

Proposition dans la perspective d'une

Loi d'orientation et de programmation pour l'accueil des migrants humanitaires et pour une politique nationale d'intégration

Exposé des motifs

Les urgences géopolitiques, climatiques, la résurgence de conflits d'une grande violence, ont généré ces dernières années des migrations d'une ampleur nouvelle, inédite, qui placent l'Europe et la France devant un défi considérable. La fréquence et l'ampleur des arrivées ne se démentent pas ; ceux qui s'y engagent le font au péril de leur vie, en Méditerranée, ces six derniers mois, deux mille personnes ont péri ou sont portées disparues.

Face à cette crise, la France a su rester fidèle à ses traditions d'accueil, d'asile et de solidarité avec nos partenaires européens. En 2016, plus de 36 000 personnes ont obtenu une protection internationale (statut de réfugié ou protection subsidiaire) en France, le chiffre le plus élevé qu'ait jamais connu notre pays. Dans le cadre du mécanisme de relocalisation décidé par le Conseil de l'Union européenne en septembre 2015, la France s'est également engagée à accueillir 30 700 demandeurs d'asile en provenance d'Italie et de Grèce. Des officiers de protection français sont présents aux côtés de ces pays qui sont en première ligne dans l'accueil des migrants. De façon plus structurelle encore, le dispositif national d'accueil au sens large comporte près de 80 000 places, dont près de 40 000 places en CADA. Depuis 2015, près de 10 000 places en centre d'accueil et d'orientation ont été créées pour garantir des conditions dignes d'hébergement à ceux qui en ont besoin, et engager avec eux les actions d'intégration nécessaires. Les services de l'État et des collectivités, les associations et les citoyens se sont mobilisés sur tout le territoire.

Pourtant, malgré les efforts engagés, la situation actuelle reste celle d'une forte crise, qui génère une grande tension sur les dispositifs existants. La reconstitution régulière de campements de migrants, notamment à la frontière franco-italienne, en Île-de-France et dans le Calais, suscite à juste titre l'émotion de nos concitoyens et contribue au sentiment d'une certaine impuissance à assurer l'accueil des migrants humanitaires dans des conditions dignes. L'exercice du droit d'asile et, plus généralement, l'accueil dans des conditions décentes, touchent aux valeurs fondamentales de la République. Si le droit au séjour et le droit d'asile sont le cadre dans lequel chaque situation doit être examinée, nous devons aussi être animés d'une exigence de fraternité envers des personnes dont le parcours migratoire est un traumatisme considérable. Aussi, l'action publique doit se donner les moyens de répondre à cette exigence, et dépasser ses contradictions actuelles.

Au-delà de la crise, c'est la faiblesse structurelle de notre politique d'intégration qui est en cause. Comme l'ont montré les travaux récents de l'INED et de l'OCDE, notre pays est parmi ceux dont les immigrés et les enfants d'immigrés rencontrent le plus de difficultés sur le marché de l'emploi ou dans le système éducatif. En dehors de l'accueil des étrangers primo-arrivants, qui se matérialise par la signature du contrat d'intégration républicaine, et de la lutte contre les discriminations, la France ne mène plus une politique globale et cohérente d'intégration, agissant sur l'ensemble des leviers de celle-ci, que sont notamment l'emploi, le logement, l'éducation et la culture, tout au long du parcours des immigrés et de leurs enfants. L'accueil, à l'arrivée sur le territoire, en est la première étape, mais certainement pas la seule : c'est une action durable qu'il nous faut déployer.

Tout se tient : c'est parce que notre politique d'intégration est faible que nous peinons à faire face à la crise. C'est ainsi par exemple que les Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile continuent d'accueillir en leur sein de trop nombreux réfugiés statutaires, parce que trop peu est fait pour faciliter leur accès à l'emploi et au logement ordinaire ; ceci empêche les CADA nouveaux d'accueillir les demandeurs d'asile et contraint à recourir de manière coûteuse et inadaptée à des solutions d'urgence. Plus largement, c'est parce que nous n'avons pas confiance en notre capacité d'intégration que nous peinons à définir une politique cohérente et assumée de réponse à la crise humanitaire.

