

N° 47

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 octobre 2012

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII),

Par M. Roger KAROUTCHI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufile, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	5
I. L'OFFICE FRANÇAIS DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTÉGRATION, ACTEUR CENTRAL DE LA POLITIQUE D'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS	7
A. DE L'ANAEM À L'OFII : L'HISTORIQUE DE LA CRÉATION DE L'OFFICE	7
1. <i>Les opérateurs historiquement en charge de l'immigration et de l'intégration</i>	7
2. <i>La création de l'OFII, résultat de la fusion de l'ANAEM et du volet « intégration » de l'ACSÉ</i>	8
3. <i>La répartition des compétences et les difficultés d'installation de l'OFII</i>	9
4. <i>L'administration de l'OFII</i>	12
B. DES MISSIONS HÉTÉROGÈNES EN AUGMENTATION CONSTANTE	12
1. <i>L'immigration</i>	13
2. <i>L'intégration</i>	14
3. <i>L'accueil des demandeurs d'asile</i>	14
4. <i>L'aide au retour et à la réinsertion</i>	15
C. UN BUDGET LARGEMENT AUTOFINANCÉ ET ORIENTÉ VERS LA POLITIQUE D'INTÉGRATION	15
1. <i>Les ressources</i>	15
a) <i>La part majoritaire et croissante des ressources propres issues de taxes affectées</i>	15
b) <i>L'évolution contrastée de la subvention pour charges de service public</i>	18
c) <i>Les autres ressources</i>	18
2. <i>Les dépenses</i>	19
a) <i>Un budget contraint par l'augmentation des interventions et la réduction du personnel</i>	19
b) <i>Des dépenses d'intervention concentrées sur l'accueil et l'intégration</i>	20
c) <i>Un contrôle des dépenses en voie d'achèvement</i>	22
3. <i>La politique immobilière</i>	22
II. DES DISPOSITIFS D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION EN QUÊTE D'EFFICACITÉ	23
A. L'INÉGALE RÉUSSITE DU PARCOURS D'INTÉGRATION	23
1. <i>Les formations linguistiques</i>	24
a) <i>Le dispositif de formation dans le pays d'origine</i>	24
b) <i>Le dispositif de formation linguistique en France</i>	25
c) <i>Un niveau requis en langue française toujours insuffisant</i>	27
2. <i>La formation civique et la formation « Vivre en France »</i>	29
a) <i>Des journées de formation réalisées en début de parcours</i>	29
b) <i>Une « présentation » civique à l'efficacité limitée</i>	30
3. <i>Le bilan de compétences professionnelles</i>	30
a) <i>Un bilan pour valoriser les acquis professionnels des migrants</i>	30
b) <i>Un dispositif mal ciblé</i>	31
c) <i>Une coordination avec Pôle Emploi à améliorer</i>	32
4. <i>La création du contrat d'accueil et d'intégration pour la famille (CAIF)</i>	32

B. LA VISITE MÉDICALE, UN « PASSAGE OBLIGÉ » UTILE EN ATTENTE D'UNE REFONTE.....	33
1. <i>L'organisation et les objectifs de la visite médicale</i>	33
2. <i>Les examens médicaux pratiqués</i>	33
C. LE RÔLE CROISSANT DE L'OFII DANS L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE	34
1. <i>Le pilotage d'un dispositif national sous contraintes</i>	34
2. <i>La prise en charge mal définie du premier accueil des demandeurs d'asile</i>	35
D. LE RÉGIME ATTRACTIF ET PEU PERSONNALISÉ DES AIDES AU RETOUR ET À LA RÉINSERTION,	36
1. <i>Assistance en CRA et aide matérielle et financière au retour : les missions de l'OFII</i>	36
2. <i>Une incitation au retour mal adaptée au public concerné</i>	37
III. REDIMENSIONNER LES DISPOSITIFS ET RESPONSABILISER LES PUBLICS	39
A. RESPONSABILISER LES ÉTRANGERS DANS LEUR CURSUS D'INTÉGRATION	39
1. <i>Instaurer une participation financière des étrangers aux frais des formations linguistiques</i>	39
2. <i>Sanctionner l'échec au diplôme par une obligation de poursuivre la formation.</i>	41
3. <i>Élever le niveau requis au niveau A2 puis B1</i>	42
4. <i>Organiser des stages d'intégration intensifs</i>	43
5. <i>Renforcer la formation civique</i>	44
6. <i>Personnaliser le parcours</i>	44
B. ADAPTER LA VISITE MÉDICALE AUX PROFILS DE RISQUES DES PUBLICS ÉTRANGERS	44
C. MODULER LES AIDES AU RETOUR.....	46
EXAMEN EN COMMISSION.....	49
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	53

Mesdames, Messieurs,

Au cours du premier semestre de l'année 2012, votre rapporteur spécial a conduit, sur le fondement de l'article 57 de la LOLF et de l'article 1641 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959, une **mission de contrôle relative à l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)**.

Cette mission, au cours de laquelle ont été entendus les **représentants de l'OFII, du Ministère de l'Intérieur, du Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, de la Direction du budget, du Haut Conseil à l'intégration** ainsi que des **partenaires associatifs**, avait pour objectif de dresser un premier bilan des conditions de mise en œuvre et de l'efficacité des actions menées par l'office.

Créé en 2009, l'OFII est aujourd'hui **l'acteur central de la politique d'accueil et d'intégration des étrangers sur notre territoire**. Plus qu'un opérateur de l'État, il en est la main agissante, ayant un rôle d'**exécution** mais aussi de **définition** des politiques mises en œuvre dans son domaine d'intervention.

L'OFII prend en charge des missions diverses, qui vont de la validation administrative de titres de séjour à la promotion du retour des étrangers, en passant par l'accueil social, l'examen médical et les formations linguistiques. Toutes ces prestations s'adressent cependant à un même public, celui des **étrangers dans les cinq premières années de leur présence en France**. Les missions de l'OFII trouvent leur cohérence dans l'objectif qu'elles ont toutes, celui **d'assurer un accueil efficace et de fournir les conditions pour une intégration réussie de ce public dans la société française**.

L'intégration représente le cœur de la mission de l'office. Contrairement à la naturalisation qui est un choix, **l'intégration**, entendue non pas comme une acculturation mais comme une compréhension et une acceptation de la culture du pays d'accueil, **constitue une obligation légitimement faite aux migrants, car nécessaire pour garantir la cohésion sociale**. Sa promotion doit aujourd'hui faire l'objet d'une **approche dépassionnée et objective**, centrée sur cet objectif de cohésion sociale, et non plus sur les considérations idéologiques qui, ces dernières années, l'ont fréquemment occulté.

Le coût de la politique d'intégration à long terme, dans les dispositifs financés par l'argent public hors OFII, est **inversement proportionnel au coût et à l'efficacité des prestations fournies par ce dernier dans les premiers mois ou les premières années de la présence de l'étranger sur le territoire français**. La réussite des actions menées par l'OFII engage donc au-delà de ses seules missions et de son seul public, et doit être **mesurée non**

seulement par rapport à leur coût comptable, mais aussi à l'aune des coûts futurs qu'elle permet d'éviter.

A cet égard, les enseignements tirés de cette mission de contrôle conduisent votre rapporteur spécial à demander que le budget de l'office et les modalités de ses interventions, en particulier dans le domaine linguistique, soient largement **redimensionnés** pour faire face à l'enjeu de l'intégration des primo-arrivants.

Le **niveau de langue recherché dans le cadre des formations linguistiques doit être significativement relevé**, de manière à permettre une véritable insertion sociale et professionnelle ; l'augmentation des moyens requise par un tel relèvement pourrait être partiellement supportée par les étrangers eux-mêmes, à travers une **participation financière aux frais de formation** qui aurait également un rôle de responsabilisation.

S'agissant des autres interventions de l'office, en particulier la visite médicale, le bilan de compétences professionnelles ou les aides au retour, plusieurs ajustements devraient permettre à la fois de **mieux cibler les publics**, de **mieux personnaliser les prestations** et de **réaliser des économies de dépenses** substantielles pour l'opérateur.

I. L'OFFICE FRANÇAIS DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTÉGRATION, ACTEUR CENTRAL DE LA POLITIQUE D'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS

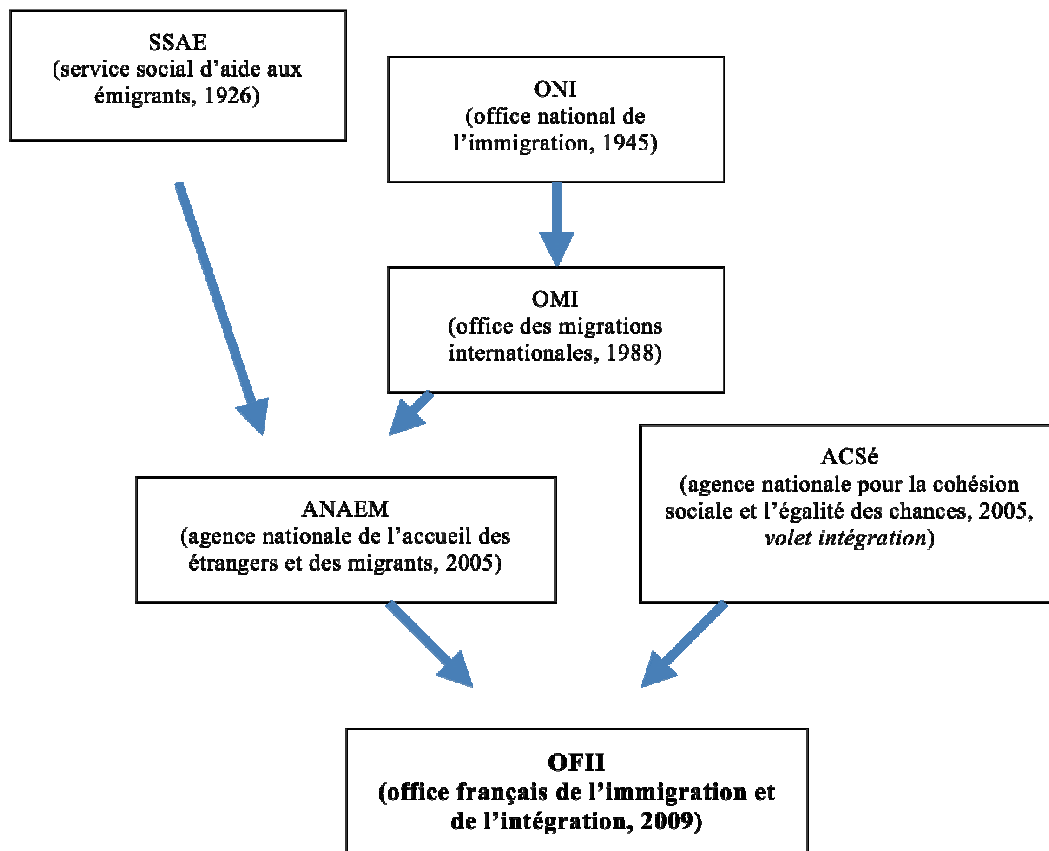
A. DE L'ANAEM À L'OFII : L'HISTORIQUE DE LA CRÉATION DE L'OFFICE

1. Les opérateurs historiquement en charge de l'immigration et de l'intégration

La création de l'office français de l'immigration et de l'intégration en 2009 s'inscrit dans la filiation des différents opérateurs de l'État qui, depuis le début du XX^{ème} siècle, ont accompagné l'histoire de l'immigration en France. Si le secteur associatif a investi le champ de l'immigration dès l'entre-deux-guerres à travers le **service social d'aide aux émigrants (SSAE)** créé en 1926, le premier opérateur de l'État apparaît **en 1945 avec l'office national de l'immigration (ONI)**, qui est d'abord chargé d'une mission de recrutement de main d'œuvre à l'étranger. Suite à l'arrêt de cette immigration professionnelle, l'ONI devient, en 1988, **l'office des migrations internationales (OMI)** et étend ses compétences à l'emploi des Français à l'étranger.

En 2005, conformément à la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, la fusion du SSAE et de l'OMI donne naissance à **l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrants (ANAEM)** qui dispose, à la fin de l'année 2005, de 1 000 agents, dont 264 sont issus du SSAE.

Les acteurs de l'immigration et de l'intégration depuis 1926



2. La création de l'OFII, résultat de la fusion de l'ANAEM et du volet « intégration » de l'ACSÉ

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée sous la précédente législature, la redéfinition des missions, la modernisation de la gestion, voire la réduction du nombre des **opérateurs de l'État** sont apparues comme un enjeu majeur en termes d'efficience des politiques publiques. S'agissant de la politique d'immigration, une mission d'audit a été conduite sous la direction de Philippe Melchior, Inspecteur général des finances, dont le rapport, remis à la fin du mois de février 2008, mettait en évidence les **doublons entre l'ANAEM d'une part et l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ) d'autre part**, ainsi que d'autres structures nationales (la HALDE) ou locales, notamment en matière de formations linguistiques, d'emploi et de lutte contre les discriminations.

En effet, l'ANAEM était chargée de mettre en œuvre le service public de l'accueil des étrangers titulaires pour la première fois d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France. Dans ce cadre, elle était donc

responsable de la mise en place des contrats d'accueil et d'intégration (CAI) depuis leur création. Quant à elle, l'ACSE, créée par la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, avait notamment pour mission de mettre en œuvre des actions visant à l'intégration des populations immigrées et issues de l'immigration et de concourir à la lutte contre les discriminations.

Au total, le rapport d'audit faisait apparaître que **l'éclatement de la compétence « intégration » entre plusieurs opérateurs posait à la fois un problème de lisibilité, de pilotage, de cohérence dans la durée des parcours d'intégration, mais aussi de surcoût de gestion.**

Suite à ce diagnostic, le conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 4 avril 2008 a arrêté le principe de la création d'un **nouvel opérateur national** devant reprendre l'ensemble des compétences de l'ANAEM et une partie de celles de l'ACSE, placé sous la tutelle unique du nouveau ministère chargé de l'immigration. Ce nouvel opérateur devait permettre de « *fournir un interlocuteur unique aux étrangers dans les démarches liées à leur migration* ». Par ailleurs, le CMPP précisait que le « *nouvel opérateur en matière d'immigration et d'intégration sera financé sur ressources propres, développant une politique individualisée afin de favoriser l'intégration des nouveaux immigrants et de leur famille* ».

