

Le Ministre

Paris, le 18 FEV. 2016

Le ministre de l'intérieur

à

Mesdames et messieurs les préfets de région,
Mesdames et messieurs les préfets de département

Instruction n° NOR INTK1600412J

Objet : Orientations pour l'année 2016 de la politique d'accueil et d'intégration des étrangers en France.

Annexes : 5 (disponibles sur le site <http://intranet.immigration.gouv.fr>)

Le Gouvernement s'est engagé depuis 2014 dans un renforcement de la politique d'accueil et d'intégration des étrangers arrivant régulièrement sur le territoire national et ayant vocation à s'y installer durablement.

Une première étape s'est concrétisée en 2015 avec la construction de nouveaux outils centrés sur les facteurs-clés de réussite de l'intégration.

Cette réforme s'amplifiera avec l'adoption du projet de loi relatif au droit des étrangers en 2016 qui engagera l'ensemble des étrangers primo-arrivants dans un parcours d'intégration républicaine structuré et exigeant.

Ces dispositifs bénéficieront également au public des réfugiés statutaires que notre pays s'est engagé à accueillir au cours des deux prochaines années dans le contexte de la crise migratoire internationale.

La présente instruction vient ainsi préciser les priorités d'action et les modalités d'optimisation des moyens de la politique d'intégration pour l'année 2016.

.../...

1- L'année 2015 a constitué une première étape du renforcement des dispositifs d'accueil et de l'évaluation des actions menées sur les territoires.

1-1 Le premier accueil des étrangers en situation régulière sur les plates-formes de l'Office français de l'immigration et de l'intégration a été rénové.

Une formation civique mieux adaptée aux besoins est désormais dispensée dans le cadre d'un marché public national renouvelé : d'une durée de deux jours au lieu d'une seule journée précédemment, ses contenus ont été enrichis pour rendre plus concrets, d'une part les principes et valeurs de la République (module 1), d'autre part les démarches d'accès aux droits et aux services publics (module 2). Des modalités pédagogiques plus interactives ont été demandées aux formateurs qui adossent leurs explications à des exemples du quotidien, des cas pratiques et des tests de compréhension pour favoriser une appropriation effective des principes et usages de la société française.

Le renforcement de la formation linguistique a été préparé en 2015 pour être opérationnel dès ce début d'année 2016 : visant un niveau plus élevé propre à rapprocher progressivement la France des meilleurs standards européens, cette nouvelle formation s'adresse à 25 000 personnes supplémentaires par an, soit 50 000 bénéficiaires au lieu de 25 000 actuellement, grâce à un effort budgétaire substantiel. Elle privilégie des parcours intensifs, plus efficaces, d'une durée de 50, 100 ou 200 heures suivant les besoins, et fondés sur une nouvelle ingénierie pédagogique (mises en situation, utilisation de nouvelles technologies stimulant l'auto-apprentissage, etc.).

La qualité de ces formations sera vérifiée par des modalités de contrôle et d'évaluation renforcées : information des organismes de formation sur les prescriptions du cahier des charges, mise en place d'un plan de suivi comprenant des visites sur site pouvant aboutir, en cas de non-respect de ces prescriptions, à des sanctions.

1-2 Les actions d'intégration territoriales, qui prennent le relais de ce premier accueil et s'appuient sur les crédits déconcentrés du programme 104, ont fait l'objet d'un suivi renforcé.

Une enveloppe de 17,7 M€ a été déléguée au niveau des BOP régionaux dans le cadre d'une stabilisation, pour la première fois en 2015, des crédits du programme 104 qui avaient subi une baisse continue depuis 2010 (- 30%).

Un outil d'évaluation national vous a été adressé l'an dernier pour vous appuyer dans la sélection des projets les mieux à même de répondre aux priorités ministérielles, dans l'appréciation de la qualité des actions menées et dans le compte-rendu de l'utilisation des crédits délégués.