C'est donc d'un projet global, cohérent et ambitieux, dont la France doit pouvoir se doter. L'objet de ce texte est d'en jeter les premières bases, afin d'ouvrir le débat et de s'enrichir des contributions de chacun, tant cet enjeu appelle l'implication de tous les républicains, quelle que soit leur appartenance politique. Cette ambition engage aussi bien l'État, les collectivités locales, les associations, les citoyens et les migrants humanitaires eux-mêmes.

Ce projet de texte d'orientation et de programmation pour l'accueil des migrants humanitaires et pour une politique nationale d'intégration est construit autour de trois axes, qui correspondent à ses trois titres :

- **La réponse solidaire et efficace à l'urgence migratoire.** Cette réponse passe par la répartition organisée des migrants sur l'ensemble du territoire, comme cela se fait en Allemagne et en Italie et comme cela a été mis en place en France pour les mineurs non accompagnés. Mieux réparti, l'effort sera à la mesure des moyens de chaque territoire. La proposition de loi crée aussi un Fonds d'accueil d'urgence qui améliorera la réactivité de nos réponses aux flux migratoires.
- **La construction d'une véritable politique d'intégration inscrite dans la durée.** Si nous avons autant de mal à définir une politique globale d'accueil et d'intégration des réfugiés c'est parce-que la politique d'accueil et d'intégration des migrants en général n'a jamais été consacrée par la loi, alors qu'elle a particulièrement besoin d'asseoir son identité. Pour la première fois également, le texte de loi propose une programmation sur cinq ans des moyens nécessaires à l'accueil des migrants humanitaires et à un important effort national en matière d'intégration. Les moyens sont ici planifiés, notamment pour la création de places en CADA et pour la formation linguistique et civique des réfugiés.

- **La définition d'une organisation institutionnelle apte à prendre en compte tous les enjeux de l'intégration.** La politique de l'intégration doit être interministérielle, car elle ne peut se restreindre à la gestion de l'immigration sous l'angle de l'ordre public, et partenariale, en impliquant l'État, les collectivités territoriales, les associations et les initiatives citoyennes. Ce sont ces principes que consacre le texte de loi en créant une délégation interministérielle à l'intégration placée auprès du Premier ministre, en affirmant le caractère interministériel de la tutelle de l'Office français de l'immigration et de l'intégration et en créant un Conseil national de l'intégration.

Le **titre Ier** porte sur la réponse à l'urgence, accueil et intégration des personnes primo-arrivantes. Il comporte cinq articles.

L'article 1^{er} consacre la responsabilité des pouvoirs publics à assurer la dignité des migrants humanitaires arrivant sur le territoire national

L'article 2 définit un processus de répartition sur l'ensemble du territoire des migrants humanitaires demandant l'asile. En fonction de critères démographiques et économiques qui seront précisés par décret en Conseil d'État, les ministres chargés de l'intérieur et de l'hébergement fixeront chaque année la répartition annuelle.

Le même article définit également le contenu du premier accueil qui devra être offert aux migrants humanitaires primo-arrivants en situation de vulnérabilité sociale, en s'inspirant d'expériences locales comme celle du centre de premier accueil humanitaire ouvert en 2016 à Paris. Il devra comporter une mise à l'abri, une information sur le droit d'asile, un premier examen de leur santé et le cas échéant, une évaluation de leur minorité.

L'article 3 fixe le délai maximal de traitement des demandes d'asile à six mois, en intégrant toutes les étapes (4 mois pour l'enregistrement et le traitement de la demande par les préfectures, examen par l'OFPRA ; 2 mois pour l'éventuel recours devant la CNDA). Cette rapidité est indispensable pour éviter l'embolie du système d'hébergement et favoriser l'intégration des personnes ayant droit à la protection. En conséquence, l'État devra déterminer à un niveau suffisant les effectifs d'accueil en préfecture et les moyens de l'OFPRA et de la CNDA.