Cette décision a été actée par deux textes législatifs :

- **la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009**, qui a mis en œuvre, dans un premier temps, la réforme du régime des ressources affectées à l'ANAEM ;
- **l'article 67 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009** de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, qui a confié au nouvel opérateur une compétence générale en matière d'intégration des étrangers durant les cinq premières années suivant la délivrance d'un premier titre de séjour. Par ailleurs, cet article a supprimé la compétence de l'ANAEM relative à l'emploi des Français à l'étranger.

Un décret du 25 mars 2009 a complété ces dispositions législatives en modifiant la dénomination de l'ANAEM, désormais appelé office français de l'immigration et de l'intégration.

La fusion opérationnelle des services s'est déroulée en 2009 et 2010 avec le transfert de 31 agents de l'ACSE vers l'OFII, contre 60 initialement prévus.

3. La répartition des compétences et les difficultés d'installation de l'OFII

En pratique, l'OFII reprend à l'identique les missions de l'ANAEM, avec **quatre modifications** majeures :

- une **compétence générale en matière d'accueil et d'intégration des étrangers durant les cinq premières années de leur séjour en France** ; ainsi, l'OFII prend également en charge la formation linguistique des étrangers non primo-arrivants (hors CAI), autrefois assurée par l'ACSE ;
- **l'abandon de la compétence en matière d'expatriation**, c'est-à-dire de l'emploi des Français à l'étranger ; cette compétence est reprise par Pôle Emploi ;
- la prise en charge, à partir du 1^{er} janvier 2010, du **premier accueil des demandeurs d'asile** ;
- la validation, à partir du 1^{er} juin 2010, des **visas de long séjour valant titres de séjour**.

Trois principales difficultés ont été identifiées lors de la création de l'OFII ou suite à cette dernière.

La première a concerné la **détermination des missions et, partant, des services référents de l'ACSE devant faire l'objet du transfert**. Une approche par publics avait été initialement retenue, puisqu'il s'agissait de regrouper au sein de l'OFII les actions d'intégration pour les immigrants installés sur le territoire depuis moins de cinq ans. Cependant, cette ligne de partage s'est révélée, en pratique, difficile à établir, d'autant plus que les partenaires associatifs n'opèrent pas une telle distinction au sein des populations immigrées. En définitive, la répartition des crédits budgétaires, entre les programmes 104 « Immigration et accès à la nationalité française », auquel correspond l'OFII, et 147 « Equité sociale et territoriale et soutien », auquel correspond l'ACSE, s'est ainsi opérée **par domaines d'intervention**.

Cette répartition par blocs de compétence entre les missions de l'OFII et celles restant dévolues à l'ACSE ne semble pas optimale et manque de lisibilité. Ainsi, dans un rapport de 2010 sur « Les femmes dans les dispositifs d'accueil et d'intégration des immigrants », la Cour des comptes a-t-elle estimé que *« la logique de la réforme n'a pas été poussée à son terme : fondée en principe sur une approche par publics, la reconfiguration des missions du ministère chargé de l'immigration et de l'intégration et de l'ACSE a été effectuée en pratique par domaines d'intervention »*, ce qui en limite la cohérence du point de vue du public.

Une répartition des compétences par thèmes d'action peu lisible

Domaines d'intervention du ministère chargé de l'immigration et de l'OFII	Domaines d'intervention de l'ACSÉ
Apprentissage de la langue française	Accès aux droits et aux services publics
Accès à la citoyenneté et partage des valeurs de la République	Actions de prévention et de lutte contre les discriminations, de promotion de l'égalité et de la diversité
Accès à l'emploi et soutien à la création d'activités	Accès à la santé et aux soins
Accès au logement de droit commun	Actions culturelles
Amélioration des conditions de vie et de logement au sein des foyers de travailleurs migrants	

Source : Cour des comptes, rapport 2010 sur « les femmes dans les dispositifs d'accueil et d'intégration des immigrés »

La deuxième difficulté, qui se serait manifestée sans la fusion mais s'est trouvée exacerbée par cette dernière, est la contrainte du **respect du plafond d'emploi en réduction constante**. Il s'agit, selon l'objectif fixé par la programmation triennale et en lois de finances successives, de passer de 890 ETPT en 2009 (année du transfert de l'ACSÉ) à 835 ETPT à la fin de l'année 2011, tout en intégrant les 60 agents (31 seulement, en définitive) issus de l'ACSÉ. Cet objectif législatif est, notamment, rappelé par le Ministre de l'Immigration dans sa lettre de mission au Directeur général de l'ANAEM, le 10 novembre 2008.

Enfin, le Haut Conseil à l'intégration a relevé un dernier problème lié au rapprochement entre les services de l'ACSÉ et de l'ANAEM. Selon le Haut conseil, la création de l'OFII aurait justifié un **désinvestissement de l'ACSÉ des politiques d'intégration**, qui sont pourtant l'un des aspects essentiels de la politique de la ville. On peut en effet regretter que les dispositifs de droit commun, au premier rang desquels ceux relatifs à la politique de la ville ou à la culture, ne s'impliquent pas davantage dans les politiques d'immigration et d'intégration. La compétence de l'OFII ne couvre effectivement que les étrangers dans les cinq premières années de leur arrivée en France, ce qui exclut un nombre important d'étrangers parfois installés de longue date sur le territoire et ayant un réel besoin de formation, notamment linguistique. Le Haut Conseil à l'intégration chiffre ainsi à 400 000 le nombre de femmes qui pourraient bénéficier de cours de français hors du champ de l'office.

Le CAI et les actions d'intégration financées par l'OFII ne sauraient suffire : ils constituent un **sas d'entrée qui doit être prolongé par des**

actions de plus long terme, notamment au vu des objectifs très limités qu'ils se fixent, en particulier en termes de niveau de langue (voir *infra*).

4. L'administration de l'OFII

L'OFII est administré par un **conseil d'administration**, présidé depuis septembre 2011 par Arno KLARFELD, composé de huit représentants de l'État, de deux représentants du personnel, et de cinq personnalités qualifiées désignées par le ministre chargé de l'immigration. Le directeur général, le contrôleur général économique et financier et l'agent comptable assistent aux réunions du conseil d'administration, sans voix délibérative. Ce conseil délibère et approuve la plupart des décisions stratégiques de l'OFII :

- le projet de contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens conclu avec l'État ;
- le rapport annuel d'activité, le programme prévisionnel d'activité, le projet de budget de l'office ;
- le compte financier et l'affectation des résultats ;
- l'implantation des services ;
- le règlement intérieur de l'agence ;
- la stratégie immobilière (achats, ventes, échanges d'immeubles, etc.) ;
- l'acceptation des dons et legs.

Par ailleurs, la direction générale de l'OFII souhaite, à l'avenir, « *plus que les textes et la tradition ne le disposent, saisir le conseil d'administration des grandes orientations de la politique de l'établissement* ». En particulier, le conseil d'administration pourrait être amené à se prononcer sur la définition des **missions de premier accueil des demandeurs d'asile**, sur la **politique d'aide au retour et à la réinsertion**, ou encore sur les plans de modernisation de la gestion administrative.

Votre rapporteur spécial approuve cette orientation, qui mériterait d'être également développée s'agissant de la passation et du suivi des marchés publics qui sont au cœur des prestations fournies par l'OFII.

B. DES MISSIONS HÉTÉROGÈNES EN AUGMENTATION CONSTANTE

Conformément à l'article L. 5223-1 du code du travail, l'OFII est chargé « *du service public de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France* ».

Il a également pour mission de participer à toutes actions administratives, sanitaires et sociales relatives :

- à l'entrée et au séjour d'une durée inférieure ou égale à trois mois des étrangers ;

- à l'**accueil des demandeurs d'asile** ;
- à l'introduction en France, au titre du regroupement familial, du mariage avec un Français ou en vue d'y effectuer un travail salarié, d'étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne ;
- au **contrôle médical** des étrangers admis à séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois ;
- au **retour et à la réinsertion** des étrangers dans leur pays d'origine ;
- à l'**intégration en France** des étrangers bénéficiant d'un premier titre de séjour les autorisant à séjourner durablement en France ou, pour la mise en œuvre des dispositifs d'apprentissage de la langue française adaptés à leurs besoins, le cas échéant en partenariat avec d'autres opérateurs, quelle que soit la durée de leur séjour.

Au total, l'action opérationnelle de l'OFII peut donc être regroupée en quatre branches principales : l'immigration, l'intégration, l'accueil des demandeurs d'asile et l'aide au retour et à la réinsertion. Le contrat de performance signé par l'État et l'OFII le 19 juillet 2010 reprend l'ensemble de ces missions confiées à l'office, et les assortit d'objectifs stratégiques et d'objectifs de performance.

1. L'immigration

L'action de l'OFII en matière d'immigration se déploie essentiellement à travers l'**enregistrement et la validation des visas long séjour valant titres de séjour (VLS-TS)**. En effet, le décret n° 2009-477 du 27 avril 2009 a prévu que les visas de long séjour, d'une durée comprise entre trois mois et un an¹, valent titres de séjour sans que le titulaire ait besoin de faire une demande de carte de séjour auprès de la préfecture. Depuis juin 2010, il revient à l'OFII de valider ces visas, après l'arrivée en France du titulaire. Dans ce cadre, l'office est chargé du traitement des demandes d'attestation nécessaires à l'obtention du visa depuis le pays d'origine, ainsi que de la validation du visa, pour laquelle le titulaire est convoqué par l'OFII dans les trois mois suivant son arrivée en France.

Au total, **100 383 VLS-TS ont été validés par l'OFII en 2011**, année d'achèvement de la mise en place, notamment informatique, du dispositif. Il mobilise **60 ETPT de l'OFII**, mais aurait permis, selon ce dernier, d'en libérer 80 en préfectures, qui ont pu être redéployés sur d'autres tâches, en particulier la naturalisation.

Par ailleurs, au titre de l'immigration, l'OFII est également chargé de l'organisation et du financement des **visites médicales** auxquelles tout migrant

¹ Les VLS-TS recouvrent les visas « vie privée et familiale », « visiteur », « étudiant », « salarié », « travailleur temporaire », à l'exclusion des Algériens et des bénéficiaires de cartes pluriannuelles.

est soumis lors de son arrivée en France ou, dans certains cas, dans le pays d'origine. En 2011, 221 630 visites médicales ont été pratiquées dans ce cadre, dont 182 030 en France.

2. L'intégration

L'OFII est chargé du pilotage des **actions d'accueil et d'intégration** des étrangers dans les cinq premières années de leur présence en France. C'est le cœur de l'action de l'OFII, correspondant à la majeure partie de ses dépenses d'intervention et des activités de son personnel.

Ces prestations sont, pour l'essentiel, **rassemblées et formalisées dans le cadre d'un contrat d'accueil et d'intégration (CAI)** conclu avec l'étranger, comprenant notamment les dispositifs d'apprentissage de la langue française, la journée de formation sur les valeurs de la République, la journée de formation sur la vie en France, ainsi que le bilan de compétences professionnelles. L'ensemble de ces prestations est intégralement financé par l'OFII et est donc gratuit pour le bénéficiaire. **102 254 CAI ont été signés en 2011**, et plus de 500 000 depuis leur création en 2003.

Les signataires du CAI sont, pour l'essentiel, issus d'une immigration familiale (environ 75 % des CAI signés en 2010). Pour cette raison, les femmes y sont majoritaires (54 %), la moyenne d'âge est basse (31,8 ans). Les trois pays du Maghreb représentent à eux seuls 38,3 % du total des signataires, suivis de la Turquie (4,8 %), du Mali (4,3 %) et du Congo (4,2 %).

D'autres actions d'intégration sont prises en charge par l'OFII hors du CAI, en particulier des formations linguistiques complémentaires à destination des demandeurs d'emploi, des femmes présentes sur le territoire français depuis plusieurs années, ou encore des candidats à la naturalisation.

3. L'accueil des demandeurs d'asile

L'OFII assure le **pilotage du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA)**. A ce titre, il assure la gestion prévisionnelle et la répartition des 21 410 places au sein des 274 centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA).

Depuis le 1^{er} janvier 2010, l'OFII est également responsable du **premier accueil des demandeurs d'asile**. Il est ainsi chargé de la gestion, de la coordination et du financement du réseau des plateformes de premier accueil, qui sont gérées ou bien directement par l'OFII, ou bien en partenariat avec des associations prestataires. Dans certains départements, l'OFII et les associations partenaires interviennent en commun.

4. L'aide au retour et à la réinsertion

L'office est responsable de **l'aide au retour** proposée aux étrangers, en situation irrégulière ou régulière sur le territoire français, afin d'améliorer les conditions de leur réinstallation dans leur pays d'origine.

En 2011, 15 840 retours volontaires ont été organisés et financés par l'OFII. Ces retours se décomposent en trois catégories : l'aide au retour volontaire (ARV), l'aide au retour humanitaire (ARH) et l'aide au retour sans pécule.

Cette mission comprend également le financement, pour 5,7 millions d'euros en 2011, de **projets de réinsertion** dans les pays d'origine, en particulier des projets de développement économique (création d'entreprise, etc.).

C. UN BUDGET LARGEMENT AUTOFINANCÉ ET ORIENTÉ VERS LA POLITIQUE D'INTÉGRATION

D'après le compte financier voté pour l'année 2011, le budget de l'OFII s'établit à 174,6 millions d'euros. Ces dépenses, qui sont majoritairement des dépenses d'intervention, sont couvertes par des ressources issues, pour l'essentiel et de façon croissante, de taxes affectées à l'opérateur.

1. Les ressources

a) La part majoritaire et croissante des ressources propres issues de taxes affectées

La majeure partie (84,2 %) du budget de l'OFII est financée par des recettes fiscales affectées, dont le régime a été récemment modernisé et devrait encore être modifié dans le cadre de la loi de finances pour 2013.

La loi de finances initiale pour 2009 a remplacé le système obsolète de redevances, avec des timbres spéciaux OFII, par des **taxes affectées fondées sur des droits de timbre ordinaires**, simplifiant d'autant la gestion comptable pour l'office.

