



MIGRATION · ÉQUITÉ · INTERCULTURALITÉ

# PROBLÉMATIQUES RÉCURRENTES RENCONTRÉES PAR LES TRAVAILLEURS SOCIAUX ACCOMPAGNANT LES ÉTRANGERS PRIMO-ARRIVANTS DANS L'ACCÈS À LEURS DROITS

2015 / 2019

---

Une étude réalisée par le service juridique de l'ADATE  
Association Dauphinoise pour l'Accueil des Travailleurs Étrangers

Avec la contribution financière de la DIAN  
Direction de l'Intégration et de l'Accès à la Nationalité



**MINISTÈRE  
DE L'INTÉRIEUR**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**LE PARCOURS  
D'INTÉGRATION  
RÉPUBLICAINE**



---

**LES RESSOURCES  
DE L'ADATE**

96, rue de Stalingrad 38100 Grenoble

## PROBLÉMATIQUES RÉCURRENTES RENCONTRÉES PAR LES TRAVAILLEURS SOCIAUX ACCOMPAGNANT LES ÉTRANGERS PRIMO-ARRIVANTS DANS L'ACCÈS À LEURS DROITS

### INTRODUCTION GÉNÉRALE ..... 5

Présentation des auteurs du rapport :	
le service juridique de l'adate .....	6
La rédactrice du rapport .....	12
Genèse du rapport .....	13
Précisions lexicales ; Champ du rapport .....	16
Plan du rapport .....	18

### PREMIÈRE PARTIE LA PERCEPTION DU DROIT DES ÉTRANGERS PAR LES ACTEURS DU TRAVAIL SOCIAL..... 19

Introduction.....	20
Méthodologie.....	22
Plan de la première partie.....	23

### CHAPITRE 1 LE DROIT DES ÉTRANGERS, FACTEUR D'INSÉCURITÉ POUR LES ACTEURS DU TRAVAIL SOCIAL ..... 24

Propos introductif.....	25
-------------------------	----

#### 1 LE DÉSARROI DES ACTEURS DE L'INTÉGRATION FACE À UN CADRE JURIDIQUE PERÇU COMME ANXIOGÈNE..... 26

1.1 Une position professionnelle fragilisée dans la relation à l'usager.....	26
1.2 Une position professionnelle fragilisée dans la relation aux différentes administrations	28

#### 2 UN SENTIMENT D'INCERTITUDE PERMANENT LIÉ À L'INSUFFISANCE DES STRUCTURES RESSOURCES FIABLES ..... 30

#### 3 DES ADMINISTRATIONS PERÇUES COMME « OPAQUES », VOIRE « HOSTILES »..... 32

### CHAPITRE 2 : PROBLÉMATIQUES IDENTIFIÉES PAR LES ACTEURS DU TRAVAIL SOCIAL DANS LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCÈS AUX DROITS DES USAGERS ÉTRANGERS ..... 33

Propos introductif.....	34
-------------------------	----

#### 1 LES DIFFICULTÉS LIÉES À LA COMPLEXITÉ PRÊTÉE AU DROIT DES ÉTRANGERS .... 35

1.1 La complexité générale du droit des étrangers.....	35
1.2 Le manque de formation en droit des étrangers.....	35

<b>2</b>	<b>LES DIFFICULTÉS LIÉES AU SUPPORT MATÉRIEL DES TITRES DE SÉJOUR .....</b>	<b>36</b>
2.1	La longueur et la complexité des démarches et procédures .....	36
2.2	L'accompagnement des victimes de violences conjugales titulaires d'un titre de séjour « Vie privée et familiale » .....	37
2.3	Le cas de mineurs non accompagnés .....	38
<b>3</b>	<b>LES OBSTACLES À LA VIE FAMILIALE.....</b>	<b>39</b>
<b>4</b>	<b>LES DIFFICULTÉS LIÉES A L'INSERTION SOCIO-PROFESSIONNELLE.....</b>	<b>40</b>
4.1	Les problématiques liées aux cours de français langue étrangère .....	40
4.2	Les difficultés liées au permis de conduire .....	41
4.3	Les difficultés liées au caractère illisible des conditions d'accès aux dispositifs .....	42
4.4	Les problématiques de garde d'enfant.....	42
<b>5</b>	<b>L'ACCÈS AUX DROITS SOCIAUX .....</b>	<b>43</b>
5.1	L'accès aux logements sociaux .....	43
5.2	L'ouverture des droits aux différentes prestations sociales.....	43
5.3	L'accès aux soins.....	44
	Conclusion .....	45

## **DEUXIÈME PARTIE : LES FREINS RÉCURRENTS À L'ACCÈS AUX DROITS DES PRIMO-ARRIVANTS ET DES MIGRANTS AGÉS.....**

	Introduction.....	47
--	-------------------	----

### **CHAPITRE 1 : LES DIFFICULTÉS LIÉES AU SUPPORT MATÉRIEL DU DROIT AU SÉJOUR .....**

<b>1</b>	<b>UN ACCÈS LIMITÉ AUX SERVICES DE DÉPOT ET D'INSTRUCTION DES DEMANDES DE TITRES DE SÉJOUR ET DE RENOUELEMENT .....</b>	<b>51</b>
1.1	Difficultés de prises de rendez-vous .....	52
1.2	Délais de convocation .....	53
1.3	Refus illégaux des attestations de domiciliation en CCAS s'agissant du justificatif de domicile nécessaire au dépôt d'une demande de renouvellement.....	54
1.4	Insécurité liée aux pratiques variables, dans le temps et dans l'espace, des diffé- rentes préfectures s'agissant de la délivrance et des caractéristiques des récépis- sés de renouvellement .....	56
1.5	Refus d'examens fondés sur une appréciation restrictive de la notion de justificatifs d'identité et d'état civil.....	58
1.6	Coordination entre la Préfecture et l'Office français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) s'agissant du CIR, obligatoire avant la délivrance d'une carte pluriannuelle .....	61
1.7	Manque de transparence sur le traitement des dossiers et le fondement juridique de la délivrance de titres « Vie privée et familiale » .....	63
1.8	Le caractère hermétique des services en charge des demandes de titres de séjour constamment dénoncé .....	66

<b>2</b>	<b>DIFFICULTÉS SPÉCIFIQUES À CERTAINES CATÉGORIES D'ÉTRANGERS.....</b>	<b>68</b>
2.1	Personnes entrées mineures en France sollicitant la délivrance d'un titre de séjour à leur majorité .....	68
2.2	Les victimes de violences conjugales.....	71
2.3	Les travailleurs .....	73
2.4	Les victimes de traite des êtres humains .....	74
2.5	Les problématiques des migrants âgés incapables de se déplacer en préfecture.....	78
	CONCLUSION .....	79
	<b>CHAPITRE 2</b>	
	<b>L'INSERTION SOCIO-PROFESSIONNELLE .....</b>	<b>80</b>
<b>1</b>	<b>LES FREINS DIRECTS .....</b>	<b>81</b>
1.1	Difficultés liées à l'appréhension des employeurs vis-à-vis du régime applicable aux différents titres de séjour .....	82
1.2	Le régime attaché au titre de séjour « Travailleur temporaire » et ses incohérences.....	85
1.3	Échange de permis de conduire : une problématique récurrente, cruciale en zone rurale .....	87
1.4	Les bénéficiaires de la protection subsidiaire ne sont pas éligibles à l'inscription au RCS.....	90
1.5	Parcours linguistique : une offre disparate de cours adaptés .....	91
1.6	Dispositifs d'insertion : une multiplication d'offres saluée, un manque de lisibilité souligné ....	95
1.7	Focus sur la situation des jeunes majeurs pris en charge par l'aide sociale à l'enfance entre 16 et 18 ans .....	97
1.8	La contribution involontaire de certains partenaires de l'intégration à la persistance des discriminations à l'insertion professionnelle .....	102
<b>2</b>	<b>LES FREINS PÉRIPHÉRIQUES.....</b>	<b>103</b>
2.1	Les obstacles à la vie personnelle et familiale .....	103
2.2	Les difficultés liées à l'accès à un logement stable .....	114
	<b>CHAPITRE 3</b>	
	<b>LA PROTECTION SOCIALE.....</b>	<b>120</b>
<b>1</b>	<b>ACCÈS AUX SOINS.....</b>	<b>121</b>
<b>2</b>	<b>DES DIFFICULTÉS DE COMMUNICATION ENTRE LES USAGERS ÉTRANGERS ET LES DIFFÉRENTES CAISSES DE GESTION DES DROITS SOCIAUX SENSIBLEMENT AGGRAVÉE PAR LA GÉNÉRALISATION DE LA DÉMATERIALISATION DES ÉCHANGES .....</b>	<b>122</b>
<b>3</b>	<b>MÉCONNAISSANCE DE LA RÉGLEMENTATION APPLICABLE AUX USAGERS ÉTRANGERS PAR LES CAISSES COMPÉTENTES .....</b>	<b>124</b>
<b>4</b>	<b>LE CAS PARTICULIER DES MINEURS BPI ET DES ENFANTS ENTRÉS EN FRANCE EN QUALITÉ DE « MINEURS À CHARGE DU CONJOINT ÉTRANGER D'UN RESSORTISSANT FRANÇAIS » .....</b>	<b>127</b>
	<b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>	<b>128</b>
	<b>ANNEXES.....</b>	<b>129</b>