L'article 4 comporte plusieurs améliorations de la prise en charge des mineurs non accompagnés. Cette prise en charge est pleinement reconnue comme une des missions légales du service d'aide sociale à l'enfance des conseils départementaux. Afin d'assurer sa mise en œuvre de manière uniforme sur l'ensemble du territoire, l'évaluation de la minorité en amont de la prise en charge sera désormais assurée par l'État, à qui il revient également de veiller,

pour protéger l'intérêt supérieur de l'enfant et dans une optique d'assurer l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire, aux conditions de mise en œuvre de cette évaluation. Enfin, l'article 6 met l'accent sur l'insertion des jeunes à la sortie du dispositif de l'aide sociale à l'enfance, lors de leur accession à la majorité. Le protocole conclu entre l'État, le département et la région devra prévoir la réalisation dans les six mois précédant la majorité des démarches d'accès à la nationalité française ou au droit au séjour, ainsi que [l'apprentissage du français et] l'acquisition d'une qualification professionnelle.

L'article 5 crée un Fonds d'accueil d'urgence des migrants humanitaires, financé par l'État et doté de 10 millions d'euros par an, pour répondre de manière réactive aux situations d'afflux de migrants humanitaires en associant étroitement l'État, les collectivités locales, les acteurs associatifs et les citoyens. Il pourra notamment soutenir des initiatives citoyennes solidaires.

Le **titre II** est consacré à la construction d'une politique d'intégration dans la durée. Il est composé de sept articles.

L'article 6 définit l'intégration comme un processus social permettant à chaque personne de se sentir pleinement membre de la communauté nationale, la politique d'intégration ayant pour objet de favoriser ce processus.

L'article 7 prévoit que la politique d'intégration doit être partenariale, en associant l'État, les collectivités locales, les associations et les entreprises, et repose également sur l'implication des citoyens.

L'article 8 programme la création de places en CADA et en centres provisoires d'hébergement pour les réfugiés, ainsi que les crédits nécessaires de 2018 à 2022.

L'article 9 programme les crédits nécessaires aux formations linguistiques et civiques proposées aux primo-arrivants dans le cadre du contrat d'intégration républicaine.

L'article 10 prévoit la généralisation de l'expérimentation en cours, qui a débuté dans les régions Île-de-France et Hauts-de-France, de parcours d'intégration complets pour les réfugiés, comportant une formation linguistique, une formation professionnelle qualifiante et un hébergement.

Il ajoute également la formation professionnelle des réfugiés aux compétences de l'État, en complément de la compétence de droit commun des régions.

L'article 11 vise à accélérer l'accès des demandeurs d'asile à la formation au français, qui pourra débiter durant l'instruction de la demande, et au marché du travail. Le délai à l'issue duquel le demandeur d'asile est autorisé à travailler est ramené de neuf à six mois.

L'article 12 apporte deux améliorations au parcours d'intégration républicaine destiné aux primo-arrivants. Il pourra désormais être proposé aux citoyens de l'Union européenne dont il favoriserait l'intégration, tout en restant facultatif afin de respecter le principe de libre

circulation au sein de l'Union. Par ailleurs, la durée du contrat d'intégration républicaine, aujourd'hui de cinq ans, pourra être modulée et prolongée lorsque la situation de l'étranger le justifie.

Le titre III est relatif à la gouvernance de la politique d'intégration. Il est composé de quatre articles.

L'article 13 crée une Agence de l'accueil et de l'intégration, placée sous la responsabilité d'un Haut-Commissaire placé auprès du Premier ministre. Sous le statut d'établissement public administratif, cette agence est chargée d'animer l'ensemble des composantes de la politique d'accueil des migrants et d'intégration des réfugiés dont la présente loi fixe le cadre. Il s'agit, concernant l'accueil et la prise en charge des migrants humanitaires, de compétences opérationnelles, reprenant notamment celles aujourd'hui exercées par l'OFII. De même, l'Agence dispose de compétences opérationnelles en matière de gestion des situations d'urgence humanitaire, qu'elle gère pour le compte de l'État, en coopération étroite avec les acteurs des territoires concernés. L'Agence, enfin et de façon complémentaire, anime l'ensemble du travail interministériel relatif à ces sujets.