Par ailleurs, depuis le 25 octobre 2010, un portail informatique a été ouvert qui permet au public de procéder au **paiement dématérialisé des droits de timbre** (« droit de timbre électronique »). D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, un quart du public concerné utilise ce portail pour acheter les droits de timbre.

Dans le même sens, l'organisation du recouvrement des taxes dues par les employeurs (contribution spéciale et contribution forfaitaire) a été améliorée par l'article 62 de la **loi de finances pour 2012, qui a chargé le directeur général de l'OFII de mettre en œuvre la constatation** (notamment après une infraction d'emploi d'étrangers sans titre) **et la**

liquidation de ces deux contributions. Cependant, le **retard dans la mise en place de ce dispositif** aurait eu pour conséquence, selon l'OFII, la disparition d'un nombre important de contribuables potentiels.

Le niveau des taxes de primo-délivrance a été significativement relevé par la loi de finances pour 2012. Dans ce contexte, le projet de loi de finances pour 2013 prévoit une modification du niveau des taxes, afin de rétablir, selon son exposé des motifs, l'équilibre entre les taxes de primo-délivrance et les autres contributions tout en maintenant leur produit global.

En 2011, **les recettes propres de l'OFII ont représenté un montant total de 141,3 millions d'euros**, dont 112,4 millions pour la délivrance ou le renouvellement des titres et 28,1 millions pour les taxes « employeur ». La part des ressources fiscales a augmenté entre 2010 et 2011, passant de 74 % (128,82 sur 174,88 millions d'euros) à 83 % (141,31 sur 172,61 millions d'euros). Cela correspond à la fois à une augmentation du produit des taxes, du fait du relèvement du niveau des timbres, et à une baisse de la subvention pour charges de service public.

Dans ce contexte d'augmentation des ressources propres de l'opérateur, **la loi de finances pour 2012 a plafonné à 161 millions d'euros le montant des recettes fiscales pouvant être versées à l'opérateur**, les recettes générées au-dessus du plafonnement devant être versées à l'État. Ce plafonnement devrait avoir un **effet budgétaire pour l'OFII dès 2012**, puisque l'augmentation du niveau des taxes devrait porter leur produit global à plus de 169 millions d'euros.

Outil de réduction du budget de l'opérateur, ce plafonnement constitue également un **instrument d'exercice de la tutelle** du ministère sur ce dernier. Le niveau du plafonnement est devenu, comme la subvention pour charges de service public, un élément de la négociation budgétaire annuelle. A cet égard, le projet de loi de finances pour 2013 prévoit un abaissement significatif de ce plafonnement.

Niveau des taxes affectées à l'OFII en 2012

Taxes fondées sur le séjour des étrangers, dues par l'étranger	Délivrance du premier titre de séjour	Titre de séjour étudiant, stagiaire, rente accident du travail	58 €
		Titre de séjour « vie privée et familiale » ¹	116 €
		Autres titres de séjour	349 €
	Renouvellement ou duplicata des titres de séjour	Etudiant	30 €
		Stagiaire	58 €
		Carte de résident	143 €
		Carte triennale	113 €
		Carte de séjour temporaire	87 €
	Délivrance, renouvellement ou duplicata des documents de circulation pour étrangers mineurs		45 €
	Droit de visa de régularisation		340 €
Redevance pour regroupement familial (Algériens, réfugiés)		265 €	
Taxes fondées sur l'embauche d'un travailleur étranger, due par l'employeur	Contrat d'une durée égale ou supérieure à 12 mois	Salaire inférieur ou égal à 2,5 SMIC	50 % du salaire 35h
		Salaire supérieur à 2,5 SMIC	50 % de 2,5 SMIC
	Contrat d'une durée inférieure à 12 mois	Salaire inférieur ou égal au SMIC	74 €
		Salaire compris entre 1 et 1,5 SMIC	210 €
		Salaire supérieur à 1,5 SMIC	300 €
	Saisonnier	Par mois d'activité et à chaque embauche	50 €
Demande de naturalisation		55 €	

Source : projet annuel de performances de la mission « Immigration, asile et intégration » pour 2013

¹ Étranger entré mineur sur le territoire français dans le cadre du regroupement familial.

b) L'évolution contrastée de la subvention pour charges de service public

Les ressources propres de l'office sont principalement complétées par l'octroi, par l'État, d'une **subvention pour charges de service public, qui s'est établie à 13,8 millions d'euros en 2011.**

Évolution du montant de la subvention pour charges de service public

(en millions d'euros)

Année	LFI (CP)	Exécution (CP)
2008	44,1	0
2009	10,3	4,7
2010	15,0	18,6
2011	13,8	13,8

Source : rapports annuels de performances

L'évolution de la subvention pour charges de service public est particulièrement contrastée depuis cinq ans. En 2008, l'excédent de fonds de roulement de l'opérateur a conduit à la non consommation du montant prévu en LFI. Les années 2009 et 2010 ont permis d'ajuster progressivement le niveau de la subvention ; l'exécution 2011 a ainsi été conforme à la prévision, à 13,8 millions d'euros en crédits de paiement et 14,4 millions d'euros en autorisation d'engagement.

En 2012, la subvention pour charges de service public a été fixée, en augmentation, à environ 16 millions d'euros ; elle devrait à nouveau s'établir autour de 14 millions d'euros en 2013.

c) Les autres ressources

Au sein des autres ressources dont bénéficie l'OFII, **les subventions européennes ont représenté environ 6,7 millions d'euros en 2011**, au titre de trois fonds : le Fonds européen d'intégration (FEI), le Fonds européens pour les réfugiés (FER) et le Fonds européen pour le retour (FR). A cet égard, le montant total des subventions européennes versées **varie fortement d'une année sur l'autre**, puisqu'il s'est établi à 3 millions d'euros en 2009 mais à 9,5 millions d'euros en 2010. Cette variabilité est liée à la nature des subventions européennes, obtenues sur appel à projet.

Par ailleurs, les **recettes diverses**, constituées notamment d'opérations ponctuelles (vente d'immeubles) et de reprises sur provisions, ont représenté 7,8 millions d'euros sur l'exécution 2011.

2. Les dépenses

a) Un budget contraint par l'augmentation des interventions et la réduction du personnel

Le budget de l'OFII, de l'ordre de 172 millions d'euros en 2011, est depuis plusieurs années pris dans une **double contrainte**. D'un côté, le nombre et l'ampleur de ses missions vont croissant, nécessitant une augmentation des dépenses d'intervention. De l'autre, le plafond d'emploi fixé en lois de finances successives s'inscrit dans une trajectoire de forte baisse que l'OFII semble, aujourd'hui, ne plus parvenir à respecter.

Outre les **158 agents du siège** parisien, les effectifs se répartissent dans les directions territoriales, avec **en moyenne 40 agents par site** (60 sur le site parisien). A cet égard, certains interlocuteurs associatifs auditionnés par votre rapporteur spécial ont fait état d'un **déséquilibre** entre les sites de l'OFII, certaines directions territoriales, comme celle de Bobigny, n'ayant pas les effectifs correspondant à la charge de travail plus importante à laquelle elles sont confrontées. Les représentations à l'étranger comprennent quant à elles entre 2 et 15 agents.

Les effectifs de l'OFII sont composés, à **environ 84 %, de contractuels à durée indéterminée**, régis par deux décrets valant quasi-statuts. Ils comprennent également des **fonctionnaires détachés**, le plus souvent pour les postes de direction (22 fonctionnaires, dont 16 relevant de la catégorie A), ainsi que des **personnels en contrat à durée déterminée (CDD)**, au nombre de 96 au 31 décembre 2011, soit plus de 12 % des effectifs de l'opérateur.

L'office connaît depuis six ans une forte diminution de ses effectifs, **le plafond d'emploi étant passé de 920 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2008 à 820 ETPT en 2012 (-10,8 %)**. Cette évolution inclut le différentiel de -30 ETPT devant résulter de la reprise de certaines activités de l'ACSÉ par l'OFII¹. Par ailleurs, l'évolution du nombre d'ETPT de l'OFII ne tient pas compte du fait que 15 de ses agents ont été transférés aux préfectures en 2010.

L'OFII a donc connu une réduction de ses effectifs **plus importante que la seule règle du non remplacement d'un agent sur deux partant à la retraite**. En effet, seuls 25 départs en retraite ont été enregistrés sur les années 2009 à 2011. Dès lors, cette évolution a été permise par des mobilités externes (35 agents, dont 20 vers Pôle Emploi) et par des départs volontaires (28 agents), ayant expliqué un taux de rotation élevé en 2009 et 2010 (respectivement 9,29 % et 8,17 %), qui s'est réduit en 2011 (6,46 %). Si ces mesures permettent le respect du plafond d'emploi et, à terme, l'ajustement des dépenses de personnel de l'opérateur, leur coût ponctuel (primes et

¹ Ce sont 60 transferts de l'ACSÉ vers l'OFII qui avaient été initialement prévus, mais la contrainte du plafond d'emploi de l'OFII a conduit à ne transférer que 30 agents.

indemnités) n'est pas négligeable, puisqu'il s'élève au total à plus d'un million d'euros.

Cependant, **l'OFII a dépassé de 15 ETPT en 2011 le plafond d'emplois établi en loi de finances initiale à 835 ETPT**. L'opérateur justifie ce non respect du plafond d'emploi par ses **nouvelles missions** : ainsi la validation des VLS-TS représente un total de 60 ETPT contre 30 prévus initialement, dans un contexte de dégradation des délais de traitement des dossiers du fait de contraintes réglementaires accrues. De même, l'accueil des demandeurs d'asile devrait continuer de monter en puissance en raison de l'augmentation du nombre de demandeurs et des places en CADA (suite, notamment, à l'ouverture du centre du Mesnil Amelot). Pour faire face à cette charge de travail croissante, l'OFII a régulièrement eu recours, depuis sa création, à des contrats à durée déterminée et à des intérimaires pour ajuster ses effectifs à ces missions considérées comme ponctuelles, et pourtant récurrentes.

En tout état de cause, la forte réduction des effectifs a également été rendue possible par un **transfert de missions vers des prestataires extérieurs**, notamment associatifs, que l'augmentation des ressources propres a permis de financer. On constate, d'ailleurs, que c'est essentiellement une mission ne pouvant faire l'objet d'une délégation (la validation des VLS-TS) qui est en cause dans le non respect, en 2011, du plafond d'emploi.

En considération de l'ensemble de ces éléments, les objectifs de réduction du personnel des prochaines années semblent particulièrement difficiles à atteindre, d'autant plus que le projet de loi de finances pour 2013 propose à la fois une réduction du plafond d'emploi de l'OFII à 805 ETPT et une réduction de ses ressources propres, que la subvention pour charges de service public ne devrait guère venir compenser.

En termes de masse salariale, l'OFII a, en revanche, respecté ses objectifs. L'exécution des dépenses de personnel s'établit, en 2011, à 47,4 millions d'euros, soit un taux de réalisation de 100 % des frais de personnel inscrits au budget. Toutefois, la revalorisation, suite à l'arrêté du 21 février 2012, du **régime indemnitaire du personnel**, désormais indexé sur celui des agents en préfectures et devant comprendre, à partir de 2013, une part d'indemnités en prime de fonction et de résultats, pourrait rendre plus difficile l'exécution du prochain exercice.

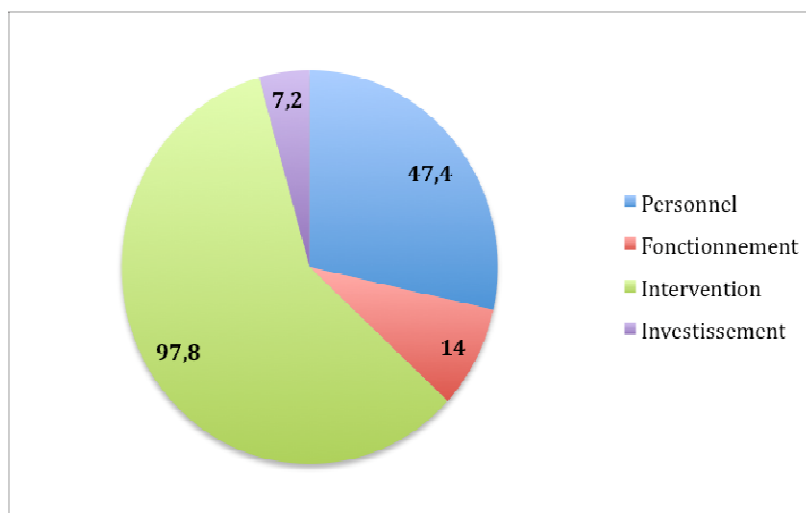
b) Des dépenses d'intervention concentrées sur l'accueil et l'intégration

Les dépenses d'intervention constituent, avec 97,8 millions d'euros en 2011, plus de la moitié du budget de l'opérateur (56 %). Les dépenses de personnel, pour 47,4 millions d'euros, en représentent quant à elles 27 %. Les dépenses de fonctionnement s'établissent à 14 millions d'euros (8 %) et les dépenses d'investissement à 7,2 millions (4 %), essentiellement

pour le développement des systèmes informatiques, des travaux d'aménagement immobiliers et l'acquisition de matériel médical.