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

## PRÉSENTATION DES AUTEURS DU RAPPORT : LE SERVICE JURIDIQUE DE L'ADATE

Ce diagnostic a été établi par l'équipe du service juridique de L'Association Dauphinoise pour l'Accueil des Travailleurs Etrangers (ADATE). L'ADATE est une association loi 1901, fondée en Isère en 1974, qui intervient en direction des personnes étrangères résidant sur le territoire français. Elle englobe plusieurs services aux champs d'intervention distincts dont un service juridique.

**L'équipe du service juridique est actuellement composée de huit juristes spécialisés en droit des étrangers** qui exercent des missions d'information, d'accompagnement et d'orientation sur les problématiques d'accès aux droits des ressortissants étrangers établis ou ayant pour projet de s'établir en France.

Dès sa création, le service juridique est intervenu pour assurer la formation en droit des étrangers des professionnels concernés par l'accueil d'usagers étrangers. La forme, le contenu et la fréquence de nos interventions ont néanmoins sensiblement évolué depuis 1974 et la création de l'ADATE.

A cette époque, le suivi des usagers, en grande majorité des travailleurs immigrés, était assuré par un service dit « juridique » mais dont aucun des membres ne justifiait d'une formation en droit. L'action de ces « médiateurs culturels », ainsi que les désignaient leurs contrats de travail, était axé sur un rôle d'interface entre l'usager et, globalement, l'administration française, ses rouages, les interlocuteurs pertinents, la forme et la nature des démarches à entreprendre.

Des informations collectives destinés aux usagers, et des formations en droit des étrangers adaptées aux acteurs du travail social étaient assurées par des personnes recrutées pour leur expérience de l'interculturalité et non pour leur maîtrise de la technique juridique, clairement perçue comme secondaire, voire accessoire.

**L'intensification croissante du recours, de la part de la puissance publique, au droit comme outil privilégié de gestion de l'immigration**, de la régulation de l'entrée à l'encadrement du séjour, en passant par l'accès aux droits économiques et sociaux des ressortissants étrangers, a conduit l'ADATE à modifier progressivement la composition de son service juridique, mais également la nature de ses interventions. Depuis 1996, en effet, vingt-deux réformes législatives « globales » sont venues encadrer, préciser, multiplier les différents régimes applicables aux ressortissants étrangers s'agissant de leur entrée et de leur séjour sur le territoire national. Outre la multitude de textes infra légaux, autonomes ou ayant vocation à préciser les modalités d'application des lois, il existe de nombreux textes législatifs dont l'objet principal est extérieur au droit des étrangers mais dont les conséquences touchent également, voire principalement les ressortissants étrangers (c'est le cas, par exemple, de la loi du 13 avril 2016 « visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées »).

**A la multiplication des sources s'ajoutent les difficultés liées à leur articulation** ; l'application de régimes distincts à des personnes aux situations socio-économiques comparables sur le territoire français, mais dont la nationalité implique, par exemple, l'intervention de normes issues d'un accord bilatéral de circulation ou de sécurité sociale complexifie encore l'identification des règles applicables à une situation donnée.

Ces évolutions ont eu des effets notables sur l'activité du service juridique, à plusieurs échelles.

- **Les demandes d'informations émanant des usagers sont devenues de plus en plus nombreuses mais également de plus en plus précises**, et les personnes nous contactent désormais très souvent à cause d'une incompréhension après une première démarche administrative. Malgré le développement croissant de nos dispositifs d'information et d'orientation, ces derniers ont atteint un point de saturation sur les dernières années (environ 1 appel sur 20 en moyenne est traité sur notre permanence téléphonique du matin, en dépit des trois lignes de connexion disponibles). A titre d'exemple, sur le seul mois de février 2020, nous avons reçu 4712 appels sur cette permanence, dont 202 ont pu être effectivement traités.
- **Nos liens avec les administrations concernées** (préfecture, caisse d'allocations familiale, caisse primaire d'assurance maladie) **se sont, dans un premier temps, distendus, avant de changer de nature**. Dans les premières années du service, les échanges avec ces administrations étaient fréquents, globalement informels, et portaient sur des situations particulières. La complexification progressive du régime juridique applicable aux étrangers, qui s'est traduite, du point de vue de ces administrations, par une multiplication des catégories d'usagers, a profondément modifié l'organisation des services ; les interlocuteurs se sont spécialisés et multipliés, et les espaces d'échanges se sont formalisés. Lors des réunions avec les agents des services concernés, l'omniprésence de règles spécifiquement applicables aux étrangers et l'augmentation corollaire du risque d'erreurs dans le traitement des dossiers sont systématiquement abordées. Nos interventions en lien avec ces administrations oscillent désormais entre des interpellations relatives aux difficultés rencontrées par un usager relativement au traitement de son dossier par l'administration, et les réunions entre services portant sur des problématiques plus générales.
- **Nos relations avec les acteurs du travail social se sont multipliées** ; ce sont de plus en plus souvent ces derniers qui nous contactent pour nous interroger sur le régime applicable à la situation de la personne qu'ils accompagnent, ils sont souvent présents sur nos permanences physiques, et sollicitent de plus en plus notre service pour des demandes de formations et d'appui technique.

Aujourd'hui, l'activité du service juridique se concentre autour de trois axes principaux, lesquels se déclinent en plusieurs modalités d'action.

## 1 UNE ACTIVITÉ D'ACCUEIL ET D'ORIENTATION CIBLANT DIRECTEMENT LES USAGERS ÉTRANGERS

Cette activité, considérée comme le cœur historique de l'intervention du service juridique, s'articule aujourd'hui autour de plusieurs dispositifs complémentaires :

### Deux dispositifs d'information de portée nationale en droit des étrangers

**La ligne téléphonique « info-droits-migrants » (IDM)**, ouverte du lundi au vendredi matin depuis 2002 et qui accueille entre 10 et 15 appels par permanence. 2578 appels ont ainsi été traités sur 2019, étant précisé que le ratio de traitement des appels est actuellement de 1/20 environ, 9 appels sur 10 ne pouvant aboutir en dépit des trois lignes de connexion ouvertes pendant que l'un des appels est traité, deux autres peuvent être mis en attente). 4712 appels ont d'ores et déjà été décomptés sur la période du 1er janvier au 29 février 2020, dont 202 ont pu être traités.

**Le site « info-droits-étrangers » (IDE)**, qui, outre une information exhaustive sur la réglementation applicable aux ressortissants étrangers souhaitant s'installer ou résidant sur le territoire français, comporte une rubrique intitulée « contacter un juriste », laquelle permet aux personnes concernées de poser une question en ligne. Le site est ouvert depuis l'année 2008. 1691 requêtes ont ainsi été traitées sur 2019. Entre le 1er janvier et le 29 février 2020, le nombre de questions a doublé par rapport à l'année 2019 sur la même période.