Il renforce le caractère interministériel de la politique d'intégration en prévoyant dans la loi que la tutelle de l'Agence de l'accueil et de l'intégration est assurée conjointement par les ministres de l'intérieur, du travail et des affaires sociales.

L'article 14 prévoit la remise par le Gouvernement d'un rapport annuel au Parlement sur la politique d'intégration.

Titre premier : Apporter des réponses à l'urgence et à l'accueil des migrants humanitaires

Article 1^{er} : Droit à l'accueil digne pour toute personne arrivant sur le territoire national

I. Les pouvoirs publics veillent en toute circonstance à sauvegarder la dignité de toute personne se présentant sur le territoire national, quelle que soit sa situation au regard du droit au séjour. Le droit inconditionnel à l'hébergement d'urgence de toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale est garanti dans les conditions prévues à l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles.

L'État assure l'information des étrangers sur le droit au séjour et les procédures applicables.

II. Au premier alinéa de l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles, après les mots : « Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès » sont insérés les mots «, quelle que soit sa situation au regard du droit au séjour, ».

Article 2 : Répartition équilibrée d'accueil des migrants

Il est ajouté dans la section 2 du chapitre Ier du titre I du livre III du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile un article L. 311-10-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 311-10-1.* – I. L'accueil des personnes souhaitant demander l'asile et dont la situation de vulnérabilité justifie un hébergement est assuré de manière équilibrée sur l'ensemble du territoire national.

« Les ministres chargés de l'intérieur et de l'hébergement fixent les objectifs de répartition proportionnée de l'accueil de ces personnes entre les départements, en fonction de critères démographiques et économiques, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État.

« II. Dès leur arrivée sur le territoire, les personnes mentionnés au I du présent article bénéficient d'un hébergement d'urgence conformément à l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles, d'une information sur le droit d'asile, d'un premier examen de leur santé et le cas échéant, d'une évaluation de leur minorité.

« Cette prise en charge peut être assurée dans des centres de premier accueil humanitaires. Ces centres bénéficient de concours financiers de l'État dans des conditions précisées par décret.

Article 3 : Amélioration des délais d'examen des demandes d'asile

Au chapitre III du titre Ier du livre VII du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, il est inséré un article L. 713-1-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 713-1-1.* – L'examen des demandes d'asile est assuré dans un délai de quatre mois à compter de la demande présentée par l'étranger en application de l'article L. 741-1. Lorsque l'étranger introduit un recours devant la Cour nationale du droit d'asile, celle-ci dispose d'un délai de deux mois pour se prononcer.

« L'État s'assure que les préfetures, l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides et la Cour nationale du droit d'asile sont dotés de moyens suffisants pour respecter les délais prévus au premier alinéa.

Article 4 : Amélioration de l'accueil des mineurs isolés étrangers

I. Dans le chapitre premier du titre II du livre II du code de l'action sociale et des familles, il est inséré un article L. 221-2-3 ainsi rédigé :

« *Art. L. 221-2-3.-* Lorsqu'une personne qui se présente comme mineure et temporairement ou définitivement privée de la protection de sa famille est prise en charge en urgence au titre de l'article L. 223-2, cette prise en charge et l'évaluation de sa minorité sont assurées sous la responsabilité de l'État, dans le respect d'un référentiel défini par voie réglementaire. ».

II. À l'article L. 221-1 du même code, il est inséré un 9° ainsi rédigé :

« 9° Assurer la prise en charge des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille, dans les conditions définies par les articles L. 221-2-2 et L. 223-2 du présent code et par l'article 375-5 du code civil.