Répartition des dépenses de l'OFII par titres en 2011

(en millions d'euros)

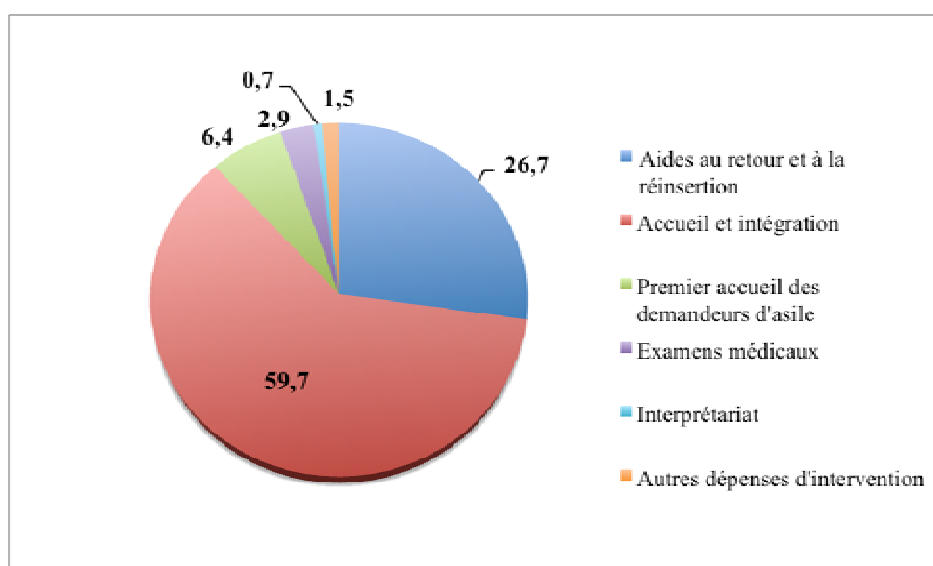


Source : OFII

S'agissant des dépenses d'intervention, **les actions d'intégration représentent la majeure partie des dépenses exécutées en 2011, pour un montant total de 59,7 millions d'euros.** Au sein de ces dernières, les prestations du CAI ont coûté 45 millions d'euros, tandis que les formations linguistiques hors CAI ont coûté 14 millions d'euros.

Répartition des dépenses d'intervention en 2011

(en millions d'euros)



Source : OFII

c) Un contrôle des dépenses en voie d'achèvement

A la fin de l'année dernière, **le niveau de trésorerie s'élevait à 14,2 millions d'euros**, soit environ le seuil prudentiel standard équivalent à deux mois de fonctionnement.

L'OFII s'est doté, depuis 2011, d'un **dispositif de contrôle interne comptable et financier (CICF)**, conformément aux préconisations générales de la DGFIP. Cette mise en place devrait progressivement aboutir à la certification des comptes de l'opérateur par un commissaire aux comptes.

Dans ce cadre, en lien avec le suivi des marchés publics, un accent particulier devrait être porté sur le **contrôle des partenaires privés** avec lesquels l'OFII a signé une convention et qui fournissent une part importante de ses prestations, en particulier en matière de formation linguistique.

3. La politique immobilière

L'OFII dispose d'un **réseau de 31 délégations territoriales en France et de huit représentations à l'étranger (Maroc, Tunisie, Turquie, Mali, Sénégal, Roumanie, Canada et Cameroun)**. A cet égard, il s'est doté d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière qui a été approuvé par France Domaine en mars 2011.

Le premier objectif de cette stratégie consiste à **rapprocher l'OFII des services de l'État**, afin de mutualiser certains services support et de réaliser des économies de loyer. Ce fut notamment le cas à Clermont-Ferrand, où les locaux sont entièrement mutualisés avec ceux de la préfecture. De tels projets sont également en cours à Marseille.

Le deuxième objectif est de **regrouper** sur un seul site l'ensemble des équipements, correspondant à des missions distinctes autrefois assurées par d'autres acteurs, en particulier l'action sociale par le SSAE. A cet égard, l'évolution des missions de l'OFII explique que 50 % de la surface totale de son parc est dédié à l'accueil des migrants (premier accueil, plate-forme médicale, bureaux des auditeurs, etc.). Hors espaces d'accueil, l'office respecte le ratio standard de 12 m² par agent.

Enfin, le schéma pluriannuel se donne également pour objectif la **réduction et l'adaptation du parc immobilier** dont l'OFII est propriétaire.

II. DES DISPOSITIFS D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION EN QUÊTE D'EFFICACITÉ

L'OFII agrège un ensemble de missions qui, si elles s'adressent généralement à un même public de migrants sur le territoire français, sont de natures très différentes. Aux missions historiques assurées par les opérateurs dont l'OFII a pris la suite, au premier rang desquels la conduite et le financement des parcours d'intégration des immigrés, se sont ajoutées plus récemment de nouvelles charges, sociales ou administratives, dont l'opérateur n'a pas encore correctement défini les objectifs. Dans ce contexte, c'est avant tout la question du **dimensionnement des missions** qui doit être résolue pour améliorer l'efficacité des dépenses engagées.

A. L'INÉGALE RÉUSSITE DU PARCOURS D'INTÉGRATION

La plupart des actions d'accueil et d'intégration sont réalisées dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Issu d'une proposition du Haut conseil à l'intégration de 2001, d'abord expérimenté dans 12 départements en 2004, généralisé en 2005 et rendu obligatoire par la loi du 24 juillet 2006 sur l'immigration et l'intégration, le **CAI formalise en un seul document les étapes du parcours d'intégration de l'étranger** : la formation linguistique, la formation aux valeurs de la République, la session d'information sur la vie en France, ainsi que le bilan de compétences professionnelles.

Le CAI est un **contrat conclu entre le préfet et l'étranger** au moment de l'arrivée de ce dernier sur le territoire français. Chargé de préparer le contrat, le directeur territorial de l'OFII bénéficie souvent d'une délégation de signature de la part du préfet. En pratique, le contrat est signé par l'étranger lors de sa convocation pour validation de son visa à la direction territoriale de l'OFII.

Par ailleurs, le CAI individuel a été complété, suite à la loi du 20 novembre 2007, par la création des **contrats d'accueil et d'intégration pour la famille (CAIF)**, dont le nombre reste toutefois limité.

Indépendamment de l'efficacité des actions d'intégration qu'il propose, le CAI peut être considéré comme un succès dans la mesure où il a permis une formalisation et une harmonisation du parcours d'intégration des étrangers, avec l'apprentissage de la langue française pour pilier.

Le CAI ne couvre cependant pas **l'ensemble des actions d'intégration** menées par l'OFII. Des actions de formation, en particulier linguistiques, sont également financées par l'office pour un public ne relevant pas du champ du CAI ; il s'agit notamment des étrangers installés en France depuis plusieurs années, et qui relevaient autrefois des prestations de l'ACSÉ. Par ailleurs, quel que soit le public concerné, l'OFII est également chargé de

l'assistance sociale, anciennement assurée par le SSAE, sur les plateformes d'accueil.

1. Les formations linguistiques

Les formations linguistiques sont prescrites aux étrangers qui arrivent sur le territoire français sans parler la langue française. **L'importance de l'apprentissage du français pour une intégration réussie** ne saurait, en effet, être sous-estimée. La maîtrise de la langue n'est pas seulement une nécessité pour l'intégration sociale et l'insertion professionnelle, particulièrement dans une économie de services. Elle est également essentielle pour le suivi et la réussite de la scolarité des enfants ; il apparaît d'ailleurs, dans les centres de formation linguistique, que la scolarisation des enfants est l'une des principales motivations des parents étrangers pour poursuivre une formation au-delà du niveau obligatoire. En cela, l'apprentissage de la langue française par les primo-arrivants bénéficie non seulement à leur propre intégration, mais également, à plus long terme, à celle de la deuxième génération.

Or, le dispositif mis en œuvre par l'OFII apparaît insuffisant pour atteindre ces objectifs d'intégration sociale, professionnelle et éducative.

a) Le dispositif de formation dans le pays d'origine

L'OFII a mis en place un dispositif permettant de **préparer l'arrivée du migrant sur le territoire français et, éventuellement, engager le parcours d'intégration de ce dernier depuis le pays d'origine**. Dans ce cadre, des **formations linguistiques et des tests de langue** sont dispensés aux migrants familiaux dans leur pays de résidence, avant la délivrance du visa, **dans les huit pays où l'OFII est représenté**, à savoir le Maroc, la Tunisie, la Turquie, le Mali, le Sénégal, le Canada, la Roumanie et le Cameroun. Ces pays représentent 70 % des populations intéressées par le dispositif.

Par ailleurs, **dans 41 autres pays, l'OFII a noué des conventions avec des opérateurs de terrain** qui organisent les formations et font passer les tests, notamment l'Alliance Française.

Au total, sur l'année 2011, l'OFII a reçu dans ce cadre plus de 23 000 dossiers, pour une dépense de 2,58 millions d'euros. Cette stratégie d'implantation, décidée en 2008, semble plutôt judicieuse, d'autant plus que la non couverture des autres pays est justifiée soit par leur trop grande étendue (Brésil, Russie, Chine, etc.) soit par un nombre très faible de personnes intéressées.

Toutefois, ce dispositif de formation à l'étranger pose deux questions principales.

La première est celle de la **sanction**. En effet, la délivrance du visa n'est pas conditionnée par la réussite du test de français. En pratique, une

première évaluation du niveau de langue des demandeurs de visa est réalisée. S'ils réussissent cette évaluation, ils obtiennent le visa ; s'ils échouent, il leur est dispensé une nouvelle formation de 40 heures. S'ils ont été assidus, et quel que soit leur résultat au test final, ils obtiennent le visa.

L'absence de sanction s'explique, comme pour les formations réalisées en France, par le fait que l'échec à un test de langue ne saurait conduire à méconnaître le droit des personnes à une vie familiale normale. Votre rapporteur spécial se demande cependant si le fait d'acquérir ou non le niveau requis, par ailleurs faible, ne devrait pas emporter certaines **conséquences concrètes sur le déroulement du parcours d'immigration** de l'étranger.

Le second et principal problème identifié s'agissant de ces formations dans le pays d'origine est relatif au fait que **ni le contenu des formations ni le niveau des tests ne sont alignés sur celles et ceux réalisés par l'OFII** à l'arrivée en France. Le niveau en français des personnes ayant été dispensées, par un test réalisé à l'étranger, de l'obligation de suivre une formation linguistique est ainsi très hétérogène et, souvent, insuffisant par rapport au niveau requis lorsque les évaluations sont effectuées en France. C'est le constat fait par les représentants du personnel de l'OFII lors du conseil d'administration de mars 2011, ainsi que par le Haut Conseil à l'intégration, lors de son audition par votre rapporteur spécial, qui préconise même la suppression des délégations de l'office à l'étranger.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, un décret devrait être publié afin de préciser que **le test de langue doit être réalisé à l'arrivée en France**, ce qui permettrait à la fois d'assurer la cohérence des tests et de supprimer les délais, parfois longs, entre le passage du test et l'arrivée effective sur le territoire français. Cela ne remettrait pas en cause l'existence et l'utilité des formations linguistiques, voire civiques, à l'étranger, mais permettrait d'éviter que ne soient accordées des dispenses injustifiées.

b) Le dispositif de formation linguistique en France

La principale prestation fournie dans le cadre du CAI 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'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 CAI :

- un **parcours conduisant à l'obtention du 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 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 CAI sans revêtir de caractère obligatoire, est cependant intégralement financé par l'OFII.

En 2011, **24 358 personnes se sont vu prescrire une formation linguistique dans le cadre du CAI, 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 euros¹. Au total, l'ensemble des parcours du CAI a représenté **4 650 000 heures de formation**.

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

Il convient de rappeler que c'est particulièrement en matière de formation linguistique des étrangers qu'existaient des **doublons entre le dispositif de l'ANAEM et celui de l'ACSÉ**. En ce sens, la création de l'OFII, combinée à la mise en place du CAI, a été l'occasion de rassembler l'offre de formation et de l'organiser autour de parcours cohérents. Elle a également permis d'en améliorer l'efficacité, puisque le dispositif ACSÉ permettait d'apprendre 400 mots en 400 heures ; le même objectif serait désormais atteint en 200 heures dans le dispositif OFII.

Toutefois, l'accent mis, dans le dispositif de l'OFII, sur les primo-arrivants dans les premiers mois de leur installation, a conduit, selon plusieurs partenaires, à un certain **désengagement des acteurs publics s'agissant de la formation, à plus long terme, pour les étrangers installés depuis longtemps en France**. A cet égard, il conviendrait de davantage mobiliser les outils existants hors CAI, en particulier grâce à une meilleure information auprès des publics potentiellement concernés.

¹ *Le coût s'échelonne entre 500 et 3 000 euros La formation linguistique la plus coûteuse, de 3 000 euros, est celle proposée en Guyane, du fait des conditions particulières de la formation et de la spécificité du public.*

Le cadre européen commun de référence pour les langues

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

Alors que le constat d'un fort taux d'abandon en cours de formation avait été fait à plusieurs reprises, notamment par le Haut conseil à l'intégration dans son avis de 2010 intitulé « La France sait-elle encore intégrer les immigrés ? », il apparaît que l'assiduité aux cours a récemment connu une augmentation significative. Le **taux d'abandon est ainsi passé de 29,1 % en 2009 à 23,1 % en 2011**. Les organismes de formation sont en effet amenés à davantage de vigilance sur l'assiduité des élèves dans la mesure où **l'OFII ne rembourse aux prestataires que les formations réellement effectuées**, sur présentation de justificatifs de présence.

L'amélioration de l'assiduité aux cours de langue contribue également à expliquer l'évolution favorable de l'indicateur 1.1 des rapports annuels de performances, qui est aussi l'un des principaux indicateurs contenus dans la convention d'objectifs et de moyens signés entre l'OFII et sa tutelle : le **taux d'obtention du DILF parmi les bénéficiaires d'une prescription linguistique dans le cadre du CAI, passé de 55 % en 2009 à 64,8 % en 2011**.

c) Un niveau requis en langue française toujours insuffisant

Le niveau de langue visé par l'examen DILF est le « A1.1 » du cadre européen, correspondant à un niveau de fin de maternelle. Il est manifestement

insuffisant pour préparer et réussir l'intégration des migrants ; il n'est, en particulier, pas en mesure de favoriser leur accès à l'emploi.

Votre rapporteur spécial a constaté, lors de ses auditions et de ses visites sur place, une prise de conscience de l'ensemble des acteurs quant au caractère insuffisant du niveau requis, considéré davantage comme un « **kit de survie** » que comme un gage d'intégration ou de connaissance de la langue française. A cet égard, il fait sien le constat établi par la Cour des comptes dans son rapport de 2010 précité, selon lequel, en raison du niveau actuellement requis, « *le besoin de formation linguistique ne peut que perdurer au-delà du seul processus d'accueil formalisé* » des personnes immigrées.

Plusieurs actions ont été entreprises dans le sens d'un relèvement du niveau requis, dont la réussite est cependant contrastée.