### Les permanences « physiques » assurées par les juristes de notre service juridique sur l'ensemble du territoire isérois, dans le cadre de différents partenariats

Ces permanences sont assurées dans dix communes du département isérois ; plusieurs permanences sont concentrées sur les maisons des habitants des quartiers « politique de la ville » de Grenoble ; les autres se concentrent dans le Nord Isère, où elles constituent souvent l'un des rares services matériellement accessibles, ces territoires étant caractérisés par leur localisation rurale et un relatif isolement de leurs habitants. Le service juridique anime des permanences juridiques stricto sensu ainsi que des permanences d'écrivain public. L'objectif de ces permanences est d'utiliser le droit pour lever des freins à l'insertion socio-professionnelle des usagers étrangers.

## 2 UNE ACTIVITÉ DE FORMATION DES DIFFÉRENTS ACTEURS TRAVAILLANTS, OU SUSCEPTIBLES DE TRAVAILLER, À L'INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE DES RESSORTISSANTS ÉTRANGERS

Cet aspect de l'activité du service juridique est longtemps restée marginale ; elle s'est sensiblement intensifiée depuis une dizaine d'années, en interne, auprès des différents services de l'ADATE (notamment du centre d'accueil pour demandeurs d'asiles, du pôle d'hébergement d'urgence et du service d'accueil des mineurs non accompagnés), mais également dans le cadre de l'exécution de différentes conventions, avec, à titre d'exemples, un organisme de formation initiale de travailleurs sociaux, le département de l'Isère, et des structures dédiées à l'accompagnement social de droit commun, de plus en plus confrontées à des problématiques liées aux multiples statuts administratifs de leurs usagers.

**Les sollicitations de notre service par des acteurs du travail social se sont donc multipliées, en même temps que la fréquentation des dispositifs d'information et d'orientation en droit des étrangers présentés plus haut.**

La nécessité de multiplier nos interventions auprès de l'ensemble des partenaires de l'intégration s'est donc imposée sur la base des deux constats suivants :

- **La saturation de nos dispositifs d'information et d'orientation des usagers étrangers** : ces derniers bénéficiant, pour un très grand nombre d'entre eux, d'un accompagnement socio-professionnel, la formation de leurs référents sociaux est apparue comme une manière efficace de permettre au plus grand nombre l'accès à ces informations.
- **La multiplication des sollicitations des acteurs du travail social et professionnel**, souvent bloqués dans l'accomplissement de leurs missions par leur manque de connaissances en droit des étrangers.

Notre activité de formation a pu prendre une dimension nouvelle avec le cofinancement par la DAAEN et la DRDJSCS Auvergne-Rhône-Alpes, sur l'année 2018, renouvelé en 2019, de **20 journées de formation annuelle délivrées par notre équipe auprès des partenaires de l'intégration** sur l'ensemble du territoire national ; 393 professionnels ont pu bénéficier de ces interventions en 2019.

Nous avons également élargi notre champ d'intervention à **la sensibilisation des élèves des centres de formation au travail social**, grâce à une convention conclue avec la DAAEN. Cette nouvelle action s'est matérialisée par la formation de 234 stagiaires depuis son lancement, au cours de l'année 2019.

### **3** UNE ACTIVITÉ PROTÉIFORME DE « SUPPORT » AU BÉNÉFICE DE PLUSIEURS DISPOSITIFS SUR LE TERRITOIRE ISÉROIS

Depuis 2016, le service a dû s'adapter à des demandes de support technique inédites de la part de structures à vocation sociale ou d'insertion professionnelle. Cette activité se manifeste de différentes manières.

#### **L'ouverture, depuis le 1er juin 2019, d'une permanence téléphonique d'information et d'orientation en droit des étrangers réservée aux professionnels des administrations publiques et de l'insertion professionnelle.**

Cette permanence est assurée par notre équipe à raison de deux demi-journées par semaine. 234 appels ont été traités dans le cadre de ce dispositif entre le 1er juin et le 31 décembre 2019.

#### **La mise à disposition d'un juriste intégré au sein d'une équipe d'acteurs du travail social dans le cadre de dispositifs d'accès aux droits ou d'accueil dédié en milieu ouvert.**

Plusieurs partenariats ayant pour objet l'intégration d'un juriste à une équipe composée de travailleurs sociaux des conventions de mise à disposition ont ainsi été conclues avec différentes structures, et notamment :

**Le Service l'APPART**, un service d'accueil en milieu ouvert des personnes en situation ou en risque de prostitution : une juriste du service juridique intervient à ce titre trois jours par semaine, en immersion au sein de l'équipe du Service l'APPART.

**Oasis 38**, un centre d'hébergement et de réinsertion sociale ; une juriste est intégrée à l'équipe du CHRS à hauteur d'une journée par semaine.

**Le service « égalité, citoyenneté » de la ville de Fontaine** ; une permanence hebdomadaire d'accès aux droits y est assurée par une équipe pluridisciplinaire, intégrant depuis 2015 une juriste de notre service.

Plusieurs structures de la région Auvergne-Rhône-Alpes nous ont par ailleurs sollicités aux fins de conclusion de convention de partenariat, sollicitation auxquelles nous n'avons pas pu répondre favorablement en raison de leur localisation. Nous tentons, toutefois, de les accompagner au mieux à travers nos dispositifs dématérialisés.

#### **Le développement de partenariats avec des programmes visant à favoriser l'intégration du public étranger**

Le service juridique intervient, à ce titre, au sein de la **cellule de veille et de lutte contre les discriminations portée par Grenoble-Alpes-Métropoles**, en tant que partenaire susceptible d'identifier et de faire remonter des situations de discriminations.

#### **Nous siégeons également en tant qu'expert technique au sein du comité de pilotage du**

**programme « rising », fruit de la conclusion d'un contrat territorial d'accueil et d'intégration conclu par Grenoble-Alpes-Métropoles** et visant spécifiquement l'intégration sociale et professionnelle des bénéficiaires d'une protection internationale.

Ce programme réunit d'une part les structures accueillant ou accompagnant des personnes bénéficiaires d'une protection internationale (BPI) et d'autre part divers dispositifs complémentaires d'accompagnement à l'insertion socio-professionnelle. L'ensemble des acteurs du territoire susceptibles de contribuer à l'insertion de ce public est donc réuni au sein d'un même programme. Les représentants de ces dispositifs se réunissent une journée par mois à l'occasion de commissions dédiées à l'examen des situations de personnes BPI « candidates » au bénéfice de l'un ou plusieurs de ces dispositifs ainsi qu'au développement du programme.

## LA RÉDACTRICE DU RAPPORT

Ce rapport a été rédigé par Natacha FRESKO, membre du service juridique de l'ADATE depuis le mois de juillet 2015.

Auparavant, elle exerçait la profession d'avocat, et était à ce titre spécialisée en droit du travail.

Elle est actuellement doctorante en sociologie. Sa thèse, qui s'intitule « L'accompagnement social de l'usager étranger - Replacer l'usager étranger au cœur de son accompagnement dans un contexte de juridicisation de la gestion de l'immigration », analyse la manière dont la redéfinition des finalités de l'action sociale d'une part, et l'intensification de la technicité du droit des étrangers d'autre part, sont venues redessiner les contours du cadre dans lequel s'inscrit l'accompagnement social des ressortissants étrangers, que ce soit au sein des structures d'accueil ayant vocation à n'accueillir que des ressortissants étrangers (CADA<sup>(1)</sup>, HUDA<sup>(2)</sup>, PADA<sup>(3)</sup>) ou des structures d'accueil de droit commun dont une partie au moins des usagers est de nationalité étrangère (structures d'hébergement d'urgence ou social, structures d'accueil des personnes en situation de prostitution, d'aide à l'insertion professionnelle...).

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2020, elle occupe également les fonctions de référente du nouveau «Pôle Ressources» de l'association.

(1) Centre d'accueil des demandeurs d'asile

(2) Hébergement d'urgence des demandeurs d'asile

(3) Plateforme d'accueil des demandeurs d'asile

## GENÈSE DU RAPPORT

Ainsi qu'expliqué plus haut, **le service juridique a multiplié ses liens avec les différents acteurs du travail social**, ce pour deux raisons principales :

- D'abord parce que ce sont souvent ces derniers qui nous interpellent au nom des usagers et que les usagers sont de plus en plus souvent accompagnés par leur référent social pour solliciter les dispositifs d'information et d'orientation animés par notre équipe.
- Ensuite du fait du développement de nos activités dédiées à la formation ou à l'apport d'un support techniques à ces acteurs.

