suivi de formations complémentaires, l'exercice d'activités économiques ou le fait de trouver un logement.** Un nombre insuffisant de crédits peut entraîner l'annulation de l'accord d'intégration, voire l'expulsion de l'étranger, tandis qu'un nombre élevé de crédits peut permettre de bénéficier des gratifications (accès à des activités culturelles et des formations financées par l'État).

**Recommandation n° 1 :** prévoir des mécanismes conditionnant la délivrance des titres pluriannuels de séjour à l'obtention du niveau de langue requis, afin d'inciter les bénéficiaires à s'impliquer pleinement dans leur formation.

**2. Augmenter progressivement le niveau linguistique nécessaire pour l'obtention d'un titre de séjour pluriannuel à A2, à B1 pour la carte de résident et, par cohérence, à B2 pour la nationalité**

Il est illusoire de penser qu'un étranger puisse s'insérer socialement et professionnellement dans la communauté nationale avec un niveau de langue équivalent à A1. Ce niveau ne permet ni l'emploi qualifié, ni la participation à la vie sociale et citoyenne, ni même la compréhension de la plupart des dossiers et formulaires administratifs. En outre, il reste inférieur à celui requis dans de nombreux pays européens.

Votre rapporteur spécial plaide pour un relèvement d'un « cran » de l'ensemble des niveaux de langues requis sur le modèle suivant :

- **l'atteinte d'un niveau A2 pour l'obtention d'un titre pluriannuel de séjour.** L'objectif d'atteinte du niveau A1 pourrait, néanmoins, être maintenu pour la première formation, l'atteinte du niveau A2 pouvant sembler trop ambitieux pour les publics disposant d'une maîtrise faible du français. Par ailleurs, votre rapporteur spécial insiste sur la nécessité d'inciter les étrangers à poursuivre leurs efforts de formation en français, quel que soit leur niveau, même s'ils reçoivent une attestation de dispense de formation linguistique. Si le niveau de français de l'étranger est faible tout en étant suffisant, un encouragement des migrants à poursuivre leur formation dans des parcours cofinancés par l'Office français de l'immigration et de l'intégration apparaît nécessaire ;

- l'atteinte du niveau B1 pour la carte de résident ;

- par coordination, l'atteinte du niveau B2 pour la nationalité, aujourd'hui fixé à A1.

**Recommandation n° 2 :** fixer des objectifs conformes à l'exigence d'intégration des immigrés, en augmentant progressivement le niveau de langue requis à l'issue de la formation de A1 à A2 et celui requis pour la carte de résident de A2 à B1.

## **B. L'AMÉLIORATION DE LA CONDITION ET DES CONTENUS DE LA FORMATION**

### **1. Adapter le volume horaire à l'objectif linguistique fixé**

Le volume horaire des cours de formation linguistique est insuffisant pour permettre l'atteinte de l'objectif A1, notamment pour les publics les plus éloignés de ce niveau s'étant vu prescrire un parcours de formation de 200 heures (cf. *supra*). Un rehaussement du niveau devrait donc inévitablement entraîner une augmentation du volume horaire de la formation, pour les étrangers particulièrement éloignés de l'objectif linguistique.

En Allemagne, la durée du parcours de formation, devant mener au niveau B1, est de 660 heures. À titre de comparaison, le parcours peut atteindre 300 à 400 heures en Norvège, ou encore 700 à 800 heures aux Pays-Bas. **Au total, votre rapporteur spécial estime qu'un triplement de la durée du parcours de formation prescrit aux publics les plus éloignés du niveau A2 est absolument nécessaire pour garantir un taux de réussite satisfaisant aux tests de langue et rendre ce nouvel objectif réaliste.**

**Recommandation n° 3 :** concernant la formation linguistique, augmenter le volume horaire maximum pouvant être prescrit à 600 heures pour les publics les plus éloignés du niveau requis, afin de leur donner de réelles chances de parvenir à une maîtrise de la langue suffisante pour vivre, travailler et s'intégrer en France.

### **2. Former des groupes de niveau plus homogènes**

Alors même que la réforme de 2016 visait à individualiser davantage les parcours, **la formation linguistique apparaît toujours bien trop standardisée** : les trois parcours de formation se distinguent uniquement par leur volume horaire.

Or les facteurs conditionnant l'apprentissage de la langue ne se limitent pas au seul niveau de l'étranger en français. Les situations sont en effet très différentes, selon le niveau de formation initiale, mais aussi le

---

degré d'éloignement de la langue d'origine par rapport au français, ce qui peut justifier le recours à des méthodes d'enseignement distinctes. Il convient à cet égard de coupler à l'augmentation du nombre d'heures de formation une redéfinition des parcours, en s'inspirant des dispositifs scandinaves distinguant les étrangers primo-arrivants selon le niveau de scolarité atteint dans le pays d'origine. Ainsi, au Danemark, trois parcours de formation sont distingués selon que la scolarité de la personne a été courte, moyenne ou longue dans le pays d'origine.