La **création, en 2011, d'un parcours CAI menant directement au DELF niveau A1** constitue une première évolution intéressante, qui personnalise davantage le parcours en prenant en compte la situation des immigrés déjà scolarisés, alphabétisés, capables d'apprendre plus rapidement une nouvelle langue. Il conviendrait cependant que soit rapidement créé un parcours menant au moins au DELF A2, ainsi que préconisé par la Cour des comptes dès 2010. En tout état de cause, cette création n'affecte pas le niveau réglementairement requis, qui demeure le niveau A1.1.

Par ailleurs, un **label « France Langue d'intégration » (FLI)** a été créé par le décret du 11 octobre 2011¹ dans le but de mieux encadrer les modalités d'apprentissage du français pour les migrants. Ce label, qui doit permettre d'identifier et d'unifier les caractéristiques des formations linguistiques dispensées par les prestataires, constituera un cadre utile pour la formation des formateurs. Il ne saurait, en tout état de cause, remplacer la nécessaire élévation du niveau des exigences.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, un **décret actuellement en préparation devrait relever prochainement le niveau requis en fin de formation à A1** du référentiel européen. Ce relèvement, qui ne constitue qu'un ajustement marginal, n'opère pas le redimensionnement souhaité par votre rapporteur spécial. A titre de comparaison, le niveau requis en Allemagne dans le cadre du parcours d'intégration est le niveau B1 (voir *infra*).

Pour les candidats à la naturalisation, le niveau de langue exigé a été récemment relevé suite à la loi du 16 juin 2011 et au même décret du 11 octobre 2011. Alors qu'auparavant le niveau de français était simplement apprécié par un agent de préfecture, le candidat doit désormais « *en justifier par la production d'un diplôme ou d'une attestation délivrée par un*

¹ Décret n° 2011-1265 du 11 octobre 2011 relatif au niveau de connaissance de la langue française requis des postulants à la nationalité française au titre des articles 21-2 et 21-24 du code civil et à ses modalités d'évaluation.

organisme » agréé (notamment un organisme labellisé « FLI »). Le niveau minimum requis est le **niveau B1 du cadre européen de référence**. Par ailleurs, le candidat doit également prouver, par un test organisé *ad hoc*, « une connaissance suffisante, selon sa condition, de l'histoire, de la culture et de la société françaises ».

2. La formation civique et la formation « Vivre en France »

a) Des journées de formation réalisées en début de parcours

En sus des cours de langue, le parcours du CAI comprend deux autres sessions de formation : la **formation aux valeurs de la République** (ou « formation civique ») et la **formation « vivre en France »**. Toutes deux sont effectuées en début de parcours, en même temps que les formations linguistiques.

La **formation « civique » est obligatoire pour l'ensemble des signataires du CAI**, quelle que soit leur nationalité ou la date de leur arrivée en France. Cette formation, organisée par groupes d'environ 20 à 25 migrants, dure **une journée complète** (9h-17h), le déjeuner étant offert par l'OFII. A partir d'un support de présentation préparé par l'OFII, elle comprend plusieurs modules, essentiellement sur l'Histoire de France, sur le fonctionnement des institutions et sur les symboles et les valeurs de la République. Elle est ainsi l'occasion de rappeler les principes démocratiques, de droits des femmes ou de laïcité.

Un réel effort est apporté par l'OFII 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 CAI, c'est-à-dire avant la fin des formations linguistiques. Pour s'assurer que le contenu en est assimilé même par les personnes ne parlant pas le français, l'OFII fait appel à des interprètes qui font une **traduction différée** de la présentation faite en français par le formateur.

Les formateurs étant issus d'horizons professionnels différents, parfois sans rapport avec les compétences requises, l'office organise depuis peu des « **formations de formateurs** » qui assurent une plus grande homogénéité du contenu enseigné.

La **journée d'information « Vivre en France » a pour objectif d'exposer quelques clés pour la vie quotidienne en France**, en particulier en matière de démarches administratives et d'accès aux services publics. Cette formation n'est pas obligatoire pour tous les signataires du CAI : elle s'adresse uniquement aux migrants qui n'ont jamais vécu en France et qui n'y ont pas

d'attaches familiales ; elle n'a été suivie, en 2011, que par **31,9 % des bénéficiaires du CAI**.

b) Une « présentation » civique à l'efficacité limitée

La journée de formation aux valeurs de la République ne semble pas en mesure d'atteindre les objectifs qu'elle se fixe, en termes de diffusion de la culture et des valeurs de la France. Cette inefficacité se laisse déjà deviner par les conditions dans lesquelles cette formation est reçue, comme a pu le constater sur place votre rapporteur spécial. Les personnes, assises à leur table, reçoivent la formation qu'ils semblent écouter avec attention, mais **aucune ne prend de notes – ce à quoi l'absence de matériel à disposition, du reste, ne les incite pas**. Les questions sont rares, et il n'est fait **aucune place à l'interactivité ou à la mise en pratique**. De plus, aucun contrôle de l'assimilation des connaissances, sous forme de test final, n'est assuré.

Au total, **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**.

De plus, la formation se termine en fin de journée sans qu'il soit remis aux personnes immigrées un document de synthèse ou une brochure explicative. D'après les services de l'OFII, un travail de traduction aurait été engagé pour **mettre en ligne, en plusieurs langues, le support de présentation** utilisé lors de la formation. Il serait utile que cette diffusion électronique soit complétée par la distribution, sur place, de **supports papiers bilingues** que les personnes puissent rapporter chez elles.

3. Le bilan de compétences professionnelles

a) Un bilan pour valoriser les acquis professionnels des migrants

Depuis 2008, le contrat d'accueil et d'intégration comprend également un « **bilan de compétences professionnelles** » (BCP), qui doit **faciliter l'accès à l'emploi des personnes immigrées et préparer leur inscription auprès de Pôle Emploi**. Ce bilan gratuit, qui dure en moyenne trois heures, est réalisé par des auditeurs extérieurs à l'OFII. Il s'effectue généralement à la fin du parcours CAI, soit après l'éventuelle formation linguistique considérée, naturellement, comme un préalable indispensable à l'insertion professionnelle.

Le bilan s'adresse à **tous les signataires du CAI, hormis les étrangers étudiants, ayant déjà un emploi ou de plus de 55 ans**. Le BCP s'adresse donc le plus souvent, en pratique, aux conjoints ou conjointes dans le cadre d'une immigration familiale. En 2011, 60 035 bilans de compétences professionnelles ont été prescrits, soit **58,7 % des signataires des CAI**. 42 219 dispenses de bilan ont été délivrées, en particulier pour les personnes

déjà salariées. Au total, la prestation « BCP » a représenté un **coût de 6 millions d'euros pour l'OFII en 2011**.

L'objectif du bilan est d'identifier et de valoriser les qualifications et les expériences professionnelles que le migrant a acquises à l'étranger. A l'issue du bilan, l'étranger est **orienté vers Pôle Emploi** qui peut lui présenter des offres d'emploi ou un parcours personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), adaptés à son profil.

b) Un dispositif mal ciblé

L'OFII assure un suivi systématique des bénéficiaires du BCP pour mesurer l'efficacité de la prestation. A cet égard, et indépendamment des résultats de ces enquêtes, votre rapporteur spécial souligne l'intérêt de ces suivis statistiques, qui pourraient être utilement réalisés, avec quelques ajustements, s'agissant des autres prestations du CAI.

Ce suivi montre qu'à **trois mois, 38,4 % des personnes ayant bénéficié d'un BCP déclarent ne pas être à la recherche d'un emploi. A six mois, près de 42 % des personnes ne sont pas inscrites à Pôle Emploi et déclarent ne pas être à la recherche d'un emploi**. Ainsi, le BCP s'adresse, pour une partie non négligeable, à **un public qui ne recherche pas un emploi** ; c'est notamment le cas de beaucoup de conjointes de Français ou d'étrangers, arrivant en France au titre des dispositifs d'immigration familiale.

Deux approches semblent en mesure de fournir une réponse à ce problème.

La première consisterait à **limiter le bénéfice du BCP aux personnes qui sont véritablement à la recherche d'un emploi**. Si cette solution, préconisée par l'OFII lui-même, permet sans doute une importante économie de coûts, elle pourrait présenter un caractère indirectement **discriminatoire**, en renonçant, en pratique, à développer l'emploi chez certaines femmes étrangères qui se présentent comme n'étant pas à la recherche d'un emploi, sans même en connaître les possibilités ni les modalités.

La seconde approche consisterait, au contraire, à prévoir un **second rendez-vous d'orientation** qui aurait pour fonction d'assurer un suivi des personnes sur le plan de leur insertion professionnelle. En effet, il n'est pas rare que les étrangers, à leur arrivée, ne pensent pas encore à la question de l'emploi, ou encore qu'ils aient une idée fautive du marché du travail français. En leur offrant la possibilité d'un nouveau rendez-vous plusieurs mois après leur arrivée, l'OFII pourrait, sans doute, davantage **inciter à la recherche d'emploi** ou à la **réorientation** de cette recherche vers des secteurs demandeurs. Par ailleurs, cet accompagnement serait **adapté aux spécificités de ce public étranger**, contrairement à celui réalisé dans le cadre de Pôle Emploi, qu'il compléterait.

c) Une coordination avec Pôle Emploi à améliorer

A l'issue du BCP, les étrangers sont orientés vers l'agence locale de Pôle Emploi, auprès de laquelle ils pourront poursuivre leur éventuelle recherche d'emploi.

Les **relations entre l'office et Pôle Emploi sont réglées par une convention**, datant de mai 2010, qui précise notamment que « *le bilan de compétences donne lieu à une **fiche de synthèse transmise aux services de Pôle Emploi**. Pôle Emploi prend en charge, par l'intermédiaire d'un conseiller, le bénéficiaire du bilan de compétences à travers un entretien d'élaboration et d'actualisation du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE)* » La convention prévoit également que Pôle Emploi assure « *l'identification et le suivi du parcours d'insertion professionnelle du signataire du CAI* ».

Or, il apparaît que le suivi des étrangers par Pôle Emploi, tel qu'il est pourtant prévu dans la convention, n'est pas assuré de façon optimale. La principale raison invoquée est le **manque de coordination entre les systèmes informatiques** respectifs des deux opérateurs. Ainsi l'OFII souligne qu'une meilleure « *adhérence entre systèmes nationaux (FRAMIDE, BIONET) et systèmes de l'OFII permettrait d'éviter les ressaisies de données et faciliterait la diminution des effectifs* ». **L'accélération des chantiers informatiques** sera donc un enjeu majeur pour l'office, non seulement afin de fluidifier la transmission des dossiers depuis le BCP vers Pôle Emploi, mais également dans la perspective de la réduction continue des effectifs.

4. La création du contrat d'accueil et d'intégration pour la famille (CAIF)

Créé par un arrêté du 1^{er} décembre 2008, le contrat d'accueil et d'intégration pour la famille (CAIF) s'adresse **à l'étranger et, éventuellement, à son conjoint, dont les enfants ont bénéficié d'un regroupement familial**. Il s'ajoute sans se substituer aux CAI signés individuellement par les membres de la famille. Il comprend en particulier une **formation sur l'autorité parentale, sur l'égalité entre les hommes et les femmes et sur les droits et la scolarité des enfants**.

Obligatoire, **le CAIF a concerné 1 900 familles en 2011**. Outre le faible nombre de contrats signés, votre rapporteur spécial a pu constater **qu'il revient, dans certains cas, à une association prestataire de faire signer ce contrat à la place de l'OFII**. Cette forme de délégation est regrettable, car elle limite la portée symbolique et entretient la confusion sur le caractère contraignant et officiel des obligations qui y sont contenues.

B. LA VISITE MÉDICALE, UN « PASSAGE OBLIGÉ » UTILE EN ATTENTE D'UNE REFONTE

1. L'organisation et les objectifs de la visite médicale

La visite médicale est le **passage obligé pour tous les primo-arrivants, signataires ou non du CAI, quel que soit leur statut (salariés, étudiants, migrants familiaux, etc.), et quelle que soit leur nationalité.** Il s'agit, en cela, de la seule prestation obligatoire universelle de l'office. En pratique, la visite médicale se déroule soit directement dans les directions territoriales de l'OFII, soit auprès de médecins agréés par l'OFII. Toutefois, dans les huit pays où l'OFII dispose d'une représentation, la visite médicale peut avoir lieu avant l'arrivée du migrant en France.

Au total, **221 630 visites médicales ont été organisées par l'OFII en 2011, dont 182 030 en France.** Cette action représente une dépense globale de **17,8 millions d'euros** pour l'office, soit un coût d'environ **80 euros par visite.**

La visite médicale obligatoire est un **atout de la procédure d'accueil française, à la fois du point de vue de la santé publique et du point de vue de l'intégration sociale des migrants.** Ainsi que le soulignait l'ancien directeur général de l'OFII, Jean Godfroid¹, dans une lettre au ministre chargé de l'immigration datant du 19 décembre 2008, il s'est agi de « *refaire de cette visite médicale un outil de prévention et un **outil d'accès aux soins comme facteur d'intégration des migrants*** ». L'OFII a précisé, en réponse à un questionnaire, que la visite médicale constitue en effet « *une démarche d'intégration qui a une forte valeur, en particulier pour des populations qui souvent n'ont jamais vu de médecin* ».

A titre de comparaison, l'obligation de visite médicale ne s'applique pas en Allemagne pour les tous les primo-arrivants, mais seulement pour les demandeurs d'asile hébergés dans des structures d'accueil ou des structures collectives. Elle n'est pas du ressort de l'office pour l'immigration, mais des instituts de santé publique des différents Länder.

2. Les examens médicaux pratiqués

Le point fort de la visite médicale est le **dépistage obligatoire de la tuberculose grâce à une radiologie des poumons.** Tout en présentant un faible taux d'incidence en France en moyenne (8,1 cas pour 100 000 habitants), la tuberculose évolutive est particulièrement présente chez certains groupes de populations immigrées : une étude de 2006 a montré qu'une tuberculose évolutive est diagnostiquée dans 69 cas sur 100 000 personnes examinées par l'OFII, soit un taux d'incidence bien plus élevé que le taux

¹ Par arrêté du 25 juillet 2012, les fonctions de directeur général sont actuellement assurées par intérim par le secrétaire général de l'OFII, M. Jean-Luc Frizol.

français moyen. En France, elle touche de façon significative certaines régions, comme l'Île-de-France et la Guyane (respectivement 16,3 et 15,9 cas pour 100 000 habitants).