Ces liens nous ont permis de constater **la multiplicité des points de blocages auxquels sont confrontés les intervenants sociaux accompagnants les usagers étrangers dans l'accès à leurs droits.**

L'actualité médiatique récente a mis partiellement en lumière les enjeux d'un apport technique en compétence juridique spécialisée en droit des étrangers en matière d'hébergement : les dispositifs nationaux d'hébergements sont saturés, en grande partie du fait du statut administratif incertain des usagers hébergés de nationalité étrangère. En effet l'absence de droit au séjour implique une exclusion du marché du travail, de l'accès à l'hébergement social, et fait du maintien dans l'hébergement d'urgence la seule alternative à la rue pour nombre d'usagers. Or seule une étude experte de la situation de l'usager permet de déterminer s'il entre ou non dans un cadre de régularisation possible et, dans ce cas, de l'orienter vers les démarches appropriées.

Outre les dispositifs d'hébergement, a population étrangère est néanmoins largement sur-représentée dans nombre de dispositifs d'accompagnement social et professionnel de droit commun.

Nous ne prétendons pas ici épuiser les facteurs à l'origine de la forte fréquentation des dispositifs d'accompagnement social et professionnel par le public primo-arrivant, relativement à la proportion de cette population dans la société française.

Il s'agit plutôt de mettre en relief les constats que nous avons pu faire en tant que juristes spécialisés en droit des étrangers, lors de nos différentes interventions.

En synthèse, nos différentes activités nous ont permis de faire les constats suivants :

**Les freins à l'insertion socio-professionnelle inhérents à la situation de migration (non-maîtrise de la langue, besoin accru de sensibilisation aux codes d'une nouvelle structure socio-culturelle) se cumulent, pour une grande partie de cette population, à des facteurs de vulnérabilités classiquement identifiés par le système de protection et d'assistance sociale, liés aux circonstances de la migration.**

Ainsi les conditions de migration impliquent souvent une rupture brutale avec l'environnement de vie antérieur et favorisent la précarité économique et sociale des personnes concernées. La non-maitrise de la langue et des nouveaux codes sociaux constituent alors des facteurs aggravants d'exclusion sociale. Le manque de places dans les centres d'hébergement dédiés à l'accueil des demandeurs d'asile, mais également dans le pôle d'hébergement de droit commun, impliquent également des périodes plus ou moins longues d'errance dans les parcours de personnes amenées, ensuite, à intégrer le public primo-arrivant.

De la même manière, **ce public est particulièrement affecté par la dématérialisation des différentes modalités d'accès au service public**. Les difficultés impactant le plus grand nombre sont la non-maitrise de l'outil informatique, les difficultés liées à la langue s'agissant des non-francophones, et celles liées à l'accès effectif à du matériel adapté.

Ces facteurs expliquent, au moins en partie, la forte proportion de primo-arrivants parmi les usagers des différents dispositifs d'accompagnement social et professionnel, qu'il s'agisse de services dédiés à l'accompagnement social de secteur, de dispositifs spécifiques d'accueil en milieu ouvert, ou de centres d'hébergement ou de logements dits « de transition ».

**Certaines problématiques liées à l'actualité des structures migratoires ont également des conséquences directes sur la fréquentation de services dédiés** ; il en va ainsi, par exemple, de la part significative, depuis une dizaine d'années, des victimes de traite des êtres humains dans les dispositifs d'accueil des personnes en risque ou en situation de prostitution ou de mise à l'abri des femmes victimes de violence.

Régulièrement aussi, **l'accompagnement social est déclenché par un blocage dans l'accès aux droits** des personnes, directement lié à leur statut d'étranger.

Les équipes intervenant dans les centres dédiés, par nature, à l'accueil de ressortissants étrangers, tels que les centres d'accueil des demandeurs d'asile ou encore les centres provisoires d'hébergement réservés à l'accueil des bénéficiaires d'une protection internationale, n'incluent pas systématiquement de juristes spécialisés en droit des étrangers.

S'agissant des dispositifs de droit commun, ou dédiés à un public « cible » non lié à la nationalité étrangère, mais fréquentés, de fait par des ressortissants étrangers, le support juridique « intégré » en droit des étrangers est quasiment systématiquement inexistant.

Cette réalité a eu deux conséquences principales :

- **L'orientation de notre activité**, parallèlement à l'information et l'orientation des usagers eux-mêmes, **vers l'appui et la montée en compétence des acteurs du travail social et professionnel**, à travers diverses formes d'intervention, présentée plus haut, et
- **La sensibilisation de notre équipe aux problématiques impactant spécifiquement l'accompagnement social et professionnel** du public primo-arrivant.

Ce dernier phénomène, que nous avons d'abord vécu de manière « passive », en tant que résultat, *de facto*, de la multiplication de nos relations avec les différents acteurs du travail social, a progressivement fait l'objet de discussions axées sur ces problématiques entre les membres de l'équipe.

Nous avons, en effet, pris la mesure de l'impact de certains aspects du cadre juridique spécifiquement applicable aux ressortissants étrangers sur le travail social impliquant cette population, du point de vue des freins objectifs liés à l'application du droit des étrangers par les différentes administrations, mais aussi de celui, plus subjectif, impliqué par ces blocages sur le ressenti des acteurs du travail social.

Ce travail de diagnostic s'inscrit dans la suite de cette prise de conscience, et dans notre volonté de mettre à profit l'ensemble des connaissances que notre activité nous a permis d'acquérir.

## PRÉCISIONS LEXICALES ; CHAMP DU RAPPORT

### Usagers étrangers concernés

Le terme « primo-arrivant » désigne ici la personne de nationalité étrangère dans les 5 premières années de son séjour régulier sur le territoire français, quel que soit le fondement de son droit au séjour, à l'exclusion néanmoins des personnes titulaires d'un droit au séjour fondé sur leur statut d'étudiant ou sur leur état de santé ainsi que des stagiaires, visiteurs, travailleurs temporaires et saisonniers.

### Acteurs du travail social et Conseillers en insertion professionnelle

Afin de faciliter la lecture de ce document, ces acteurs seront dénommés « acteurs de l'intégration ». Cette expression ne vise pas, ici, les seules institutions dédiées à l'intégration des primo-arrivants. Il s'agit de grouper sous cette appellation l'ensemble des personnes dont tout ou partie des missions professionnelles consiste à réaliser, ou à superviser, l'accompagnement social ou l'insertion professionnelle partiel(le) ou global(e) de primo-arrivants et/ou d'étrangers âgés de plus de 65 ans.

Lorsqu'aucune précision n'accompagne l'utilisation de cette expression, elle sera comprise comme englobant l'accompagnement global de secteur, l'accompagnement « dédié » en milieu ouvert, ainsi que l'accompagnement mis en œuvre au sein de structures de soin, d'hébergement ou de logement de transition.

Concrètement, les données prises en compte dans le cadre de ce rapport concernent l'ensemble des sollicitations de notre service portant sur l'accompagnement d'un usager étranger, peu important le contexte sociojuridique de cet accompagnement.

### Accompagnement social

Notre service est composé de juristes ; si nous sommes en lien permanent avec des acteurs du travail social, nous ne justifions d'aucune compétence universitaire qui nous permettrait de proposer une définition exhaustive du travail social et des acteurs qui le réalisent. Une telle démarche aurait par ailleurs un intérêt limité, dans la mesure où l'ambition du présent document est de proposer un aperçu global des difficultés concrètes auxquelles sont confrontés les acteurs de l'intégration « en action » lorsqu'ils accompagnent des usagers étrangers dans l'accès à leurs droits.

**Nous avons donc opté pour une définition « opérationnelle » de l'accompagnement social,** qui découle à la fois de la définition du travail social posée par le code de l'action sociale et des familles et sur nos échanges avec les acteurs du travail social que nous rencontrons dans le cadre de nos différentes interventions.