La collecte des données transmises par chacune des régions en fin d'année témoigne de l'implication des services de l'État pour stimuler près de 1 350 actions bénéficiant à plus de 90 000 personnes et reflétant l'importance donnée à l'apprentissage de la langue française (cf. annexe 1).

Elle confirme la très grande hétérogénéité des acteurs locaux et la difficulté de la mise en cohérence des initiatives dans ce champ. Elle souligne aussi la fragilité de certains porteurs de projets face aux nouvelles exigences portant tant sur le fond (difficulté, par exemple, à développer des actions d'apprentissage de la citoyenneté) que sur la méthode (capacité à identifier le public primo-arrivant, à suivre la réalisation et à rendre compte des actions).

2- La réforme portée par le projet de loi relatif au droit des étrangers instaure un parcours d'intégration républicaine structuré et exigeant.

Le dispositif du contrat d'accueil et d'intégration a été jugé insuffisant face aux enjeux de maîtrise de la langue française et d'inscription du processus d'intégration dans un véritable parcours personnalisé, propre à garantir un accès rapide à l'autonomie.

Le projet de loi relatif au droit des étrangers renforce ainsi :

- La préparation de l'arrivée en France, grâce à un dispositif plus opérationnel de mise à disposition d'informations pratiques, administratives et juridiques accessibles à tous depuis l'étranger, centrées sur l'équilibre des droits et des devoirs attachés à la vie en France ;
- L'individualisation de l'accueil des étrangers primo-arrivants, grâce à un entretien conduit par des personnels de l'OFII spécialement formés à l'évaluation des besoins et à l'orientation vers les réponses appropriées ;
- La qualité des formations obligatoires, civique et linguistique, constitutives des fondamentaux de la République et de la société françaises ;
- L'accès à une meilleure connaissance de l'offre de services de droit commun par le biais d'un accompagnement adapté ;
- L'articulation du parcours d'intégration avec la délivrance des titres de séjour : l'étranger pourra prétendre à un titre pluriannuel s'il justifie, notamment, de son assiduité et du sérieux de sa participation aux formations prescrites par l'État dans le cadre du contrat d'intégration républicaine signé lors de l'entretien d'accueil à l'OFII, puis à la délivrance d'une carte de résident s'il justifie de son intégration républicaine et de l'atteinte du niveau A2 du cadre européen de référence pour les langues, supérieur au niveau actuellement exigible (le niveau A1.1.).

3- La structuration et l'accessibilité de l'offre de services locale sont nécessaires pour mettre en œuvre des parcours d'intégration adaptés aux besoins.

Il vous appartient de prendre le relais du premier accueil assuré à l'OFII en organisant de véritables parcours d'intégration.

Les crédits qui vous sont délégués devront ainsi être consacrés à la mise en œuvre de trois priorités :

- l'apprentissage de la langue française ;
- l'appropriation des valeurs de la République et de la société française ;
- l'accompagnement global des étrangers vers un accès effectif aux droits.

3-1 L'apprentissage de la langue française.

La formation prescrite par l'État à l'arrivée en France constitue une première étape qui doit être complétée par la mobilisation de l'offre territoriale, pour approfondir l'intégration linguistique, suivant trois axes :

- l'encouragement à la professionnalisation des acteurs associatifs : un cadre de références méthodologique et pédagogique est disponible sur le site intranet de la direction générale des étrangers en France (cf. annexe 2-1) pour appuyer les structures que vous financez au moyen des crédits du programme 104 et vous aider à apprécier la qualité de leur action ;
- l'amélioration de la lisibilité des offres de formation : vous recenserez, si tel n'est pas déjà le cas, les structures intervenant dans le champ linguistique (organismes de formation ou ateliers sociolinguistiques), quels que soient leurs modes de financement, suivant le cadre fourni à l'annexe 2-2 ;
- le développement des mutualisations : vous financerez les projets les plus innovants en termes de rationalisation de moyens, d'homogénéisation de l'offre, de renforcement de la qualité et de couverture territoriale.

3-2 L'appropriation des principes et valeurs de la République.