En Allemagne, afin de s'adapter aux publics concernés, il existe également des **parcours spécifiques** (parcours d'alphabétisation, d'intégration féminine, d'intégration pour les jeunes, d'intégration pour les parents, et parcours intensif, destiné aux personnes très qualifiées). Dans le cadre de ces parcours spécifiques, la durée de la formation linguistique est comprise **entre 400 heures (parcours intensif) et 960 heures**<sup>1</sup>.

Il convient, à cet égard, de relever que le parcours de formation prévu dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration était plus personnalisé, puisqu'un parcours créé en 2011 menait directement au DELF niveau A1. Ce dispositif individualisait le parcours en prenant en compte la situation des immigrés déjà scolarisés, alphabétisés, capables d'apprendre plus rapidement une nouvelle langue. Le niveau A1 ayant été généralisé, de tels parcours n'existent plus.

**À court terme, votre rapporteur spécial recommande ainsi que des efforts plus importants soient effectués afin de former des groupes plus homogènes, notamment en termes d'origine géographique et de niveau scolaire.** Le principal obstacle à de tels regroupements réside aujourd'hui dans le fait que les élèves sont inscrits en fonction de leur niveau, au fur et à mesure de leur arrivée dans les formations linguistiques. Une telle homogénéisation supposerait donc de laisser un délai, qui devrait rester court, entre l'arrivée de l'étranger et son affectation à un groupe qui lui correspondrait davantage.

S'agissant de la formation civique, il convient de noter un réel effort d'ores et déjà apporté par l'Office français de l'immigration et de l'intégration à la constitution de groupes homogènes du point de vue linguistique, mais aussi culturel. Du point de vue culturel d'abord, certains aspects de la formation sur les droits des femmes et l'interdiction de l'excision, par exemple, sont inutiles pour des publics occidentaux (Américains, Canadiens, etc.). Du point de vue linguistique, ensuite, le niveau de langue ne doit pas empêcher la compréhension de la formation, étant entendu que cette dernière a lieu au début du parcours, c'est-à-dire avant la fin des formations linguistiques.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 47 (2012-2013) de M. Roger Karoutchi, fait au nom de la commission des finances, déposé le 16 octobre 2012, L'office français de l'immigration et de l'intégration : pour une politique d'intégration réaliste et ambitieuse.



**À moyen et long terme, la mise en place de parcours différenciés selon le niveau scolaire et le contexte familial du migrant, comme il en existe en Allemagne, pourrait être expérimentée.** Il ne s'agit pas en effet seulement d'augmenter le volume horaire des formations, mais aussi d'enseigner la langue de façon plus adaptée à l'auditoire. **L'individualisation des parcours de formation pourrait constituer une source d'économies** dans la mesure où il est probable que certaines personnes étrangères, bien que très éloignées du niveau A1 ou A2 à leur arrivée, pourraient l'atteindre plus rapidement que d'autres migrants plus proches de ce niveau mais dont la faible scolarisation antérieure, ou bien les importantes contraintes privées, ne permettent pas nécessairement un apprentissage rapide.

**Recommandation n° 4 :** afin de pouvoir adapter les méthodes pédagogiques à la pluralité des publics, former des groupes plus homogènes selon l'origine géographique des signataires et leur parcours scolaire dans le pays d'origine.

**Recommandation n° 5 :** afin de mieux adapter la formation linguistique aux profils susceptibles de progresser rapidement, prévoir une formation plus intensive, dont la durée serait réduite.

### **3. Rétablir partiellement la formation dans certains pays d'origine**

Votre rapporteur spécial avait mis en évidence les carences du dispositif pré-contrat d'accueil et d'intégration, en 2012, qui tenaient notamment au caractère inégal de la formation, en fonction des pays, à l'absence de sanction réelle du dispositif et au manque d'harmonisation entre les niveaux de langue exigés dans le pays d'origine, en pré-contrat d'accueil et d'intégration, et ceux exigés une fois arrivé en France dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration. Le coût de ce dispositif, de 2,9 millions d'euros en 2013, et les critiques formulées par l'IGA et l'IGAS, ont conduit le législateur à le supprimer en 2016<sup>1</sup>.

**La suppression pure et simple de tout accompagnement des étrangers dans leur pays d'origine était cependant une erreur et il aurait mieux valu prévoir un dispositif plus souple.**

---

<sup>1</sup> Loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers.