L'accompagnement social est l'une des manifestations concrètes du travail social, défini à l'article D. 142-1-1 du code de l'action sociale et des familles dans les termes suivants :

*« Le travail social vise à permettre l'accès des personnes à l'ensemble des droits fondamentaux, à faciliter leur inclusion sociale et à exercer une pleine citoyenneté. Dans un but d'émancipation, d'accès à l'autonomie, de protection et de participation des personnes, le travail social contribue à promouvoir, par des approches individuelles et collectives, le changement social, le développement social et la cohésion de la société. Il participe au développement des capacités des personnes à agir pour elles-mêmes et dans leur environnement.*

*A cette fin, le travail social regroupe un ensemble de pratiques professionnelles qui s'inscrit dans un champ pluridisciplinaire et interdisciplinaire. Il s'appuie sur des principes éthiques et déontologiques, sur des savoirs universitaires en sciences sociales et humaines, sur les savoirs pratiques et théoriques des professionnels du travail social et les savoirs issus de l'expérience des personnes bénéficiant d'un accompagnement social, celles-ci étant associées à la construction des réponses à leurs besoins. Il se fonde sur la relation entre le professionnel du travail social et la personne accompagnée, dans le respect de la dignité de cette dernière.*

*Le travail social s'exerce dans le cadre des principes de solidarité, de justice sociale et prend en considération la diversité des personnes bénéficiant d'un accompagnement social. »*

Les grandes étapes d'un accompagnement social « type » peuvent être synthétisées de la manière suivante :

- L'usager formule une demande, qui se précise au gré des échanges avec le référent social, qui connaît de mieux en mieux la situation et peut aider à traduire la demande par des objectifs concrets.
- Les objectifs définis avec la personne sont de plus en plus précis et les démarches engagées.
- Les entretiens suivants sont consacrés à l'évaluation de la situation par rapport aux problématiques identifiées en amont.
- Parallèlement, le relai vers des institutions spécialisées peut-être effectué s'il est jugé nécessaire à l'atteinte des objectifs.
- La fin de l'accompagnement intervient lorsque les objectifs initialement définis ont été atteints.

Ces étapes sont évidemment complexes et ne se succèdent pas de manière linéaire ; les acteurs de l'intégration font souvent état de retours en arrière, et la question de la fin de l'accompagnement est très rarement réglée par le simple constat de l'atteinte des objectifs fixés.

Cette présentation est volontairement imprécise : elle permet d'englober l'ensemble des accompagnements, quels qu'en soit le cadre, l'objet, et les modalités spécifiques. Elle est également à mettre en perspective avec le cadre plus ou moins « contraint » dans lequel s'inscrit l'accompagnement (mesure judiciaire ou non mais également contraintes attachées au dispositif lui-même ou encore à la singularité de la structure qui le gère).

Cette synthèse des différentes étapes de l'accompagnement social et professionnel vise à permettre aux destinataires de ce rapport de mieux appréhender le cadre dans lequel s'inscrivent les problématiques qui en sont l'objet.

## PLAN DU RAPPORT

Nous avons choisi de construire ce rapport autour des deux axes présentés dans nos développements sur sa genèse :

- **En proposant, dans une première partie, une analyse de la réception subjective du cadre juridique applicable aux primo-arrivants par les acteurs de l'intégration.** Cette analyse est fondée sur la synthèse des données recueillies au moyen de questionnaires distribués dans le cadre des journées de sensibilisation au droit des étrangers délivrées par notre équipe, ainsi que sur des entretiens avec différents acteurs du travail social, et sera l'objet d'une première partie.
- **La seconde partie de ce rapport, plus dense, sera consacrée à la déclinaison des problématiques récurrentes auxquelles sont confrontés les acteurs du travail social et professionnels dans le cadre spécifique de l'accompagnement des étrangers primo-arrivants et âgés de plus de 65 ans dans l'accès à leurs droits.** Cet aspect de notre diagnostic s'appuie essentiellement sur les données quantitatives recueillies dans le cadre des dispositifs « Info-droits-migrants » et « info-droits-étrangers », complétées des entretiens qualitatifs conduits auprès des membres de l'équipe du service juridique assurant ces permanences ainsi que de différents acteurs territoriaux.

Les approches proposées dans ces deux parties se veulent complémentaires, et résultent de méthodologies différentes, qui seront précisées dans leurs introductions respectives.

PREMIÈRE PARTIE  
**LA PERCEPTION DU DROIT  
DES ÉTRANGERS PAR LES ACTEURS  
DU TRAVAIL SOCIAL**

## INTRODUCTION

Ainsi qu'expliqué en introduction générale, l'activité du service juridique s'est développée, ces cinq dernières années, en direction de la formation et de l'appui technique aux acteurs de l'intégration.

Cette évolution s'est faite progressivement ; la part des professionnels dans le nombre total de personnes ayant joint la permanence téléphonique « IDM » est en constante augmentation depuis l'ouverture de la ligne, et les usagers se présentent de plus en plus souvent à nos permanences physiques accompagnés d'un référent social.

Cette transformation progressive des modalités de fréquentation de nos dispositifs par les usagers ne nous a pas interpellés dans les premiers temps. Au contraire, à mesure que le régime applicable aux usagers étrangers se complexifiait et que la fréquentation de nos dispositifs augmentait, nous étions plutôt rassurés par la présence d'un intermédiaire maîtrisant la langue et comprenant les rouages administratifs français, susceptible de reprendre en aval les informations délivrées par notre équipe, et d'accompagner l'utilisateur dans les démarches vers lesquelles nous l'avions orienté.

Petit à petit néanmoins, **nous avons été témoins d'une forme de désarroi de la part de ces acteurs.**

Nous avons pu constater cette évolution tant au niveau national, sur notre permanence téléphonique, que dans le cadre de nos interventions opérationnelles au niveau local :

- Sur la permanence téléphonique, cela se traduisait par un soulagement évident lorsque le professionnel parvient à nous joindre. Très régulièrement, ces acteurs nous expliquaient se sentir « perdus », ne plus savoir à qui s'adresser pour débloquer tel droit dans telle situation, avoir eu plusieurs réponses différentes de plusieurs interlocuteurs au sein de la même administration.
- Les référents sociaux présents lors des rendez-vous sur les permanences physiques faisaient quant à eux de plus en plus référence à leur **sentiment d'impuissance** vis-à-vis d'administrations dont ils avaient l'impression qu'elles refusaient de tenir compte de la singularité de la situation des primo-arrivants.
- Plus généralement, les acteurs de l'intégration se plaignaient de plus en plus souvent de **ne « rien comprendre » aux règles spécifiques appliquées aux ressortissants étrangers primo-arrivants, de n'avoir pas d'interlocuteur « incarné » au sein des administrations les plus importantes s'agissant de l'accès aux droits des usagers primo-arrivants**, certains faisant référence à une époque où les liens étaient beaucoup plus aisés à tisser.
- La préfecture, notamment, semblait considérée par les acteurs de l'intégration comme un lieu hermétique au fonctionnement opaque, complètement désincarné.

- En 2017, nous avons mis en place une convention de mise à disposition d'un juriste au sein de l'équipe du Service l'APPART, un service d'accueil en milieu ouvert des personnes en risque ou en situation de prostitution. En application de cette convention, une juriste de notre service intègre l'équipe de cette association à raison de trois jours par semaine. Les deux éducatrices et l'assistante sociale composant l'équipe du service l'APPART ont alors fait part de leur soulagement à deux niveaux : du fait du gain de temps objectif dégagé par l'arrivée de la juriste, mais également parce qu'elles ne se sentaient pas à leur place lorsqu'elles exécutaient ce rôle d'interface entre les ressortissantes étrangères accompagnées par le service et les administrations de gestion des droits, notamment l'administration préfectorale. Paradoxalement, elles évoquaient aussi régulièrement leur crainte d'être peu à peu « *remplacées par des juristes* ».

Ces problématiques ont occupé de plus en plus d'espace lors de nos réunions d'équipe. Nous étions fréquemment pris à parti par des intervenants sociaux désespérés, entre les sollicitations d'un usager primo-arrivant en demande d'ouvertures de droits et les réponses de l'administration jugées « incompréhensibles ».