Au-delà de la formation civique obligatoire, peu d'actions sont déployées et financées localement dans le cadre du programme 104 pour favoriser la compréhension des valeurs propres à la société française, la pratique du « vivre ensemble » et l'exercice de la citoyenneté. Aussi, pour favoriser l'émergence de projets sur cette thématique, qui nécessite une certaine homogénéité des messages, vous pourrez consulter les contenus des nouveaux modules de formation civique, exploiter leurs supports pédagogiques depuis l'intranet de la DGEF, y trouver matière à des liens avec des initiatives locales à encadrer ou à susciter, que vous pourrez alors utilement financer.

3-3 L'accès aux droits.

Si l'État consacre des moyens spécifiques à l'exigence d'apprentissage des fondamentaux de la République, il assure davantage un rôle d'interface lorsqu'il s'agit d'accompagner chaque étranger dans un parcours, variable suivant ses besoins, qui doit le mener à l'autonomie et à une pleine insertion dans la société française.

Ainsi, une action d'information et d'orientation personnalisée des personnes étrangères vers les réponses appropriées à leur situation, qui existent au sein du tissu local, doit être privilégiée :

- dès l'accueil sur la plate-forme de l'OFII : l'auditeur qui reçoit l'étranger et conduit avec lui un entretien approfondi doit être lui-même capable d'identifier l'état des réponses existantes sur le territoire puis de faciliter la mise en relation de l'utilisateur avec ces dernières ;
- au-delà du premier accueil : il existe des structures d'accompagnement global, à caractère associatif, qui ont pour vocation de favoriser l'accès aux droits et méritent à ce titre d'être soutenues ; une offre de services publics de proximité maille plus largement le territoire mais manque souvent de lisibilité pour l'utilisateur qui devrait pouvoir y accéder plus aisément.

L'enjeu est donc d'organiser le rapprochement entre des besoins, différents suivant les personnes, et une offre multiple, éparse, inégalement identifiée par les professionnels et, a fortiori, par le public bénéficiaire.

Connaître et faire connaître cette offre suppose une première étape de recensement des structures concourant à ce processus d'accueil et d'intégration multidimensionnel (santé, logement, transports, éducation, maîtrise de la langue, emploi, accès aux démarches administratives, etc.).

Je vous invite à procéder à ce recensement en utilisant le cadre fourni (cf. annexe 3). Cette première étape conduira à l'élaboration d'une cartographie géo-localisée suivant une méthodologie harmonisée au niveau interministériel. Bien évidemment, toute initiative déjà prise dans ce domaine est positive et a vocation à s'intégrer au cadre national sans surcharge.

4- Cette hiérarchisation des priorités appelle, face à l'hétérogénéité des acteurs et des moyens, une organisation plus structurée.

4-1 Une claire identification des publics visés.

La mission financée par l'action 12 du programme 104 est dédiée aux signataires de l'actuel contrat d'accueil et d'intégration (CAI), ressortissants de pays tiers pour lesquels un premier titre a été délivré depuis moins de 5 ans. Ces crédits bénéficient également aux réfugiés signataires de ce contrat. Les informations statistiques sur les signataires du CAI de 2012 à 2015 sont disponibles sur le site intranet de la DGEF (cf. annexe 4). Par ailleurs, l'action 11 du programme 104, qui porte une subvention à l'OFIL, a été abondée en 2016 pour financer les formations civique et linguistique des réfugiés relocalisés signataires du contrat d'accueil et d'intégration en 2016.

L'action 15 du programme 104 soutient l'accompagnement global des bénéficiaires d'une protection internationale, notamment par la mise en œuvre de projets ayant pour objet de faciliter leur accès au logement. Cette enveloppe finance ainsi le dispositif des centres provisoires d'hébergement (CPH), référents pour les actions d'intégration des réfugiés. Pour faire face à l'augmentation des flux d'arrivée sur le territoire de personnes en besoin manifeste de protection, la création de 500 nouvelles places de CPH a été décidée et les autorisations sont intervenues.