D'une part, **dans 41 pays, l'Office français de l'immigration et de l'intégration avait noué des conventions avec des opérateurs de terrain**, qui organisaient des formations et faisaient passer les tests, **notamment l'Alliance Française**. Cette stratégie d'implantation, décidée en 2008, semblait plutôt judicieuse, d'autant plus que la non-couverture des autres pays était justifiée soit par leur trop grande étendue (Brésil, Russie, Chine, etc.), soit par un nombre très faible de personnes intéressées<sup>1</sup>.

**En outre, la formation dans le pays d'origine touchait mieux certains publics que la formation à l'arrivée.** S'agissant en particulier des publics du regroupement familial, le directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration a indiqué en audition à votre rapporteur spécial que la disponibilité était moindre après l'arrivée qu'avant le départ.

Ainsi, un rétablissement partiel d'un tel dispositif, dans les pays où l'écart culturel et linguistique ainsi que l'envergure des flux le justifient, pourrait être envisagé. Un tel dispositif, qui devrait être allégé et ciblé, pourrait en outre s'appuyer sur une éventuelle contribution financière des migrants, sur le modèle de celle que souhaite instaurer votre rapporteur spécial pour la formation linguistique et civique dispensée en France (cf. *infra*).

#### **4. Refonder la formation civique**

Le constat de la faiblesse de la formation civique est particulièrement clair. Elle souffre des mêmes défauts que celle qui était dispensée dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration, et en particulier l'absence d'interactivité et d'évaluation réelle des migrants. Le volume horaire, de deux fois six heures, est par ailleurs particulièrement faible au regard de l'étendue du programme et de ce qui existe à l'étranger. En Allemagne, par exemple, la formation équivalente dure ainsi 60 heures.

Votre rapporteur spécial proposait en 2012 que la formation soit portée à **au moins vingt heures** et s'étale sur plusieurs journées. Il souhaitait qu'elle fasse appel à la fois à des **supports papiers** et à une certaine **interactivité** avec les étrangers. Cette proposition se heurtait toutefois à des considérations budgétaires, et pourrait présenter les mêmes défauts que la formation civique actuelle, liés au manque de maîtrise de la langue française du public, et au manque d'interactivité et d'engagement des élèves qui en découle nécessairement.

Une fusion de la formation civique et de la formation linguistique pourrait constituer une alternative pertinente. La **formation linguistique comprendrait ainsi un important volet relatif à la vie en France et aux**

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 47 (2012-2013) de M. Roger Karoutchi, fait au nom de la commission des finances, déposé le 16 octobre 2012, L'office français de l'immigration et de l'intégration : pour une politique d'intégration réaliste et ambitieuse.

**valeurs de la République.** Les valeurs de la République et son histoire peuvent, en effet, être d'autant mieux assimilées si elles sont présentées de manière diffuse et progressive. Cette formule serait pertinente dans le cadre d'un parcours de formation revalorisé, avec un nombre d'heures bien supérieur à celui actuellement existant. **Il conviendra, en tout état de cause, de veiller à ce que la mise en œuvre d'une telle réforme aboutisse à un renforcement de la formation civique et non à sa dilution dans une formation linguistique inchangée.**

Une telle réforme implique un effort de formation à l'égard des formateurs, à qui il incombera d'avoir une « double casquette ». Une formation systématique de ces derniers devra donc être assurée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration. Il convient toutefois de noter que le profil des formateurs linguistique et civique est d'ores et déjà proche, le cahier des clauses particulières prévoyant que les formateurs affectés aux formations civiques doivent « *attester de connaissances pédagogiques et d'une formation initiale ciblée (licence ou master d'histoire, de droit ou de psychologie du travail, idéalement complété d'un D.U. Français langue d'intégration) ou d'une expérience de 5 ans, significative et reconnue dans le domaine de la formation des adultes* ».

Votre rapporteur spécial préconise également la mise à disposition des signataires de contrats d'intégration républicaine d'un livret rappelant les éléments fondamentaux sur la citoyenneté française, qui pourrait utilement compléter le guide d'information sur la vie en France mis à disposition des étrangers dans les consulats. Ce livret pourrait également être mis à disposition dans les consulats, afin de permettre aux étrangers désireux de s'installer sur le sol français de découvrir, dès avant leur arrivée, les principes fondamentaux de la République française.

Enfin, votre rapporteur spécial insiste sur la nécessité de mettre en place un **contrôle des connaissances acquises** dans le domaine de la formation linguistique, qui devrait être organisé à la fin de chaque session.

**Recommandation n° 6 :** concernant la formation civique, pour garantir une meilleure compréhension et une plus grande participation des immigrés, rénover le contenu et les méthodes pédagogiques mises en œuvre, par exemple en unifiant les deux formations, linguistique et civique, afin de garantir un apprentissage plus progressif.