De plus en plus, les directions territoriales sont équipées d'appareils radiologiques, dont l'acquisition a représenté en 2011 un coût total de 3,2 millions d'euros qui réduit d'autant les frais liés aux examens médicaux devant être réalisés à l'extérieur. Pour les femmes, les radiologies des poumons sont réalisées par un personnel médical féminin.

Par ailleurs, la visite comprend également des **tests standards pour le poids, la taille et la vue** ; dans certains centres, elle comprend également un test de glycémie capillaire, permettant de dépister le diabète.

En revanche, elle ne comprend aucun dépistage obligatoire pour la **drépanocytose** (maladie hématologique héréditaire) ni le **VIH**, tous deux particulièrement fréquents en Afrique subsaharienne. Les migrants sont, éventuellement, incités à pratiquer un dépistage, sans qu'aucune obligation ni suivi soient mis en œuvre.

Tout compris, la visite médicale dure généralement une quinzaine de minutes.

C. LE RÔLE CROISSANT DE L'OFII DANS L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE

L'OFII intervient à deux titres dans la procédure d'accueil des demandeurs d'asile : le **pilotage du dispositif national d'accueil et le premier accueil des demandeurs**.

Ensemble, ces deux interventions ont représenté un **coût de 12,7 millions d'euros en 2011, dont 6,7 millions d'euros de dépenses d'intervention (subventions aux associations prestataires)**. Ce montant est à mettre en regard du coût total du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile, qui représente environ 500 millions d'euros en 2011.

1. Le pilotage d'un dispositif national sous contraintes

L'OFII est tout d'abord chargé du pilotage du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA). En d'autres termes, l'office assure la **régulation et la répartition interrégionale des 21 410 places actuellement disponibles dans les 274 centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA)**. Cette régulation s'effectue dans un contexte de hausse constante du nombre de demandeurs d'asile : ainsi, à la fin de l'année 2011, plus de 54 545 demandeurs d'asile sont en cours de procédure au sein du dispositif national d'accueil, soit une augmentation de 8 % par rapport à 2010. **20 993 d'entre eux sont hébergés dans des CADA**, qui présentent un excellent taux d'occupation de 98 %.

S'agissant du DNA, la performance de l'action de l'OFII est mesurée par les indicateurs 2.1 et 2.2 du rapport annuel de performances, relatifs respectivement au « *pourcentage d'hébergement en CADA des demandeurs d'asile en cours de procédure et remplissant les conditions pour cet hébergement* » et au « *pourcentage de places de CADA occupées au 31 décembre par des demandeurs d'asile et autres personnes autorisées* ». Sur ces deux indicateurs, le taux est en légère baisse en 2011 par rapport à 2010, témoignant de la **difficulté de pilotage du dispositif dans un contexte doublement contraint, par le nombre limité de places en CADA d'une part et par l'augmentation continue du nombre de demandeurs d'asile d'autre part.**

2. La prise en charge mal définie du premier accueil des demandeurs d'asile

Depuis le 1^{er} janvier 2010, l'État a délégué à l'OFII la responsabilité du **premier accueil des demandeurs d'asile**. Auparavant, cette action était financée sur le budget de l'État, au sein du programme 303, et assurée par les services déconcentrés de l'État.

En pratique, cette plate-forme de premier accueil, qui dure une demi-journée, se déroule avant même la délivrance par le préfet, à tous les demandeurs d'asile, de l'autorisation de séjour temporaire. Trois modalités d'intervention existent :

- en **gestion directe** par les personnels des directions territoriales de l'OFII, pour 25,8 % des nouveaux demandeurs ;
- en **gestion conjointe** par la direction de l'OFII et onze opérateurs extérieurs, pour 18,5 % des nouveaux demandeurs ;
- en **gestion déléguée à quinze opérateurs extérieurs** pour la majorité des demandeurs (55,7 %).

Les opérateurs extérieurs sont essentiellement des partenaires associatifs actifs de longue date sur ce premier accueil des demandeurs d'asile. Tous types de gestion confondus, cette nouvelle mission a mobilisé, en 2010, **54 ETPT** au sein de l'OFII et représenté un **budget d'environ 7 millions d'euros**.

Cette nouvelle mission de l'OFII souffre principalement d'un **problème de définition et d'uniformisation**. De façon générale, elle correspond à l'accueil, l'information et l'orientation des demandeurs d'asile : la plate-forme vise donc, dans le cadre d'un entretien personnalisé, à faire le point sur les conditions d'arrivée et d'installation, à éclairer le demandeur sur les démarches à effectuer, sur les possibilités d'aide sociale et de logement ; elle vise également à identifier, le cas échéant, des besoins d'assistance sociale ou psychologique plus importants.

En tout état de cause, le contenu de cette plate-forme demeure très **imprécis**. A l'absence de définition législative ou réglementaire s'ajoute l'hétérogénéité des opérateurs intervenant sur cette mission, chaque association prestataire ayant sa propre méthode et ses pratiques en matière d'accueil, elles-mêmes différentes de celles de l'OFII.

Il apparaissait donc nécessaire de préciser les différentes étapes et les prestations contenues au sein de ce premier accueil. C'est l'objet de la **mission d'audit** confiée à un cabinet privé, qui s'est traduite par la mise en place en 2012 d'un **cahier des charges unique**, sur la base duquel les opérateurs locaux seront désormais retenus. A cet égard, l'OFII devra veiller à la bonne application de ce cahier des charges et à l'uniformité des prestations fournies sur le territoire, tout en **réduisant la prise en charge formelle et administrative et en renforçant l'accueil social personnalisé**.

D. LE RÉGIME ATTRACTIF ET PEU PERSONNALISÉ DES AIDES AU RETOUR ET À LA RÉINSERTION,

1. Assistance en CRA et aide matérielle et financière au retour : les missions de l'OFII

La politique d'aide au retour et à la réinsertion dont l'OFII est responsable recouvre en réalité trois types d'actions.

Il s'agit tout d'abord de **l'écoute et l'assistance sociale aux personnes retenues en centres de rétention administrative (CRA)**. Des agents de l'office sont ainsi chargés, dans chaque centre, d'accueillir et d'écouter les étrangers retenus, ainsi que de les informer sur la procédure et sur les possibilités d'aides. Plusieurs associations auditionnées ont fait état du caractère parfois limité de l'assistance fournie par l'OFII dans certains CRA, restreint à un **simple accueil formel**.

L'OFII est également responsable du dispositif des **aides financières versées aux personnes** retournant dans leurs pays d'origine. Ces aides peuvent être de deux types :

- **l'aide au retour volontaire (ARV), qui a bénéficié à 4 726 personnes en 2011, soit 30 % des retours organisés**. L'ARV s'adresse aux personnes visées par une obligation de quitter le territoire français (OQTF) ou un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF), en situation irrégulière depuis plus de trois mois. Il s'agit notamment de populations irakiennes, chinoises, russes, kosovares, afghanes et algériennes. L'ARV comprend le financement d'une aide de **2 000 euros par adulte seul** ou de **3 500 euros par couple**, ainsi que de **1 000 euros par enfant mineur** jusqu'au troisième enfant inclus, et de **500 euros à partir du quatrième enfant** ;
- **l'aide au retour humanitaire (ARH), qui a bénéficié à 10 608 personnes en 2011, soit 67 % des retours organisés**. L'ARH s'adresse

aux étrangers qui ne sont pas soumis à une procédure d'expulsion, en situation de dénuement ou de grande précarité ou n'entrant pas dans le champ de l'ARV. Il s'agit, principalement, des **populations Roms d'origines roumaine et bulgare**. L'ARH comprend une aide financière de **300 euros par adulte** et de **100 euros par mineur**.

Par ailleurs, il existe une **aide au retour sans assistance financière**, qui a concerné 506 personnes en 2011 (soit 3 % des retours). Tous types d'aides confondus, ce sont au total **15 840 retours volontaires qui ont été organisés en 2011**, contre 14 054 en 2010.

Enfin, pour l'ensemble des personnes ainsi aidées, l'OFII fournit une **assistance matérielle à la préparation du voyage de retour dans le pays d'origine**. Dans ce cadre, l'OFII prend en charge le rassemblement des bagages des personnes retenues ; il finance et organise également le voyage.

Par ailleurs, l'opérateur finance des **projets de réinsertion économique**, pour un montant de 5,7 millions d'euros en 2011, en augmentation significative par rapport à 2010, où il s'était établi à seulement 3 millions d'euros.

Le coût complet des actions d'aide au retour et d'aide à la réinsertion des migrants dans leur pays d'origine s'est élevé à **34,3 millions d'euros, dont 26,8 millions d'euros au titre des aides directes versées**.

2. Une incitation au retour mal adaptée au public concerné

Il n'existe en réalité que **deux catégories d'aides financières au retour, distinguées selon l'existence ou non d'une menace d'expulsion pesant sur l'étranger**. Si leurs niveaux respectifs sont très différents, elles ne prévoient en revanche aucune modulation interne selon la situation personnelle ou l'origine nationale de l'étranger. Il pourrait être envisagé de supprimer la division en deux catégories et de la remplacer par une **modulation des aides** qui permette d'en adapter le niveau aux caractéristiques du pays de retour, aux conditions de réinstallation mais aussi, éventuellement, à son projet de réinsertion.

S'agissant de l'aide au retour humanitaire, son apparent faible coût unitaire masque un **coût global important du fait non seulement du nombre de personnes concernées** (plus de 10 000 bénéficiaires en 2011), mais également de la **forte mobilisation des agents de l'OFII** requise lors des démantèlements de camps illicites de Roms.

Par ailleurs, l'efficacité de l'aide au retour humanitaire pâtit d'un **suivi déficient des personnes**, dont il apparaît qu'elles reviennent parfois en France quelques semaines après leur arrivée en Roumanie ou Bulgarie. Le même phénomène est constaté pour certains bénéficiaires de l'ARV, notamment les citoyens afghans dans le Calais.

De façon générale, une **réflexion sur l'efficacité du dispositif** d'aides devrait être engagée. Le nombre de retours aidés reste faible, particulièrement s'agissant des personnes en situation irrégulière bénéficiaires de l'ARV (4 726 en 2011). Pourtant, les montants individuellement mobilisés sont importants, parfois plus de 5 000 euros pour une famille entière, sans compter l'organisation et le financement du voyage, conduisant à un coût significatif. Il conviendrait donc de repenser le dispositif en **l'adaptant à son public et à ses objectifs, en termes de retours et en termes de coût.**

III. REDIMENSIONNER LES DISPOSITIFS ET RESPONSABILISER LES PUBLICS

L'efficacité des prestations fournies par l'office français de l'immigration et de l'intégration conditionne d'autant plus fortement la réussite de la politique d'intégration qu'il en est devenu, depuis le rapprochement avec l'ACSE, l'acteur quasi-exclusif.

Depuis plusieurs années, en particulier depuis la formalisation du parcours d'intégration et de son pilier, le contrat d'accueil et d'intégration, **l'office a développé et rationalisé l'ensemble des outils d'intégration**, tout au moins sur les plans linguistiques, civiques et professionnels qui en sont les composantes essentielles. Bons dans leurs principes, **ces outils apparaissent cependant mal dimensionnés** par rapport aux objectifs qu'ils se donnent et aux ambitions de la politique française d'intégration.

Il s'agira, dans cette partie conclusive, de dresser un ensemble de recommandations, portant sur les principales prestations de l'OFII, qui devraient permettre d'effectuer ce **redimensionnement dans le sens d'une meilleure efficacité des politiques d'intégration**.

A. RESPONSABILISER LES ÉTRANGERS DANS LEUR CURSUS D'INTÉGRATION

1. Instaurer une participation financière des étrangers aux frais des formations linguistiques

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'OFII 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 acquittés par eux lors de la délivrance de leurs titres de séjour. 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, 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.

Votre rapporteur spécial recommande donc **d'instaurer une participation financière des étrangers aux frais de formation**, qui aurait pour principal avantage de réduire la part financée par l'OFII et, ainsi, de compenser une éventuelle élévation du niveau requis. Elle aurait également l'intérêt de **responsabiliser les étrangers dans leurs parcours de formation** et limiterait les abandons, pour autant, bien sûr, que les formations soient payées forfaitairement en début de formation.

Cette recommandation s'inspire du système pratiqué au Royaume-Uni, ainsi que chez notre partenaire d'Outre-Rhin. En **Allemagne**, le coût

horaire moyen d'une formation, tel qu'il est facturé aux prestataires, est de 2,54 euros par heure de cours et par participant. A cet égard, bien qu'elle soit à relativiser, la différence avec le coût horaire français, de 6,05 euros par heure et par participant en moyenne, conduit à penser que **des marges d'économies importantes existent, en France, dans les contrats de marchés publics passés avec les prestataires privés**, à condition de stimuler la concurrence entre ces derniers sans remettre en cause la qualité de la formation dispensée (qualification des formateurs, locaux, outils techniques)¹.

Sur ce coût de 2,54 euros en Allemagne, les étrangers participent à hauteur de 1,20 euro et l'office fédéral prend en charge la partie restante de 1,34 euro. Le parcours d'intégration comprenant au minimum 660 heures, son coût est donc de 1 676,40 euros, financés à hauteur de 792 euros par l'étranger participant et de 884,40 euros par l'office fédéral. Certes les migrants peuvent faire supporter une partie de ce coût par des aides sociales diverses, mais ces dernières, qui ne peuvent en couvrir la totalité, n'annulent pas le fort effet de responsabilisation de la mesure.

Au total, les cours d'intégration représentent, en Allemagne, une **dépense de 224 millions d'euros, contre 60 millions d'euros en France.** Avec un budget moins de quatre fois supérieur, l'Allemagne peut ainsi financer, pour environ trois fois plus de participants (98 000 nouveaux participants en 2011 contre environ 35 000 participants CAI et hors CAI) 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, d'une durée de 60 heures, soit dix fois la durée de la formation civique française.

Le parcours d'intégration de l'office fédéral allemand pour les migrations et les réfugiés (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*)

L'office fédéral pour les migrations et les réfugiés est l'acteur central de la politique d'immigration et d'intégration de l'Allemagne. Il est, en particulier, compétent pour l'organisation des procédures de demande d'asile et la protection des réfugiés, mais également pour la mise en œuvre de la politique d'intégration. En ce sens, il rassemble les compétences exercées en France à la fois par l'OFII et par l'office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra).