Nous avons souhaité contribuer à la mise à plat de ces problématiques, afin d'en identifier clairement les contours et de tenter, sur cette base, de dégager des pistes de réflexion.

## MÉTHODOLOGIE

Notre service a, ainsi que nous venons de l'expliquer, été témoin de l'expression d'un sentiment d'impuissance de la part d'un grand nombre d'acteurs de l'intégration face à la complexification des procédures d'accès aux droits des usagers primo-arrivants. Ce désarroi se manifestait néanmoins beaucoup en référence au registre lexical du ressenti subjectif. Il fallait donc trouver un vecteur permettant de traduire l'expression de ces différents ressentis en données objectives, dans la mesure de nos moyens et compétences.

Nous avons fait le choix de croiser trois méthodes de recueil d'informations :

**La distribution de questionnaires** sur l'impact du droit des étrangers dans l'exécution de leurs missions d'accompagnement aux acteurs de l'intégration rencontrés dans le cadre des journées de formations délivrées sur l'ensemble du territoire (cf. annexe 1). Nous avons ainsi pu recueillir et traiter les réponses de 281 acteurs intervenant dans 34 départements différents, parmi lesquels 158 professionnels intervenant dans des services d'accueil et d'accompagnement, 92 élèves de centres de formation au travail social et 31 acteurs institutionnels. Intitulé « Questionnaire sur l'impact du droit des étrangers », ce document invitait les acteurs à répondre aux questions suivantes :

- **1)** Dans quel département exercez-vous ?
- **2)** Quelle est votre profession ? Dans quel type d'établissement travaillez-vous ? (ex CCAS, pôle d'hébergement d'urgence)
- **3)** Connaissez-vous les structures d'accompagnement vers l'accès au droit des étrangers de votre département ? Si oui, les services offerts répondent-ils aux besoins ?
- **4)** Quelles difficultés récurrentes rencontrez-vous ?

**Les notes prises par les membres de notre équipe** dans le cadre des journées de formations.

**La tenue d'entretiens** avec des acteurs directement concernés par l'accompagnement de primo-arrivants dans l'accès à leurs droits. Nous avons fait le choix de mener ces entretiens avec des professionnels exerçant leurs fonctions dans des services accueillant des primo-arrivants mais également d'autres publics, afin de pouvoir identifier ce qui, dans les difficultés remontées, relève spécifiquement de la qualité de primo-arrivant de l'utilisateur accompagné. Nous avons mené ces entretiens avec trois intervenants sociaux, exerçant au sein de trois dispositifs différents :

- Une éducatrice travaillant dans un service de prévention spécialisée.
- Une assistante sociale travaillant au sein d'un service dédié à l'accueil en milieu ouvert des personnes en risque ou en situation de prostitution depuis plus de vingt ans.
- Une éducatrice intervenant dans le cadre d'un « programme de réussite éducative » (PRE).

Le croisement de ces méthodes nous a permis de dégager plusieurs thématiques autour desquelles le rapport entre les acteurs de l'intégration et l'application du droit des étrangers semble se cristalliser.

## PLAN DE LA PREMIÈRE PARTIE

Compte tenu de **l'omniprésence du recours au champ lexical de l'émotion, y compris dans le cadre de réponses à un questionnaire appelant plutôt des réponses « objectivantes »**, nous avons choisi d'isoler cette thématique et de la développer dans un premier chapitre.

Un second chapitre sera consacré à **l'étude des problématiques liées à l'impact opérationnel du droit des étrangers sur leurs missions d'accompagnement identifiées par les acteurs eux-mêmes.**

Cette construction nous a effectivement paru pertinente dans la mesure où elle permet de partir du ressenti des acteurs de l'intégration pour ensuite monter en objectivité, toujours du point de vue de ces acteurs. L'abord, dans la seconde partie de ce rapport, des problématiques récurrentes constatées objectivement par notre équipe grâce à l'analyse de données quantitatives et qualitatives recueillies dans le cadre de l'ensemble de nos dispositifs d'intervention permettra ainsi de mettre en perspective les difficultés identifiées par les acteurs et celles qui ressortent des données que nous avons recueillies.

## CHAPITRE 1 LE DROIT DES ÉTRANGERS, FACTEUR D'INSÉCURITÉ POUR LES ACTEURS DU TRAVAIL SOCIAL

## PROPOS INTRODUCTIF

Nous avons longuement hésité à consacrer une partie autonome de ce rapport à cet aspect de la réception par les acteurs de l'intégration du cadre juridique spécifiquement applicable aux ressortissants étrangers en général, et aux primo-arrivants en particulier.

Cette hésitation était fondée sur des considérations d'ordre à la fois formel et matériel : le ressenti des acteurs vis à vis de cet ensemble de règles et de leur application est, de fait, lié au constat par ces acteurs de l'existence de freins dans l'accès aux droits des primo-arrivants. Comment, dès lors, isoler ce qui relève du ressenti purement subjectif des constats à l'origine de ces ressentis ?

Nous avons finalement fait le choix de traiter de cette thématique de manière isolée, pour trois raisons principales :

- D'une part, parce que **cette distinction ressort des propos des acteurs eux-mêmes** : en préambule ou en conclusion de la liste des problématiques qu'ils ont identifiées, il est quasiment systématiquement fait allusion à l'impact de ces problématiques non sur les accompagnements spécifiquement concernés, mais sur leur propre perception de leur posture professionnelle (cf. annexe 1).
- D'autre part, parce que **cet impact sur la perception par les acteurs de l'intégration de leur propre posture professionnelle a nécessairement elle-même des conséquences sur les modalités d'accompagnement**. A cet égard, nous avons pu constater un phénomène d'autocensure de la part de certains acteurs, qui, ayant intégré que telle ou telle administration n'était jamais joignable ou accessible, ne songent même pas à solliciter les services compétents de cette administration dans une situation donnée, alors que nous constatons par ailleurs que le service en question est à la fois disponible et réactif lorsqu'il est sollicité. En synthèse, ces problématiques sont autonomes en ce qu'elles produisent des effets autonomes.
- Enfin, du fait de **la récurrence de ces références spontanées par les acteurs à leur propre ressenti**, alors même que les échanges portent sur une situation particulière ou une demande d'information spécifique, et, s'agissant des questionnaires utilisés dans le cadre de ce diagnostic, alors même que nous les interrogeons sur des éléments d'ordre opérationnel.

En pratique, nous avons croisé les données recueillies au moyen des questionnaires présentés dans la méthodologie avec les propos d'acteurs tenus dans le cadre des formations que nous avons délivrées et des entretiens menés.

A cet égard, il nous paraît important de souligner que les réponses des acteurs ayant rempli les questionnaires sont sensiblement les mêmes quel que soit leur statut (institutionnel ou non).

Afin de rendre compte le plus fidèlement possible des problématiques évoquées par les acteurs en lien avec leur propre ressenti, nous nous sommes efforcés d'illustrer les thématiques identifiées par les propos d'acteurs concernés.

## 1 LE DÉSARROI DES ACTEURS DE L'INTÉGRATION FACE À UN CADRE JURIDIQUE PERÇU COMME ANXIOGÈNE

**La détermination du droit applicable à tel usager étranger nécessite une expertise et des réflexes juridiques dont ni la culture professionnelle du travailleur social, ni sa formation ne l'ont « armé ».**

Or si l'accompagnement social vise à permettre à l'usager d'être en capacité, à terme, de s'insérer ou de se réinsérer au sein de la société dans laquelle il s'inscrit, la maîtrise des règles qui encadrent l'accès à des droits et libertés aussi constitutifs de l'individu en tant que sujet social que la possibilité de subvenir à ses propres besoins matériels, d'accéder à un logement salubre ou encore de se soigner apparaît comme un préalable nécessaire à l'exercice d'un accompagnement effectif.

Cette problématique est certainement à mettre en perspective avec **l'absence de formation initiale et l'insuffisance des dispositifs d'information et d'orientation en droit des étrangers.**

Concrètement, les acteurs de l'intégration expliquent se sentir « perdus » et « démunis » face à un cadre juridique et administratif perçu comme complexe et sans cesse mouvant, et surtout comme intangible.