**Recommandation n° 7 :** afin de permettre aux bénéficiaires de mieux assimiler son contenu, remettre un support papier reprenant les principaux points évoqués lors de la formation civique.

## 5. Expérimenter la mise en place de stages d'intégration intensifs

**Des stages d'intégration intensifs pourraient en outre être expérimentés, de façon facultative, et susciter l'intérêt des signataires de contrats d'intégration républicaine désireux de s'acquitter de leurs obligations contractuelles dans un temps restreint.**

Votre rapporteur spécial renouvelle à cet égard la recommandation qu'il avait formulée en 2012 visant à s'inspirer, sur certains aspects, du **modèle israélien historique des Kibboutz**. Ces villages d'inspiration socialiste ont été particulièrement utilisés au milieu du XX<sup>e</sup> siècle pour faciliter l'intégration des populations juives de la diaspora, par un apprentissage intensif de l'hébreu et une assimilation du mode de vie israélien.

Aujourd'hui, **le parcours d'intégration israélien prévoit 500 heures de cours dans des Oulpan** (école d'apprentissage de la langue hébraïque placées sous la tutelle du ministère de l'Alyah et de l'intégration). Une formule, l'Oulpan de jour, permet aux immigrés de suivre cinq heures de cours, cinq jours par semaine pendant cinq mois.

Dans le contexte français, il s'agirait d'organiser des stages **de formation intensifs**. Il apparaît en effet qu'en France, la durée des formations, la dispersion géographique entre les sites, l'absence de liens entre les différents modules et l'absence de sanction réellement dissuasive en cas d'échec conduisent à un **parcours globalement fort peu « intégrateur »**.

**Recommandation n° 8 :** pour permettre aux publics désireux de s'acquitter de leurs obligations dans un délai court et garantir une meilleure intégration, expérimenter la mise en place de stages d'intégration intensifs, sur le modèle des Oulpan de jour israéliens.

## ***C. L'INÉVITABLE REMISE À PLAT DU FINANCEMENT DE LA FORMATION LINGUISTIQUE ET CIVIQUE***

### **1. La nécessaire mise à niveau des financements, couplée à une réelle démarche de performance et d'évaluation**

Les réformes ambitieuses portées par votre rapporteur spécial nécessitent une remise à plat totale du financement de la formation civique et linguistique, tant dans sa dimension que dans ses modalités. Au total, les cours d'intégration représentent, une **dépense de plus de 200 millions d'euros en Allemagne, contre environ 50 millions d'euros en France**. L'Allemagne propose ainsi des formations linguistiques jusqu'à cinq fois

plus longues, permettant d'atteindre le niveau B1 minimum, ainsi que des formations dites d'orientation sur les valeurs de l'Allemagne et la vie en Allemagne.

Les propositions formulées par votre rapporteur spécial, qui impliqueraient notamment un triplement de la durée de la formation pour les migrants les plus éloignés du niveau A2 et une fusion de la formation linguistique et civique, devraient constituer une dépense du même ordre de grandeur.

#### **Surcoût résultant d'une élévation de l'objectif d'apprentissage du français des primo-arrivants par rapport au niveau A1.1**

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

Source : Ofii, d'après l'Inspection générale de l'administration, inspection générale des affaires sociales, 2013

À titre illustratif, sur la base des coûts horaires et des taux de réussite actuellement constatés et en retenant une hypothèse de 100 000 signataires de contrat d'intégration républicaine par an, l'inscription de tous les immigrés n'ayant pas atteint le niveau A1 à l'issue des 200 heures en parcours de 600 heures constituerait une dépense supplémentaire d'une trentaine de millions d'euros.

Il serait indispensable de coupler ce renforcement du dispositif et des moyens à une meilleure évaluation non seulement des personnes formées mais aussi de la formation. La mesure de la performance tant de la mission que du programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » devrait être recentrée sur un indicateur relatif à la progression des personnes bénéficiant du parcours de formation – et non à leur assiduité. Ces données existent déjà puisque la progression des élèves est un des éléments permettant d'apprécier le sérieux avec lequel la formation a été suivie par les personnes étrangères. La progression pourrait être mesurée par référence au cadre européen commun de référence pour les langues.

En outre, l'Office français de l'immigration et de l'intégration n'a pas, pour l'heure, mis en œuvre d'évaluation des enseignants par les élèves<sup>1</sup>, alors même que ce type de mesure est particulièrement adapté à la formation des adultes.

Le ministère de l'intérieur estime que « le recueil et la saisie de ces données sont apparus, compte tenu des flux et du nombre de stagiaires bénéficiant du dispositif de formation linguistique dans le cadre du contrat d'intégration républicaine difficiles à mettre en place et particulièrement chronophages ».