¹ En Allemagne au contraire, le prix a été revu à la hausse en 2011, suite au constat d'une insuffisance des moyens alloués aux prestataires. Outre les écarts de coûts salariaux, la différence s'explique en partie par le fait qu'une « heure » de cours correspond en réalité, en Allemagne, à un cours de 45 minutes. Par ailleurs, le nombre plus important de bénéficiaires et d'heures de cours en Allemagne permet sans doute de réaliser certaines économies d'échelle. Enfin, il convient de prendre en compte les coûts particuliers liés aux formations en Outre-Mer.

La politique d'intégration mise en œuvre par l'office fédéral s'articule essentiellement autour du parcours d'intégration (*Integrationskurs*) composé de cours de langue allemande et de cours d'orientation. Le parcours normal est composé de **660 heures de formation linguistique**.

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**.

A côté de la formation linguistique, le parcours comprend également un **cours d'orientation**, dans le cadre duquel les étrangers sont familiarisés avec la culture, l'histoire, le système juridique et les valeurs démocratiques allemandes, ainsi que la vie quotidienne en Allemagne. Cette formation, qui correspond aux formations civique et « Vivre en France » de l'OFII, dure 60 heures.

La formation linguistique et la formation d'intégration sont sanctionnées par deux examens distincts. S'agissant de la langue, le test « Allemand pour les Immigrants » (« *Deutsch-Test für Zuwanderer* ») comprend une partie orale et une partie écrite ; **le niveau requis est le niveau B1 du cadre européen**. En cas d'échec, l'étranger bénéficie de 300 heures de cours de langue supplémentaires.

Tous les étrangers primo-arrivants, quelle que soit la raison de leur arrivée en Allemagne (professionnelle, familiale, humanitaire), peuvent bénéficier de ces parcours d'intégration, sauf les enfants et les jeunes inscrits dans une école ou une formation de droit commun. Les parcours sont **obligatoires pour les étrangers bénéficiant de certaines prestations sociales ou sur demande de l'autorité régionale compétente**¹.

Ces parcours ont été créés en 2005. Depuis cette date, 812 000 étrangers ont bénéficié de cette formation, dont 495 000 ayant obtenu le diplôme. En 2011, 98 000 nouveaux immigrants sont entrés dans ce parcours. Son coût total pour l'office fédéral est de 224 millions d'euros en 2011.

2. Sanctionner l'échec au diplôme par une obligation de poursuivre la formation.

Aujourd'hui, le contrat d'accueil et d'intégration rassemble des prestations dont le suivi est certes obligatoire, mais assorti d'une **sanction qui demeure peu dissuasive**.

Certes, la loi du 16 juin 2011 l'a renforcée en prévoyant que, lors du renouvellement du titre de séjour ou de la délivrance d'une carte de résident, il est tenu compte 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* ».

¹ Loi sur le séjour des étrangers (§44a Aufenthaltsgesetz).

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, **d'importants progrès ont été réalisés à la fois sur l'assiduité des élèves et sur la réussite aux examens.** En particulier, les organismes de formation sont incités à veiller davantage à la présence des élèves, l'OFII ne finançant que les heures de formations réellement effectuées. Le taux de réussite au test DILF A1.1 est, quant à lui, passé de 55 % en 2007 à 64,8 % aujourd'hui.

Toutefois, ce ne sont encore que « *l'assiduité* » et le « *sérieux* » de l'étranger qui sont appréciés – encore que de façon non systématique – lors du renouvellement du titre de séjour ou de la délivrance d'une carte de résident longue durée. En d'autres termes, **la réussite du parcours et les progrès de l'étranger en langue française ne sont pas pris en compte, quand bien même le niveau requis (A1.1 minimum pour le DILF) est très faible.** D'après les données du Haut conseil à l'intégration, **moins de cinq cartes de résident auraient été refusées pour non respect du CAI.** Outre le fait que la délivrance d'un tel titre est soumise à d'autres critères prioritaires, le manque d'intégration entre les logiciels des préfectures (en particulier AGEDREF) et ceux de l'OFII explique ce très faible nombre de cas sanctionnés.

De plus, il convient de rappeler qu'en vertu de l'accord franco-algérien, les **obligations du CAI ne sont pas opposables aux Algériens**, qui le signent pourtant massivement.

Au vu de l'ensemble de ces conclusions, il convient d'instaurer un système de sanction du non respect du CAI qui soit à la fois plus réaliste, plus progressif et plus dissuasive.

Le dispositif devrait être **plus progressif selon la nature du titre demandé.** Actuellement, la non assiduité aux formations est prise en compte de la même manière pour le renouvellement d'une carte de séjour de courte durée et pour la délivrance d'une **carte de résident, pour laquelle l'obligation d'intégration devrait être plus forte.**

Le dispositif devrait également être plus efficace et réaliste en sanctionnant une **obligation qui ne serait plus seulement de moyens mais de résultats.** Cependant, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur le droit à une vie familiale normale interdit de sanctionner de façon systématique l'échec aux tests de langue par un non renouvellement du titre. C'est pourquoi il pourrait 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.

3. Élever le niveau requis au niveau A2 puis B1

Il est illusoire de penser qu'un étranger puisse s'insérer socialement et professionnellement dans la communauté nationale avec un niveau de langue A1.1. Ce niveau ne permet ni l'emploi, ni la participation à la vie sociale et citoyenne, ni même la compréhension de la plupart des dossiers et formulaires administratifs. Bien que l'effort soit louable et traduise une prise

de conscience du problème au sein de l'OFII et de son ministère de tutelle, le projet de décret visant à relever le niveau requis à A1 ne modifie pas ce constat.

Élever significativement le niveau requis aurait certes un coût important, puisque cela signifierait à la fois un allongement de la durée des formations et un élargissement des personnes assujetties à ces dernières. Ainsi, l'OFII estime que la seule élévation au niveau A1, actuellement en cours, conduirait à rendre la formation linguistique obligatoire pour 9 000 personnes supplémentaires. C'est pourquoi **l'élévation au niveau A2 puis B1 n'est envisageable, d'un point de vue budgétaire, que combinée à l'instauration d'une participation financière des étrangers aux frais de formation**. En outre, ce coût initial supérieur serait susceptible de **réduire les coûts futurs**, non supportés par l'OFII mais par d'autres financements en grande partie publics, en particulier dans des organismes socioculturels de quartiers.

Par ailleurs, un tel relèvement du niveau devrait s'accompagner d'une **sensibilisation des auditeurs de l'OFII**, qui devront être plus attentifs lors de la délivrance de l'attestation ministérielle de dispense de formation linguistique (AMDFL). Même en cas de délivrance, si le niveau de français de l'étranger est faible tout en étant suffisant, les auditeurs devraient encourager les migrants à s'engager malgré tout dans un parcours de formation co-financé par l'OFII.

La combinaison d'une élévation du niveau requis et d'une participation financière des migrants a déjà fait l'objet d'une **recommandation (n° 30) du Haut conseil à l'intégration** dans le cadre de son avis de 2010 précité : *« Le Haut conseil demande au Gouvernement de reconsidérer le dimensionnement du dispositif du contrat d'accueil et d'intégration, afin de se rapprocher de l'importance des moyens mis en œuvre en Allemagne, quitte à envisager un abandon de la gratuité et une prise en charge partielle par les migrants eux-mêmes »*.

4. Organiser des stages d'intégration intensifs

En définitive, votre rapporteur spécial estime qu'il y a lieu, sur certains aspects, de s'inspirer du **modèle israélien historique des Kibboutz**, bien qu'il soit très spécifique à l'intégration de populations non hébraïophones en Israël. Les Kibboutz, villages d'inspiration socialiste, ont été particulièrement utilisés au milieu du XX^e 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.

Dans le contexte français, il s'agirait d'organiser des stages **de formation intensifs, combinant l'ensemble des composantes existantes** (formations linguistique, civique et « Vivre en France »). Actuellement, il apparaît en effet que 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 »**.

Ces stages pourraient être proposés de façon **facultative** ; il n'est pas impossible que certains publics, désireux de rassembler en quelques semaines ou mois l'ensemble des obligations du CAI, optent pour cette formule.

5. Renforcer la formation civique

Votre rapporteur spécial a pu constater la relative inefficacité du dispositif actuel de formation civique, limité à une journée d'une présentation reçue passivement par les étrangers (*cf. supra*). Il propose que la formation, portée à **au moins vingt heures**, s'étale sur plusieurs journées et fasse appel à la fois à des **supports papiers** et à une certaine **interactivité** avec les étrangers. De plus, un **contrôle des connaissances acquises** devrait être organisé à la fin de la session de formation.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial préconise que **la formation linguistique comprenne systématiquement des informations et des exercices relatifs aux valeurs de la République et à la vie en France**. Les valeurs de la République et son histoire peuvent, en effet, être d'autant mieux assimilées que leur exposé lors de la formation civique est doublé d'une présentation à travers les cours de langue.

6. Personnaliser le parcours

A terme, l'opérateur devrait être capable **d'orienter chaque personne vers un formateur adéquat** en fonction de sa situation particulière, non seulement de son niveau de langue, mais aussi de son sexe, de ses origines géographiques, de son niveau d'études, etc.

Pour ce faire, l'OFII pourra s'appuyer sur un outil intéressant qu'il a commencé à développer et qui permet d'identifier les structures locales de formation et d'intégration : le **Programme régional d'insertion des populations immigrées (PRIPI)**. Le PRIPI est à la fois une analyse du tissu local, c'est-à-dire une sorte d'atlas, et un programme d'actions menées avec l'ensemble des partenaires.

B. ADAPTER LA VISITE MÉDICALE AUX PROFILS DE RISQUES DES PUBLICS ÉTRANGERS

La visite médicale constitue un **atout de la démarche d'accueil des primo-arrivants**, à la fois en termes de santé publique et en termes d'intégration des migrants, qu'il convient de conserver et de renforcer par plusieurs ajustements.

Le premier ajustement concerne les **délais** dans lesquels les migrants subissent l'examen médical. En effet, certains d'entre eux, notamment les migrants salariés, sont désormais convoqués non plus immédiatement à leur arrivée, mais dans les trois mois après cette dernière et, en pratique, souvent au-delà. Ce laps de temps, qui ouvre une fenêtre de contagion potentielle, contrevient à l'objectif de santé publique visé. Pour que la visite conserve toute son efficacité, elle devrait être réalisée le plus tôt possible après l'arrivée du migrant. En tout état de cause, votre rapporteur spécial ne peut que constater l'inutilité patente, du point de vue de la santé publique du moins, des visites médicales pratiquées sur les étrangers venant d'être régularisés et pourtant présents sur le territoire français depuis plusieurs années.

Par ailleurs, la question du délai se pose également pour les **visites médicales réalisées à l'étranger** ; dans ce cas, il convient que les visites soient réalisées le plus tard possible, pour éviter une contagion entre le moment de l'examen et l'arrivée effective sur le territoire français.

Le deuxième ajustement proposé concerne le **champ des examens et dépistages pratiqués**. Actuellement, la visite médicale est principalement orientée, grâce à une radiologie pulmonaire, vers le dépistage de la tuberculose évolutive, ce qui se justifie par le caractère contagieux de cette dernière et la recrudescence de cas récemment constatée. Toutefois, en tant qu'outil d'accès aux soins et d'intégration, la visite médicale pourrait également comprendre d'autres examens obligatoires, comme le dépistage de la **drépanocytose** ou encore du **VIH**, auxquels les populations migrantes, notamment issues d'Afrique subsaharienne, sont particulièrement exposées.

Enfin, une troisième modification pourrait être apportée s'agissant du **champ des étrangers assujettis**. En effet, la visite médicale pratiquée par l'OFII est redondante avec d'autres visites effectuées par certains étrangers, en particulier dans le cadre de la **médecine universitaire** pour les étudiants ou dans celui de la **médecine du travail** pour les salariés. L'exclusion de ces publics étudiants (60 000 personnes) et salariés (30 000 personnes) représenterait déjà, d'après l'OFII, une économie potentielle d'environ 7 millions d'euros. Toutefois, il conviendrait de s'assurer de l'équivalence (en termes d'examens pratiqués et de délais) de ces visites médicales avant de procéder à toute limitation du champ des personnes assujetties.

Le ministère a sollicité dès janvier 2010 une **enquête conjointe de l'Inspection générale de l'administration (IGA) et de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS)**, qui devait porter sur l'ensemble des sujets, qu'il s'agisse du format de la visite médicale, du public devant être concerné et des dépistages devant être pratiqués. Cette enquête, qui n'a pas encore été programmée dans le calendrier de travail des deux institutions, devrait être dès à présent relancée.

C. MODULER LES AIDES AU RETOUR

L'OFII est responsable de l'aide au retour et à la réinsertion pour les étrangers, à la fois du point de vue matériel et du point de vue financier, à travers l'octroi d'aides de deux types (aide au retour volontaire et aide au retour humanitaire).

Si la possibilité d'accorder des aides financières aux étrangers désirant retourner dans leur pays d'origine pour s'y installer est reconnue par l'article L. 331-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, c'est l'OFII, sur la demande éventuelle du ministère, par le biais d'une instruction, qui définit le régime de ces aides au retour. Il y a donc, en la matière, un **fort degré d'autonomie** pour l'office.

Les **aides au retour volontaires, qui s'établissent à 2 000 euros par adulte, sont très élevées par rapport à la moyenne européenne** ; c'était d'ailleurs l'objectif de l'instruction de l'OFII du 13 mars 2010 ayant modifié leur régime que d'en « *renforcer l'attractivité* ». En revanche, les aides au retour humanitaire sont plutôt faibles, s'établissant à 300 euros par adulte.

Ce régime ne tient aucun compte des situations particulières, personnelles ni même nationales, des bénéficiaires, la distinction entre l'ARV et l'ARH se fondant essentiellement sur l'existence ou non d'une menace d'expulsion. Pourtant, la réussite et la pérennité de la réinsertion du migrant dans son pays d'origine sont largement conditionnées par les caractéristiques du pays et de la région en question, ainsi que par la nature de son projet de réinsertion.