Cette réalité semble fragiliser la position du travailleur social dans sa relation avec l'usager accompagné, ainsi qu'avec les administrations en charge de l'ouverture concrète des droits sociaux.

### 1.1 UNE POSITION PROFESSIONNELLE FRAGILISÉE DANS LA RELATION À L'USAGER

*« Quelle que soit la démarche à accomplir, on sait qu'il y a tout un tas de règles particulières qui vont s'appliquer, dont on ne comprend pas la logique d'ensemble, et que s'il manque une condition, ou juste un document, il n'y a pas d'alternative. »*, résume une éducatrice spécialisée intervenant dans un service de prévention en Isère.

Les réponses aux questionnaires, les échanges avec différents acteurs concernés et les réactions des professionnels mettent en exergue les difficultés pour les acteurs de l'intégration à s'approprier un cadre juridique dont ils peinent à comprendre la logique.

Ils pointent ainsi leur incompréhension face à des régimes différents qui se superposent et qui répondent à une logique qui ne s'intègre pas dans la cohérence habituelle du système d'accompagnement social : dans ce contexte, il leur semble impossible de se l'approprier, d'en comprendre les tenants et aboutissants et donc de l'expliquer aux personnes.

*« On a appris à fonctionner par « besoin » : la personne nous fait part d'une demande, on réfléchit aux besoins à combler pour accéder à cette demande. Pour cela on regarde l'existant, on identifie des dispositifs adaptés. Or avec les personnes primo-arrivantes, il y a toujours énormément de précautions à prendre parce qu'il y a très souvent quelque chose qui va faire que ça ne marchera pas, pour des raisons que je ne comprends pas la plupart du temps »*, précise une assistante sociale iséroise.

**Les acteurs expriment une forme d'appréhension systématique lorsqu'il s'agit d'accompagner un primo-arrivant dans l'accès à un droit, et pointent à cet égard la multiplication de catégories qui ne correspondent pas à leur culture professionnelle.**

*« En fait, les catégories qu'on connaît, on les comprend parce qu'elles correspondent à des besoins identifiés : on vérifie que la personne qui demande à bénéficier d'un droit en a bien besoin par rapport aux critères fixés par la loi. Pour les primo-arrivants les catégories ne correspondent à rien de ce qu'on connaît. Par exemple pour les droits CAF, selon comment les enfants sont entrés en France, on va les compter pour les prestations, sauf dans certains cas. Déjà j'ai mis du temps à comprendre ça. Et pour les exceptions je vais toujours vérifier, ça ne rentre pas, ça ne me paraît pas logique. »*

**Seule l'expérience empirique semble susceptible de rassurer les acteurs.** Ainsi les personnes interrogées distinguent-elles les démarches qu'elles ont l'habitude de faire de celles qu'elles effectuent ponctuellement : *« quand on l'a fait récemment, on est à peu près serein. Et encore, on sait que ça a pu changer »*, relève un éducateur du département de l'Ain.

Les acteurs soulèvent également leur peur permanente de commettre une erreur et de contribuer ainsi à de très longs blocages de la situation concernée.

*« Habituellement lorsqu'on accompagne une personne, on échange avec elle sur ce qu'elle veut, sur les étapes à franchir pour y arriver, puis on décline tout ça en objectifs, toujours dans le dialogue. On n'est pas censé tout savoir, mais expliquer un contexte, une logique, et savoir quelle démarche entreprendre, pour l'expliquer à la personne. Là, on ne sait jamais vraiment comment expliquer, puisqu'on ne comprend pas nous-mêmes. Du coup on se sent inutile. »*, explique une assistante sociale.

**D'une manière générale, les acteurs expliquent avoir l'impression d'être sans arrêt confrontés à des obstacles administratifs qu'ils ne sont pas en mesure d'anticiper, et ressentir de la culpabilité vis-à-vis des personnes dont la situation n'évolue pas.**

*« Il y a des ruptures de droit, des choses absurdes, il suffit d'un récépissé qui ne porte pas les bonnes informations et tout s'arrête, alors même qu'on s'est démené avec la personne pour l'aider à trouver un logement, une formation professionnelle. Tout s'effondre d'un coup, et on ne peut pas l'expliquer. Il nous reste quoi du coup ? C'est quoi, notre rôle, là-dedans ? »* résumait un intervenant social exerçant ses fonctions de chargé d'insertion dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile du Rhône.

Les acteurs expliquent se sentir *« démunis face à la détresse des personnes »*, et parlent de *« parcours du combattant »* lorsqu'il s'agit de les accompagner dans l'accès à leurs droits.

Surtout, les acteurs répètent souvent qu'ils n'ont plus le temps de faire leur travail d'accompagnement, que **tout est absorbé par l'administratif**, et qu'il n'y a plus d'espace pour la partie de l'accompagnement consacrée au lien social, ou aux loisirs des personnes.

*« C'est simple, je n'ai plus le temps de faire mon boulot d'éducatrice »*, soulève ainsi une éducatrice spécialisée intervenant dans un service d'accueil de personnes en risque ou en situation de prostitution.

## 1.2 UNE POSITION PROFESSIONNELLE FRAGILISÉE DANS LA RELATION AUX DIFFÉRENTES ADMINISTRATIONS

De très nombreux professionnels indiquent se sentir « *impuissants* », ou « *démunis* » face aux agents des différentes administrations lorsque le régime spécifiquement applicable aux primo-arrivants est en cause.

Les professionnels nous indiquent souvent qu'ils n'osent pas contester les dires d'un agent au guichet de la préfecture, y compris lorsqu'ils ont pu se renseigner en amont et savent exactement dans quel cadre s'inscrit leur démarche. « *On part du principe que comme on n'y connaît rien, on n'est pas légitimes à contester une demande, ou même à discuter avec l'agent.* », résume une éducatrice spécialisée intervenant dans le cadre d'un programme de réussite éducative (PRE).

Les acteurs expliquent accompagner régulièrement les personnes en préfecture après avoir constaté un blocage lié à un dysfonctionnement de l'administration préfectorale : « *on y va parce qu'on se dit que si nous on ne comprend rien, c'est encore pire pour la personne. Mais au final face au guichet on est exactement dans la même position que l'utilisateur : on prend acte du refus de donner un nouveau récépissé, ou de la nouvelle information qui ne colle pas avec celle de la fois d'avant, parfois on pose des questions, mais là l'agent utilise un vocabulaire, ou se réfère à un texte, une circulaire, ou un problème d'ordinateur pour expliquer que ce qu'on demande, on ne l'aura pas. Avec les collègues, on en parle, et on se rend compte que c'est pareil pour tout le monde : on a peur de dire quelque chose qui va mettre la personne en difficulté après* », explique un intervenant social travaillant aux côtés des anciens mineurs non accompagnés ayant obtenu un titre de séjour à leur majorité.

### **Cette appréhension semble particulièrement prononcée s'agissant de l'autorité préfectorale.**

Les échanges avec les acteurs lors des journées de formations portent beaucoup sur cette conviction que « *ça ne sert à rien de discuter avec la préfecture* », qu'ils rattachent à leur manque de connaissances et d'appropriation du langage, de la logique et des règles concrètes qui forment le cadre juridique applicable aux étrangers primo-arrivants.

Une assistante sociale du département de l'Allier rapporte par exemple s'être rendue en préfecture avec une personne titulaire d'un titre de séjour fondé sur son statut de conjoint de français. Le couple connaissant des difficultés, cette intervenante avait accompagné la personne à une consultation juridique proposée par une association. « *La juriste nous avait bien tout expliqué, elle conseillait de faire une demande de renouvellement non pas « conjoint de français » mais « parent d'enfant français ». On avait préparé le dossier, tout était bon. A la préfecture, après une demi-journée d'attente, l'agent a refusé de prendre le dossier parce qu'il manquait l'acte de mariage initial. La juriste avait parlé de ça, dit que ce n'était pas grave parce que le mariage était transposé à l'état civil et qu'on demandait « parent d'enfant français ». L'agent était gentil, il avait l'air embêté, mais je n'ai rien dit, je ne savais plus comment expliquer ce qu'on avait vu avec la juriste, j'ai eu peur que la dame se retrouve coincée si je disais quelque chose.* ».