III. À l'article L. 222-5-2 du même code, il est ajouté quatre alinéas ainsi rédigés :

« Ce protocole prend notamment en compte les besoins spécifiques :

« 1° Des mineurs pris en charge et ne disposant pas de la nationalité française, en définissant les conditions dans lesquelles les demandes de naturalisation et les demandes de titres de séjour sont examinées avant la sortie du dispositif de protection de l'enfance, et au minimum 6 mois avant l'âge de la majorité ;

« 2° Des jeunes qui ont été pris en charge en tant que mineurs temporairement ou définitivement privés de la protection de leur famille, en visant notamment à assurer leur apprentissage du français et l'acquisition d'une qualification professionnelle.

L'État veille, dans l'intérêt de l'enfant, à ce que ces protocoles comprennent un socle de dispositions communes dans chaque département »

Article 5 : Création d'un fonds destiné à répondre aux situations d'urgence humanitaire

Pour répondre à des situations relevant de l'urgence humanitaire, il est créé un Fonds d'accueil d'urgence des migrants humanitaires, dont la finalité est d'appuyer le déploiement de réponses rapides et adaptées au niveau local. Ces fonds peuvent être engagés par l'État, par l'intermédiaire de l'établissement public créé au titre III, ou délégués par cet établissement à des collectivités territoriales après que celles-ci l'ont sollicité. Au niveau local, les parties prenantes associatives et citoyennes sont associées à ces projets. Le Fonds peut soutenir des initiatives citoyennes.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par décret.

Ce Fonds est doté, pour les années 2018 à 2022, de 10 millions d'euros annuels, qui viennent abonder le budget de l'établissement créé au titre III. Les éventuels excédents viennent abonder le budget de l'année suivante.

Titre II : Une politique d'intégration inscrite dans la durée

Article 6 : Enjeux et objectifs de la politique d'intégration

L'intégration est un processus social qui permet à chaque personne résidant durablement sur le territoire national de se sentir pleinement membre de la communauté dans laquelle elle vit, à égalité de droits et de devoirs avec les autres membres de cette communauté. Ce processus, continu et inscrit dans la durée, donne à chacun la possibilité de participer à la construction d'une société rassemblée dans le respect des principes et des valeurs de la République française.

Les politiques publiques qui concourent à l'intégration ont pour objet de permettre et de faciliter la mise en œuvre de ce processus. Elles concernent particulièrement les premières années de présence sur le territoire national, mais ne s'y limitent pas.

Chaque politique sectorielle tient compte des enjeux afférents à l'intégration dans la définition de ses objectifs et moyens de mise en œuvre.

Article 7 : Moyens de la politique d'intégration

La République mobilise les moyens nécessaires à l'intégration, sur le territoire national, de toute personne qui a vocation à y demeurer durablement.

L'État, les collectivités locales, les associations et les entreprises associent leurs interventions pour promouvoir l'intégration qui, dans un objectif de cohésion sociale, repose également sur l'initiative des citoyens.

Article 8 : Créations de places d'hébergement pour les demandeurs d'asile et les réfugiés

Le nombre de places d'accueil pour les demandeurs d'asile mentionnés aux articles L. 744-3 du CESEDA et L348-1 et suivants du CASF est défini selon la programmation suivante :

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Nombre de places | 50 000 | 60 000 | 65 000 | 70 000 | 75 000 |

Ces places sont financées par les crédits ouverts par les lois de finances des années 2018 à 2022, selon la programmation suivante :

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Financement de l'État | 316M€ | 352M€ | 370M€ | 388M€ | 406M€ |

Ces objectifs sont révisés à la hausse, en cas de besoin.

Article 9 : Augmentation des moyens dédiés aux formations linguistiques et civiques

La formation linguistique et civique visant à l'acquisition de la langue française, prescrite par l'État pour les étrangers admis pour la première fois au séjour, est financée par les crédits ouverts par les lois de finances des années 2018 à 2022, selon la programmation suivante :

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|
| Financement de l'État | 32M€ | 35M€ | 37M€ | 39M€ | 40M€ |

Article 10 : Programme de formation des réfugiés

I. L'État, les régions, Pôle emploi, l'Agence nationale de l'accueil et de l'intégration et les organismes paritaires collecteurs agréés concluent des conventions relatives à l'organisation de parcours d'intégration pour les réfugiés. Ces parcours comportent une formation linguistique, une formation professionnelle qualifiante et le cas échéant un hébergement.