<sup>1</sup> Des audits sont toutefois menés par les titulaires des marchés ainsi que périodiquement par l'Ofii.

Cependant, l'évaluation des formations est un accompagnement indispensable du renforcement des moyens. Il ne s'agit pas nécessairement d'évaluer toutes les formations en permanence : il serait par exemple possible de procéder à un échantillonnage aléatoire d'une dizaine de formations chaque année ou bien de mettre en œuvre une démarche ciblée sur les formations dont le taux de progression des élèves est le plus faible. Votre rapporteur spécial plaide donc pour que des efforts soient faits afin de mettre en place de telles évaluations, qui pourraient ensuite être transmises aux directions territoriales de l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

**Recommandation n° 9 :** coupler la rénovation des formations à un financement réaliste tout en mettant en place une réelle démarche d'évaluation de la performance.

## **2. Mettre en place, sous conditions de ressources, une participation financière des bénéficiaires de la formation linguistique et civique**

Actuellement, l'ensemble des formations d'intégration, linguistiques et civiques, contenues dans le contrat d'accueil et d'intégration et même au-delà, sont intégralement financées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration et sont donc **gratuites pour l'étranger**. Certes, les étrangers les paient indirectement, dans la mesure où les ressources de l'office proviennent majoritairement des droits de timbre qu'ils acquittent lors de la délivrance de leurs titres de séjour<sup>1</sup>.

Cependant, de tels droits de timbre sont exigés dans la quasi-totalité des pays européens, y compris ceux où les étrangers participent aux frais de formation. Par ailleurs, si l'argument est parfois utilisé pour rejeter la participation des étrangers aux frais de formation<sup>2</sup> il n'y a pas de relation proportionnelle ou logique entre le niveau des taxes acquittées par un étranger et le nombre de formations auquel il aura droit, leur montant étant déterminé uniquement en fonction de la mention portée sur le visa (Stagiaire, Visiteur, Vie privée et vie familiale, etc.).

---

<sup>1</sup> En 2016, le montant brut de l'ensemble des ressources propres perçues par l'Ofii, taxes employeurs, timbres, contribution spéciale et forfaitaire de réacheminement s'élevaient ainsi à 149,03 millions d'euros.

<sup>2</sup> Inspection générale de l'administration, inspection générale des affaires sociales, Rapport sur l'évaluation de la politique d'accueil des étrangers primo-arrivants, octobre 2013.

**Ainsi, votre rapporteur spécial recommande de mettre en place une participation des signataires des contrats aux frais de formation, sur critères sociaux, sur le modèle de ce qui existe aujourd'hui dans certains pays de l'Union européenne.** Outre l'allègement de la charge budgétaire pesant sur l'État, ce système aurait pour principal avantage de contribuer à la responsabilisation des migrants et pourrait, à ce titre, avoir un impact positif sur leur assiduité et leur implication.

À titre d'exemple, en Allemagne, les cours sont gratuits pour les réfugiés, les demandeurs d'asile et les personnes sans emploi et facturés de l'ordre de la moitié de leur coût réel (soit 1,95 euro par heure en 2016) pour les autres personnes, la partie restante étant prise à charge par l'Office fédéral allemand pour les migrations et les réfugiés. La Lituanie demande une participation de 1,73 euro par heure aux migrants recevant des cours en centre d'accueil des réfugiés. L'Italie demande une participation totale de l'ordre de 60 euros pour l'achat du matériel nécessaire, tandis que les cours proposés par le Luxembourg sont totalement payants, bien que les signataires du contrat d'accueil et d'intégration bénéficient d'un tarif réduit.

**Recommandation n° 10 :** afin d'assurer la soutenabilité financière des mesures proposées et de responsabiliser les bénéficiaires, prévoir leur participation financière aux frais de formation linguistique et civique si leurs revenus le permettent.





---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 19 juillet 2017, sous la présidence de M. Francis Delattre, vice-président, la commission a entendu une communication de M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial, sur la mise en œuvre de la réforme de la formation linguistique et civique des étrangers primo-arrivants.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial.** - Je n'ai malheureusement pas beaucoup de choses nouvelles à dire par rapport à mes constats désastreux des années précédentes. Je vais essayer de dire les choses aussi objectivement que possible.

Depuis des années, j'explique qu'il faut avoir une politique migratoire coordonnée. Il y a un aspect purement politique, qui porte sur le nombre de migrants, leur origine, la mise en place d'éventuels quotas... Les politiques ont sur ce point varié ces dernières années.