Si vous êtes amenés à financer des projets qui s'adressent à des publics plus larges et qui mobilisent donc des crédits de différents programmes budgétaires, la part des bénéficiaires signataires du CAI doit être évaluée.

Enfin, le programme 104 pourra encore soutenir l'accompagnement des personnes âgées immigrées de manière exceptionnelle lorsqu'il vous apparaîtrait que ses enjeux, en région, ne sont pas suffisamment pris en compte par les dispositifs de droit commun.

4-2 Un effort nécessaire de structuration des acteurs.

Le champ de l'intégration se caractérise par sa transversalité et, partant, la multiplicité de ses intervenants. Les services de l'État ont, au demeurant, besoin de ces relais associatifs, de l'appui des différents opérateurs locaux et du partenariat avec les collectivités territoriales pour mener une politique dans ce domaine.

Les modalités de la gouvernance territoriale, au regard du volume des crédits délégués et de la singularité de chaque territoire, ne sauraient s'inscrire dans un schéma unique ou une comitologie obligatoire. C'est la logique de projets, utiles et cohérents, qui doit vous guider et orienter les financements. Elle induit la nature et la fréquence du « tour de table » que vous devez organiser pour mobiliser tous les acteurs pertinents et accroître l'efficacité des crédits.

Vous encouragerez également toutes les initiatives visant à fournir aux professionnels les moyens et les outils leur permettant d'être plus opérationnels (sessions de formation, démarches de mise en réseau, espaces de publication/documentation/communication internet, etc.).

4-3 L'évaluation de l'efficacité des crédits délégués.

Après mise en réserve, l'action 12 du programme 104 dispose d'un montant total de crédits de 23,26 M€. Les crédits de l'action 15, eux-mêmes concernés par une mise en réserve, sont inscrits à hauteur de 19,21 M€ répartis entre les centres provisoires d'hébergement (CPH) et les aides et l'accompagnement aux réfugiés. À ce stade, seuls les crédits pour les places de CPH existantes vous sont notifiés. J'appelle votre attention sur le fait que cette action ne peut faire l'objet d'abondements par d'autres lignes du programme 104.

Une première délégation de crédits, correspondant au quart des crédits inscrits au DRICE (actions 12 et 15), a été effectuée le 26 janvier dernier et vous trouverez, en pièce jointe à cette circulaire, la notification de la dotation qui vous est allouée en AE et CP pour 2016. Le solde des crédits notifiés, hors OEPRE, sera mis à votre disposition avant fin mars.

Le format et le calendrier du plan d'évaluation national ont été simplifiés pour en faciliter l'exploitation. Cet outil est disponible sur le site intranet de la DGEF (cf. annexe 5). Il vous revient d'organiser les modalités de la collecte des données auprès des porteurs afin de transmettre les objectifs chiffrés pour le 30 juin de l'exercice en cours et le bilan avant le 30 septembre de l'année N+1.

Le bilan définitif des actions financées au titre de l'exercice 2015 doit parvenir à mes services avant le 30 septembre 2016. Il comportera une synthèse régionale ainsi qu'un tableau de collecte des indicateurs.

4-4 Le renouvellement de l'animation du réseau.

Compte-tenu des recompositions régionales, je vous invite à me faire part de vos choix d'organisation et de service/personne « chef-de-file » pour suivre, sous votre autorité, la déclinaison de la politique d'intégration au niveau territorial.

Le réseau des correspondants territoriaux sera réuni le 8 mars 2016 pour une journée d'information et de travail autour des grandes orientations développées dans cette instruction.

Un planning de visio-conférence vous sera proposé pour nourrir un dialogue adapté aux enjeux.

Vous me ferez retour de votre stratégie régionale, de la programmation de vos crédits et de l'avis du contrôleur budgétaire régional d'ici le 15 mars 2016.

Mes services (direction générale des étrangers en France - direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité) sont à votre disposition pour vous appuyer dans la mise en œuvre de ces orientations.



Bernard CAZENEUVE