II. Au I de l'article L. 6122-1 du code du travail, il est ajouté la phrase : « L'État peut également organiser et financer de telles formations pour favoriser l'insertion professionnelle des réfugiés. »

Article 11 : Accès plus rapide des demandeurs d'asile à la formation linguistique au marché du travail

I. Dans la section 2 du chapitre IV du titre IV du livre VII du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, il est ajouté un article L. 744-6-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 744-6-1.- En fonction de l'évaluation des besoins définie à l'article L. 744-6, une formation linguistique aux bases du français ou à son perfectionnement est proposée au demandeur d'asile dans des conditions définies par décret.

II. À l'article L. 744-11 du même code, le chiffre : « neuf » est remplacé par le chiffre : « six ».

Article 12 : Amélioration du parcours personnalisé d'intégration républicaine

I. Dans le chapitre premier du titre II du livre premier du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, il est créé un article L. 121-6 ainsi rédigé :

« Art. L. 121-6.- L'État peut proposer le contrat d'intégration républicaine mentionné à l'article L. 311-9 aux ressortissants européens dont le parcours d'intégration pourrait s'en trouver amélioré. »

II. Au dernier alinéa de l'article L. 311_9 du même code, après les mots : « durée du contrat d'intégration républicaine », sont insérés les mots : « , qui peut être modulée en fonction des besoins de l'étranger ».

Titre III : Gouvernance de la politique d'accueil et d'intégration

Article 13 : Agence de l'accueil et de l'intégration

I. Il est créé une Agence de l'accueil et de l'intégration, placée sous la responsabilité d'un Haut-Commissaire. Placé auprès du Premier ministre, le Haut-Commissaire de l'accueil et de l'intégration participe au Conseil des ministres lorsque celui-ci prévoit des sujets relevant de sa compétence. .

L'Agence de l'accueil et de l'intégration est chargée de la mise en œuvre de la politique de l'État en matière d'accueil et d'orientation des migrants sur le territoire français, notamment des réfugiés. À ce titre, elle reprend les compétences de l'Office français de l'intégration et de l'immigration.

Elle est chargée de la conception et de la mise en œuvre, en ce qui concerne l'État, des réponses aux situations humanitaires d'urgence. Elle coordonne pour ce faire ses moyens et ses dispositifs avec les collectivités territoriales concernées.

Par ailleurs, l'Agence de l'accueil et de l'intégration anime le travail interministériel relatif à l'intégration, dont la mise en œuvre relève de chaque département ministériel chacun en ce qui le concerne. Dans ce cadre, elle veille à ce que les objectifs fixés à l'article 1^{er} de la présente loi soient pleinement pris en compte dans chaque politique publique.

Dans chaque département, l'Agence est représentée par une délégation territoriale.

II. L'Agence de l'accueil et de l'intégration est placée sous la tutelle conjointe des ministres chargés de l'immigration, du travail et des affaires sociales.

Chaque année, le Haut-Commissaire en charge de la direction de l'agence présente à un Conseil d'administration les grandes orientations de son action. Sont représentés à ce Conseil d'administration les administrations compétentes de l'État, les collectivités territoriales, les associations de solidarité.

III. Dans l'ensemble des textes législatifs, les termes « Office français de l'immigration et de l'intégration » sont remplacés par les termes « Agence de l'accueil et de l'intégration ».

IV. Les modalités d'application du présent article sont précisées par décret en Conseil d'État.

Article 14 : Rapport annuel sur la politique d'accueil et d'intégration

Le gouvernement remet chaque année un rapport au Parlement relatif aux objectifs de la politique d'accueil et d'intégration et aux moyens mobilisés afin de les atteindre. De même, le Haut-commissaire dirigeant l'agence instituée à l'article 14 et le directeur général de l'OFPRA sont auditionnés annuellement par les commissions parlementaires compétences, siégeant conjointement.