A titre de comparaison, **les aides au retour versées en Allemagne sont définies selon les pays de destination** et s'établissent, par adulte, à 300 ou 400 euros pour la majorité des pays d'origine et 750 euros pour les Afghans, les Irakiens et les minorités serbes et roms du Kosovo.

Aides au retour versées par l'office fédéral allemand¹

(en euros)

Pays d'origine	Montant de l'aide par adulte	Montant de l'aide par enfant (moins de 12 ans)
Égypte, Algérie, Éthiopie, Bangladesh, Côte d'Ivoire, Chine, Ghana, Guinée, Inde, Jordanie, Liban, Maroc, Nigeria, Pakistan, Sierra Leone, Somalie, Syrie, Vietnam	300	150
Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Iran, Kosovo (sauf minorités serbes et roms), Macédoine, Moldavie, Monténégro, Russie, Serbie, Turquie, Ukraine	400	200
Afghanistan, Irak, Kosovo (minorités serbes et roms)	750	375

Ce système, relativement **restrictif**, constitue d'autant moins un modèle qu'il se limite aux réfugiés et ne prévoit pas d'aide financière pour le retour des populations roms des pays de l'Union européenne (Roumanie et Bulgarie). Cependant, il constitue une piste intéressante de **modulation des aides en fonction des nationalités, qui pourrait être complétée par une modulation en fonction de la situation personnelle ou de l'origine ethnique des bénéficiaires**.

Enfin, le régime des aides au retour doit être complété par la mise en place d'un **dispositif de suivi des personnes aidées**, afin d'éviter que ces dernières ne retournent en France, voire y sollicitent une seconde fois l'aide au retour, sous une autre identité ; le cas serait relativement fréquent parmi les citoyens roumains, bulgares et afghans. Pour prévenir ces tentatives de fraude, l'office a mis en place le **système de traitement automatisé « OSCAR »**, qui collecte les empreintes digitales des bénéficiaires. La constitution progressive d'une large base de données permettra, à l'avenir, de détecter les demandes multiples d'aides.

¹ Programme GARP (Government Assisted Repatriation Programme). Il existe également un programme d'aide au retour plus limité : le programme REAG (Reintegration and Emigration Programme for Asylum Seekers in Germany), dont le montant s'établit à 200 euros par personne, en plus de la prise en charge du transport.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mardi 16 octobre 2012, sous la présidence de M. Yvon Collin, vice-président, la commission a entendu une communication de M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial, sur l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial. – Nous avons l'habitude des débats politiques et politiques sur les questions d'immigration et d'intégration. Il faudrait dépassionner ce débat et se concentrer sur la question de fond qui est de savoir comment donner les moyens aux immigrés de s'intégrer, c'est-à-dire de participer à la société française et à son développement.

La France a mis sur pied divers organismes successifs pour promouvoir cette intégration. Il a été décidé, il y a cinq ans, de les fusionner pour créer un organisme public unique, l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). L'OFII dispose d'un vrai rôle de définition des politiques d'intégration pour les étrangers dans les cinq premières années de leur présence en France. A ce titre, il fournit diverses prestations pour l'insertion des immigrés : des formations linguistiques pour ceux d'entre eux qui ne parlent pas le français, des formations civiques pour apprendre les valeurs de la République, un bilan de compétences professionnelles pour valoriser les expériences et les qualifications professionnelles, ou encore une visite médicale pour tous les étrangers. Par ailleurs, l'OFII assure d'autres missions au-delà de l'intégration, en particulier la gestion du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile ainsi que la politique d'aides au retour. En apparence, l'OFII est une structure efficace et qui ne représente pas un coût important pour l'État, puisque la grande majorité de son budget de 172 millions d'euros est financée par des taxes acquittées par les étrangers eux-mêmes. Pourtant, pour l'ensemble de ses missions, l'OFII dispose de seulement 850 agents. Certes, il passe des conventions avec des prestataires privés qui organisent les différentes formations. Mais la structure reste très légère, avec un budget contraint et un plafond d'emplois qui s'est réduit d'année en année.

Dès lors, les politiques mises en œuvre ne sont pas à la hauteur de leurs objectifs. S'agissant de l'intégration, les formations linguistiques en fournissent un premier exemple. Ces formations ne visent qu'un niveau A1 du cadre européen de référence, qui correspond à la fin de maternelle. De plus, il n'y a pas de sanction véritable puisque seul le manque d'assiduité aux cours est contrôlé et sanctionné. Le niveau pourrait être relevé à condition d'y mettre les moyens suffisants ; par ailleurs, pourraient être mis à contribution les étrangers lorsqu'ils sont eux-mêmes demandeurs d'une formation complémentaire, dont ils ont conscience de l'utilité pour leur insertion sociale et professionnelle.

De même, la formation civique correspond à une seule journée d'information. Il s'agit d'une présentation très rapide de l'ensemble de l'histoire de France, de ses valeurs, de ses institutions – dont le Sénat – et de ses règles de citoyenneté en quelques heures seulement, que les étrangers reçoivent passivement, sans débat, quand bien même les formateurs sont de grande qualité. La formation n'est éventuellement intéressante que pour celui qui dispose déjà de certaines connaissances. Pour celui qui ne connaît pas la France, la formation est d'autant plus inutile qu'il ne lui est remis, à la fin, aucun livret ou brochure bilingue à rapporter chez lui. A titre de comparaison, la formation civique allemande comprend soixante heures, contre six seulement en France !

Le troisième volet de l'intégration, contenu dans le contrat d'accueil et d'intégration, est le bilan de compétences professionnelles, qui est réalisé immédiatement à l'arrivée de l'étranger sur le territoire français. Il s'avère que certains immigrés ont, à leur arrivée en France, une fausse idée du marché du travail français. Or, il n'y a pas de nouvelle convocation des étrangers plusieurs mois après leur arrivée, ce qui permettrait pourtant de refaire le point sur les attentes et les perspectives professionnelles des intéressés.

Au total, sur sa mission d'intégration, on constate que l'OFII est une structure utile, dotée d'un personnel très dévoué et d'outils, notamment le contrat d'accueil et d'intégration (CAI), qui sont une véritable avancée, mais cette structure reste encore « virtuelle », faute des ambitions et des moyens nécessaires. Dans ce contexte, le CAI est utile pour les étrangers qui n'ont pas de problème, c'est-à-dire ceux les étrangers francophones éduqués ; mais pour les autres, le manque de moyens de l'OFII limite les possibilités d'intégration.

Enfin, l'OFII a la charge de l'organisation de la visite médicale, atout de la procédure française, qui est effectuée par tous les étrangers à leur arrivée sur le territoire. Cette visite comprend déjà des tests standards ainsi qu'une radiologie pulmonaire pour la tuberculose. Cependant, elle ne comprend pas de dépistage pour le VIH et d'autres infections. Par ailleurs, on constate des doublons, pour les publics étudiants et salariés, avec respectivement la médecine universitaire et la médecine du travail.

Ce constat global me conduit à formuler plusieurs propositions. La première est de relever le niveau de langue requis, au moins à A2 puis à B1, et de l'assortir d'une véritable sanction en termes de connaissances requises. Je signale que le niveau requis en Allemagne est B1. S'agissant de la formation civique, il convient qu'elle soit plus longue, sans nécessairement la porter à soixante heures comme en Allemagne, qu'elle s'étale sur plusieurs journées espacées et qu'elle s'accompagne de la distribution de livrets d'information bilingues. La visite médicale, quant à elle, devrait à la fois être rationalisée quant à ses bénéficiaires et élargie quant au champ des examens pratiqués, étant donné les risques auxquels sont exposées certaines populations étrangères, notamment issues d'Afrique subsaharienne. Enfin, j'attire votre attention sur le fait qu'il existe des formations linguistiques et des visites médicales à l'étranger, dans le pays d'origine, réalisées avant l'arrivée en

France. C'est une bonne initiative, qui manque, elle aussi, de sanction, puisque la seule assiduité, et non l'acquisition du niveau requis, emporte des conséquences quant à la délivrance du visa.

L'ensemble de ces recommandations ont un coût, mais elles rapprocheraient l'OFII des moyens nécessaires à une vraie intégration et des moyens mis en œuvre dans d'autres pays européens.

Même si l'intégration constitue le cœur de son action, l'OFII assure par ailleurs d'autres missions. Il s'agit notamment de la répartition des places en centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), pour laquelle l'OFII n'a pas qu'une fonction de gestionnaire. Il s'agit également de la politique d'aides au retour, qui sont de deux types : aide au retour volontaire, jusqu'à 5 000 euros pour une famille, et aide au retour humanitaire, essentiellement pour les populations Roms de Bulgarie et de Roumanie, qui est d'un montant forfaitaire de 300 euros par adulte. Le nombre relativement faible de bénéficiaires, de l'ordre de 15 000 en tout en 2011, montre que le système manque d'efficacité et, surtout, de progressivité, d'adaptation en fonction du pays de retour.

Au total, un budget de 172 millions d'euros, dont 20 millions maximum à la charge de l'État, 100 000 CAI signés par an, 15 000 retours aidés, 21 000 places en CADA à gérer, et seulement 850 personnes au sein de l'OFII, pourtant volontaires et passionnées, mais qui n'ont pas d'orientation claire quant aux objectifs dans lesquels elles doivent inscrire leur action. L'OFII est une structure bien gérée, mais qui a besoin que ses missions soient redéfinies, notamment sur l'intégration et le retour.

Mme Michèle André. – Avec mon collègue Richard Yung, nous avons fait remarquer, l'an passé, que les taxes acquittées par les étrangers sont très lourdes, et ont été augmentées ces dernières années. Étant donné le constat que vous dressez, seriez-vous d'accord avec moi pour dire que les prestations d'intégration devraient être considérées comme une véritable mission de service public, à la charge de l'État ?

M. Yann Gaillard. – Je me permets une question provocante : que se passerait-il si l'OFII n'existait pas ?

M. Yvon Collin, président. – Pouvez-vous préciser où sont affectés territorialement les 850 agents de l'office ?

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial. – Pour répondre à la question de Yann Gaillard, l'OFII est une absolue nécessité, car il permet d'aménager une voie d'accès à la société française, d'organiser des formations et de rappeler certains droits, devoirs ou valeurs, par exemple concernant les droits des femmes. Même si la procédure et les formations ne sont pas optimales dans leur configuration actuelle, les étrangers seraient, sans un tel organisme, livrés à eux-mêmes à leur arrivée sur le territoire français.

S'agissant de la mission de service public, je suis d'accord pour dire que la puissance publique doit être présente, d'autant plus que la collectivité a

elle-même un intérêt à la bonne intégration, linguistique, sociale et professionnelle, des étrangers. La formation initiale de base doit rester une mission de service public, car c'est un investissement utile. En revanche, une participation financière, dans le cadre d'une sorte de « contrat plus », pourrait être davantage sollicitée auprès des étrangers pour les formations complémentaires dont ils sont eux-mêmes demandeurs.

S'agissant des agents de l'OFII, ils sont environ 150 au siège parisien et 40 dans chacune des directions territoriales réparties sur tout le territoire. Enfin, l'OFII a également des représentations à l'étranger, avec environ cinq agents dans chaque représentation, dans quelques pays où cela se justifie, au Maroc, en Tunisie ou au Sénégal – mais également au Québec, car certains des étrangers qui passent par l'OFII sont des Canadiens ou des Russes très diplômés !

Les étrangers qui ont des problèmes d'intégration dans la société française, du point de vue de la langue ou des valeurs, sont ceux qui vont poser des problèmes à la société française. C'est pourquoi la politique d'intégration doit être plus ambitieuse. A cet égard, notre système gagnerait à se comparer à d'autres pays, par exemple l'Allemagne, qui sont à la fois plus fermes mais plus performants en termes d'intégration. Au vu des moyens dont dispose l'OFII, nous n'avons pas encore fait le vrai choix entre le simple accueil et la véritable politique d'intégration.

M. Georges Patient. – L'OFII doit préparer à l'apprentissage de la langue française ; mais lors du renouvellement des titres de séjour en préfectures, l'on fait passer des tests de langue difficiles que les étrangers sont incapables de réussir.

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial. – Tout à fait. C'est la raison pour laquelle je dis que le choix n'a pas été fait de façon claire : les consignes nationales de l'OFII se heurtent à celles des préfectures. Le système n'est ni complet ni cohérent, malgré la qualité et la bonne volonté du travail fourni par les agents de l'OFII.

M. Yvon Collin, président. – Nous avons compris que nous sommes encore au milieu du chemin et que les actions fournies par l'office devraient être renforcées, notamment en termes qualitatifs.

A l'issue de ce débat, la commission, à l'unanimité, a donné acte de sa communication au rapporteur spécial, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

1) Office français de l'immigration et de l'intégration

- M. Arno Klarsfeld, président du conseil d'administration ;
- M. Jean Godfroid, alors directeur général ;
- M. Fabrice Blanchard, directeur de l'immigration ;
- M. Frédéric Viel, directeur de l'accueil et de l'intégration.

2) Cabinet de M. Claude Guéant, alors ministre de l'Intérieur en charge de l'immigration

- M. Henri Zeller, conseiller technique immigration, intégration et développement solidaire ;
- M. Christophe Reynaud, conseiller technique chargé de l'asile et de l'application de la législation,
- M. Stanislas Cazelles, conseiller budgétaire.

3) Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration

- M. Stéphane Fratacci, secrétaire général à l'immigration et à l'intégration ;
- Mme Sylvie Moreau, chef de service, adjointe au directeur à la direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté ;
- M. Rémy-Charles Marion, chef du service de l'administration générale et des finances.

4) Direction du budget

- M. Denis Charissou, sous-directeur
- M. David Knecht, chef du bureau des affaires étrangères et de l'aide au développement

5) Haut conseil à l'intégration

- M. Benoît Normand, secrétaire général du Haut conseil à l'intégration (HCI).

6) Réseau associatif

- M. Christian Laruelle, directeur de l'Association Service Social Familial Migrants (ASSFAM) ;
- M. Gérard Sadik, responsable national « Asile », et Mme Sophie Dru, responsable nationale adjointe des actions et commissions de la CIMADE – Service œcuménique d'entraide.