Mais il y a une chose qui n'a pas varié, et dont tout le monde, de gauche comme de droite, est responsable : on fait entrer des personnes étrangères sur le territoire français mais ensuite, la manière dont on forme les étrangers primo-arrivants à la langue et aux valeurs françaises est nettement insuffisante.

Je constate donc que nous avons aujourd'hui une politique visant à définir le nombre de personnes pouvant rentrer, mais, ensuite, il n'y a pas de réelle politique publique visant à les intégrer.

L'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) est chargé de la formation linguistique, de la formation civique, et d'un certain nombre d'autres missions liées à l'exécution du contrat d'intégration républicaine, qui remplace, depuis la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers, le contrat d'accueil et d'intégration. En réalité, à la suite de cette loi, rien ou presque n'a changé en dehors du nom du contrat d'intégration !

Environ 27 000 personnes sont passées par les nouveaux stages de formation linguistique - ce qui est trop peu pour la formation linguistique, qui n'est pas prescrite à tous les étrangers qui en auraient pourtant besoin. On exigeait, du temps du contrat d'accueil et d'intégration, l'atteinte par l'étranger du niveau modeste A1.1 du cadre européen commun de référence linguistique (CECRL) à l'issue de la formation linguistique. La loi de 2016 a passé ce niveau à A1, à peine plus exigeant. Pour arriver à ce niveau, différents parcours de formation sont proposés, en fonction de la proximité de l'étranger avec la langue française : la formation linguistique peut ainsi durer 50 heures, 100 heures ou 200 heures, la moyenne étant, en pratique, de

148 heures. Les groupes sont toutefois très hétérogènes, comme j'ai pu le constater lors de mes déplacements. Comme sous le régime antérieur, des migrants issus de différentes origines géographiques sont mélangés ; la composition des groupes n'est donc pas très équilibrée.

Le coût annuel de ces formations, en 2016, est de 30,2 millions d'euros pour la formation linguistique et de 8,3 millions d'euros pour la formation civique. L'ensemble de la formation devrait atteindre 55,6 millions d'euros en 2017, mais pour quoi faire ?

Nous demandons A1, ce qui est insuffisant en comparaison de certains voisins européens, comme l'Allemagne, qui exige B1.

En outre, il faut regretter qu'il n'y ait aucun contrôle. En pratique, que l'étranger ait ou non atteint le niveau A1 à la fin de la formation, seule sa présence compte. Seul le fait d'être venu à 80 % des séances et d'avoir réalisé un progrès, même minime, est suffisant pour pouvoir prétendre à un titre pluriannuel de séjour. La seule présence ne recouvre pas nécessairement l'effort et le travail qui, eux seuls, peuvent mener à un réel progrès.

Enfin, la durée de la formation est trop limitée. Les étrangers qui ont une proximité culturelle avec la France peuvent finir par réussir, ceux qui ne l'ont pas sont quasiment condamnés à ne pas maîtriser la langue française à l'issue de la formation. En Allemagne, la formation dure 660 heures, avec un réel examen au bout, alors même que le pays accueille bien plus de migrants.

Il est donc clair qu'une formation linguistique durant en moyenne 148 heures est ridicule et insuffisant. Il faut évoluer vers le modèle allemand, à 600 heures. En Allemagne, les cours sont gratuits pour les réfugiés, les demandeurs d'asile et les personnes sans emploi et facturés de l'ordre de la moitié de leur coût réel, soit 1,95 euro par heure en 2016, pour les autres personnes. Ceci est sans doute une piste de réflexion à garder en tête, même si là n'est pas le sujet essentiel.

Le sujet essentiel est l'absence d'exigence de niveau de langue suffisant. Il faudrait sans doute le passer, non pas à A1, mais à A2 minimum pour prétendre à un titre de séjour, probablement à B1 pour une carte de résident et à B2, par exemple, pour accéder à la nationalité française. L'Ofii a demandé au Gouvernement de passer la durée maximale de la formation à 400 heures. Le Gouvernement n'a pas officiellement dit non, mais on a pu voir, lors des gels de crédits réalisés sur l'exercice 2017, que le programme 104 de la mission « Immigration, asile et intégration », qui comprend notamment les dépenses d'intégration, est systématiquement visé. L'Ofii n'a évidemment pas les moyens suffisants pour mettre en place une formation linguistique de qualité. Or il y a un véritable travail à mener. Il faut composer des groupes plus homogènes, moins nombreux, avec une formation plus longue, avec un contrôle plus resserré et un examen à la fin.

Mon deuxième point porte sur la pseudo formation civique, dont la qualité est encore pire. J'ai d'ores et déjà dit que j'en avais honte en 2012, et

je le redis à nouveau. Il serait presque préférable de ne rien faire, tant cette formation est scandaleuse.

Cette formation dure théoriquement deux journées. La première porte sur les « Valeurs et institutions de la République française » et la seconde sur l'accès à l'emploi. Cette formation consiste en réalité en une succession de diapositives, élaborées par le ministère de l'intérieur et l'Ofii. En 45 minutes, on y passe des villages gaulois à François Hollande. C'est non seulement grotesque, mais en prime, cette formation est dispensée devant un public qui ne parle pas toujours français ! En effet, cette formation n'est pas intégrée à la formation linguistique, et a lieu au début du parcours d'intégration. Quand l'Ofii parvient à faire un groupe à peu près homogène, il y a un interprète qui traduit le contenu des diapositives, mais le résultat est presque honteux. Il conviendrait donc de renforcer cette formation civique et de la dispenser au terme de la formation linguistique ou de la fusionner avec cette dernière, pour que les étrangers puissent en comprendre le contenu. En réalité, la formation actuelle ne forme à rien, puisqu'il n'y a pas davantage d'évaluation que pour la formation linguistique. Personne ne vérifie rien, et la plupart des présents n'ont pas compris un mot de ce qui a été exposé. Même un francophone qui se verrait donner une formation où on lui expliquerait 2 000 ans d'histoire en quelques heures pourrait bien ne pas tout saisir et il en va naturellement de même pour un étranger qui ne comprend pas nécessairement le français. La qualité de cette formation s'explique pour partie par le peu de crédits dont elle bénéficie : 8 millions d'euros à peine y sont consacrés.

Au total, si l'on décide d'avoir une immigration ouverte, il me paraît normal que les crédits visant à financer la formation civique et linguistique soient à la hauteur, pour qu'on intègre réellement les immigrés. Je tiens à préciser que tout ceci n'est pas de la faute de l'Ofii, qui désespère de ne pas avoir davantage de moyens pour financer ces formations, et ne cesse de produire des notes pour en alerter le Gouvernement. Malheureusement, ces formations que la République a l'outrecuidance de considérer comme adéquates pour les primo-arrivants sont une honte pour la France. Par ailleurs, leur insuffisance est sans doute une des explications de tous les débats passionnés liés au manque d'intégration des étrangers. La proposition est donc simple : augmenter le volume horaire de la formation linguistique, renforcer la formation civique et sanctionner ces formations par des tests dont la réussite conditionne le renouvellement des titres de séjour. Cela implique évidemment de donner plus de moyens à l'Ofii. Ceci me semble absolument nécessaire si nous souhaitons maintenir la politique migratoire actuelle. Sinon, il faut tout simplement changer de politique migratoire.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur pour avis de la mission « Immigration, asile et intégration » à la commission des lois.** – Je partage totalement les propos du rapporteur spécial. Nous sommes les champions de la déclaration d'intentions sans mettre les moyens en accord. Depuis

plusieurs années, nous devons déplorer l'absence d'une politique migratoire digne de ce nom. L'Ofii est débordé mais ses moyens lui interdisent de faire plus. On doit même se demander si nous ne traitons pas mieux ceux qui introduisent une demande d'asile que ceux auxquels ce statut a été conféré. L'Allemagne est un exemple à suivre du point de vue de l'accompagnement des migrants. Nous en sommes très loin. Si nous ne pouvons pas faire mieux, il faut se demander si nous ne devrions pas faire moins ; quand on accueille, il est impératif de bien accueillir.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Il y a certes un obstacle budgétaire mais il faut s'interroger sur un problème plus profond, celui de la conception de ces modules d'accueil. Tout paraît assez mécanique et la prise en compte des situations réelles des nouveaux arrivants, en particulier du point de vue de leurs acquis en français, semble beaucoup trop théorique.

**M. Thierry Carcenac.** – Nous sommes face à des populations diverses : il faut distinguer les adultes des mineurs. Les conseils départementaux exercent une responsabilité particulière envers ceux-ci. Le monde associatif offre également des cours d'alphabétisation et toutes ces interventions sont très utiles. L'apprentissage des langues à distance, par internet, ne cesse de progresser. A-t-on creusé ce que pourrait en apporter les moyens modernes de communication en ce domaine ?

**Mme Fabienne Keller.** – Nos voisins allemands ont fait face à des flux de migrants nettement plus nourris que nous et ils ont réussi à les loger et à leur fournir une formation en langue allemande. C'est évidemment fondamental pour l'intégration des migrants mais c'est aussi essentiel à bien d'autres points de vue, en particulier pour concilier des identités dont les processus de formation impliquent toujours le langage. L'accompagnement dès l'arrivée sur le territoire est un impératif absolu. Avez-vous travaillé sur les éléments d'explication des différences entre la France et l'Allemagne ?

**M. Francis Delattre, président.** – Je veux souligner le rôle des collectivités territoriales dans l'organisation des cours d'alphabétisation. Heureusement qu'elles sont là ! De même qu'il est heureux que des enseignants se dévouent, sur la base d'un volontariat qu'il faut saluer, avec beaucoup de sens du devoir, à une mission très utile. Nous qui nous occupons des quartiers en difficulté, nous ne rencontrons pas souvent de représentants de l'État. Je souhaite que l'on s'en souvienne au moment où les moyens des collectivités territoriales sont menacés.

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial.** – Vincent Capo-Canellas a absolument raison. Nous sommes dans un système ridiculement rigide. Notre politique au fil de l'eau conduit à des situations déplorables. Elle est frappée d'un total manque de discernement.

En 2015, l'Allemagne a mis en place un plan d'urgence. Elle a dégagé trois milliards d'euros. L'Ofii peut, certes, faire un travail formidable, mais la combinaison de contraintes réglementaires, qui compliquent la

contractualisation avec les collectivités territoriales et les associations, et de la faiblesse des moyens qui lui sont consentis et d'une programmation stratégique globalement défailante, limite ses possibilités. Il est temps de réfléchir à la définition d'un modèle d'intégration complet comme en Israël ou en Allemagne.

**La commission a donné acte de sa communication à M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.**



## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **Ministère de l'intérieur**

- M. Emmanuel CAYRON, conseiller « Immigration et asile » au cabinet de Matthias Fekl, ministre de l'Intérieur ;
- Mme Agnès FONTANA, directrice de la direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité.

### **Office français de l'intégration et de l'immigration**

- M. Didier LESCHI, directeur général ;
- Mme Valérie GILTON, directrice de l'accueil et de l'intégration.





## LISTE DES DÉPLACEMENTS

- Centre de formation linguistique (AFCI Formation, Paris XX<sup>e</sup>)
- Centre de formation civique (SJT, Paris XIX<sup>e</sup>)



---

## ANNEXES

### 1. Programme de la formation « Valeurs et institutions de la République française »

#### Programme de la formation « Valeurs et institutions de la République française »

##### 1- La France

- a. Sa géographie : La France métropolitaine ; les territoires d'outre-mer ; la France au sein de l'Union européenne
- b. Son organisation administrative : Les régions ; les départements ; les communes
- c. Son histoire : L'histoire de France et sa frise historique

##### 2- Les fondements politiques de la France

- a. La France est un État de droit (hiérarchie des normes)
- b. La France est une République (démocratique ; une et indivisible ; sociale ; laïque)
- c. Les symboles de la République (drapeau tricolore ; l'hymne national ; le 14 juillet fête nationale ; la Marianne)

##### 3- Les valeurs de la République

- a. La devise de la République : « liberté, égalité, fraternité »
- b. Droits et devoirs

##### 4- La laïcité

- a. Séparation des églises et de l'État
- b. Obligation de neutralité de l'État
- c. Liberté de croyance et d'exercice des cultes

##### 5- Les institutions

- a. La séparation des pouvoirs (rôle du pouvoir exécutif, législatif et judiciaire)
- b. Les institutions exerçant les différents pouvoirs

*Source : réponses de l'Ofii au questionnaire de votre rapporteur spécial*

## **2. Programme de formation « Vivre et accéder à l'emploi en France »**

### **Programme de la formation « Vivre et accéder à l'emploi en France »**

Préambule : panorama des services publics de proximité au sein des collectivités territoriales (préfecture ; mairie ; Éducation nationale ; missions locales ; Pôle emploi).

#### **1- S'installer en France**

- a. Rôle de la mairie
- b. Vie quotidienne (ouvrir un compte en banque « compte joint ou compte commun » ; permis de conduire ; les transports en commun ; pratiquer une activité physique et/ou culturelle ; la vie associative

#### **2- L'accès à la santé**

- a. La caisse primaire d'assurance maladie (inscription et rôle ; obtention de la carte vitale ; parcours de soins et choix de son médecin traitant)
- b. La complémentaire santé
- c. La Protection Maternelle et Infantile (PMI)
- d. Les numéros utiles

#### **3- L'accès à l'éducation et à la scolarité**

- a. Petite enfance
- b. Primaire
- c. Secondaire
- d. Unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants (UPE2A)

#### **4- Se loger**

- a. Trouver un logement (locataire « logement social » ; logement privé ; propriétaire)
- b. Coût du logement et APL
- c. Droits et obligations du bailleur et du locataire

#### **5- Les droits et les obligations**

- a. Les impôts
- b. Les prestations sociales
- c. Les assurances obligatoires

*Source : réponse de l'Ofii au questionnaire de votre rapporteur spécial*