Ce témoignage semble anecdotique, mais synthétise parfaitement la position dans laquelle de nombreux acteurs du travail social se sentent placés lorsqu'ils accompagnent les primo-arrivants dans leurs démarches administratives.

L'appréhension évoquée ici semble particulièrement intense s'agissant de la préfecture ; les acteurs en parlent comme d'un endroit « hostile », pas seulement du fait des modalités d'accès, souvent compliquées, aux services concernés, mais aussi parce qu'ils semblent l'assimiler à ce régime juridique qu'ils ne maîtrisent pas, peut-être parce qu'elle n'intervient dans le travail social quotidien que par le vecteur du droit au séjour.

*« Avec la CAF, c'est un peu différent : on a plus l'habitude de faire des dossiers, d'échanger avec les agents. Je n'ai pas d'appréhension quand je m'adresse à un agent de la CAF, parce que j'ai l'impression que face aux régimes spécifiques des étrangers, il est aussi démuni que moi. Les règles sont complexes mais l'administration, ses codes, on les connaît. »*, explique une éducatrice en prévention.

Les acteurs semblent également désorientés s'agissant de l'identification de l'administration compétente pour telle ou telle problématique ; on constate notamment **de nombreuses confusions entre les prérogatives de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) ou de la préfecture.**

**Cette confusion contribue à la fragilisation de la position du travailleur social** : lorsqu'un blocage est constaté dans une situation et que la méconnaissance des institutions ne permet pas au travailleur social d'en identifier l'origine, il est moins sûr de lui lorsqu'il contacte l'administration.

## 2 UN SENTIMENT D'INCERTITUDE PERMANENT LIÉ À L'INSUFFISANCE DES STRUCTURES RESSOURCES FIABLES

**Au-delà du cadre juridique lui-même, les acteurs expriment aussi un sentiment d'inutilité lié à leur incapacité à orienter les personnes vers une structure susceptible de les informer clairement sur les démarches à accomplir.**

« Pour accompagner il ne faut pas tout savoir, mais c'est important d'avoir confiance dans le bien-fondé des démarches qu'on entreprend, et dans la bonne identification des interlocuteurs. En droit des étrangers, je ne suis jamais sûre de ce qu'il faut faire, ni de ce que je dis, et surtout de comment orienter les personnes vers quelqu'un qui pourra apporter la réponse », explique une éducatrice en prévention spécialisée.

Cette problématique est étroitement liée à celle développée plus haut, mais s'en distingue dans la mesure où **ce sont les structures ressources « fiables » qui semblent faire défaut**, plus que la complexité du cadre juridique.

Ce constat semble avoir des conséquences très concrètes sur le déroulement des accompagnements ; le temps consacré à la recherche des informations n'est pas susceptible d'être anticipé et pris en compte de manière claire dans la fixation des objectifs. Les démarches et conditions concernant exclusivement les primo-arrivants s'appliquent en effet à plusieurs aspects de leur vie quotidienne, ce qui implique, pour les acteurs, un besoin permanent d'informations leur permettant de sécuriser les modalités de l'accompagnement. Ne pas pouvoir anticiper le temps qui sera consacré à ces démarches est perçu comme un facteur important d'insécurité dans l'organisation de leur travail.

Ce sentiment est aggravé par **l'impression d'être sans cesse renvoyés d'une administration à l'autre, et de recevoir des réponses différentes, voire contradictoires.**

« C'est comme si je ne pouvais jamais répondre : d'accord, vous voulez faire telle demande, je sais faire, voilà comment ça se passe », résume une assistante sociale intervenant dans une structure d'accueil des personnes en risque ou en situation de prostitution.

Cette insécurité juridique semble affecter particulièrement les démarches relatives aux droits sociaux : « qui peut travailler, dans quoi, qui peut toucher les prestations familiales, comment elles sont calculées, on n'y comprend rien », résume une assistante sociale du département de l'Isère.

Les acteurs soulignent, plus globalement, le risque de fragilisation du lien de confiance que le travail d'accompagnement doit contribuer à restaurer et, s'agissant des personnes primo-arrivantes, à créer entre la personne accompagnée et la société dans laquelle elle est désormais amenée à s'inscrire.

**Le fait de ne jamais être complètement certains de la pertinence des informations qu'ils délivrent, ou de la manière d'accéder à ces informations, semble susciter chez les acteurs une inquiétude quant au caractère anxiogène que cela peut renvoyer aux usagers.** « On ne se sent pas du tout rassurants pour les personnes. Elles sont perdues dans les démarches administratives, et elles voient que nous, souvent, aussi. On se dit que ça doit leur sembler insurmontable, si nous, qui parlons la langue et maîtrisons le fonctionnement administratif, n'y parvenons pas », explique une conseillère en économie sociale et familiale intervenant chez un bailleur social en Haute-Loire.

Ce sentiment d'inutilité semble surtout impacter l'image que les acteurs se font de leur propre rôle dans l'accompagnement ; **beaucoup soulignent avoir conscience qu'ils ne sont pas les seuls vecteurs d'autonomisation pour les personnes, qui savent également mobiliser d'autres ressources, telles que la solidarité communautaire, pour accéder à leurs droits.**

## 3 DES ADMINISTRATIONS PERÇUES COMME « OPAQUES », VOIRE « HOSTILES »

La perception par les acteurs des administrations compétentes s'agissant de l'accès aux droits des personnes primo-arrivantes participe vraisemblablement du sentiment d'insécurité évoqué dans leurs réponses aux questionnaires ainsi que dans nos différentes interactions avec eux.

Plusieurs acteurs exerçant dans des départements différents expliquent ne pas avoir confiance dans les agents de la préfecture, et font état de modalités d'accueil « *hostiles* ».

Un intervenant social parle ainsi d'« *obstacles monstrueux et illégaux* » s'agissant de l'accès aux services de la préfecture.

Plus généralement, **les acteurs ne considèrent pas la préfecture comme un espace « ressources », susceptible de les orienter sur les démarches à accomplir ou vers l'administration compétente.** Les références à l'administration préfectorale visent quasi-systématiquement à en dénoncer le caractère hermétique ainsi que des dysfonctionnements.

« *Concrètement on ne s'adresse jamais à la préfecture pour demander des informations. On ne peut même pas faire une simple demande de rendez-vous, tout est pris, tout est compliqué. On n'y va qu'après avoir bien préparé le dossier, quand on est sûrs que tout est bon, parce qu'on sait que sinon, ça va mal se passer* », illustre une assistante sociale.

Une élève de l'institut régional de travail social de Montpellier expliquait ainsi en cours de formation qu'elle effectuait un stage dans une association de mise à l'abri de femmes victimes de violence : « *les stagiaires accompagnent les personnes en préfecture. On y passe des heures à chaque fois. Avant on n'y allait que quand la situation était compliquée. Maintenant on y va à chaque fois, parce qu'avec la préfecture, même quand c'est simple, c'est compliqué. Moi, j'en oublie qu'en fait, c'est l'Etat qui est représenté, que normalement c'est un service d'accueil. Pour moi, et pour tous les collègues, la préfecture, c'est un mur* ».

**Les caisses d'allocations familiales, la caisse primaire d'assurance maladie et Pôle Emploi suscitent apparemment moins d'appréhensions de la part des acteurs du travail social, mais sont également considérés par certains acteurs comme « hermétiques » et ne faisant « rien pour faciliter les démarches des personnes ».** Contrairement à la préfecture, ces administrations sont soupçonnées par les acteurs de ne pas maîtriser la législation applicable et de refuser de tenir compte des arguments avancés à l'appui des demandes d'ouverture ou de maintien des droits, y compris lorsque ceux-ci ont été préparés par des juristes.

CHAPITRE 2 :  
**PROBLÉMATIQUES IDENTIFIÉES  
PAR LES ACTEURS DU TRAVAIL SOCIAL  
DANS LA MISE EN ŒUVRE DE  
L'ACCÈS AUX DROITS DES USAGERS  
ÉTRANGERS**

## PROPOS INTRODUCTIF

Il s'agit dans ce chapitre de restituer de manière « brute » les données recueillies dans le cadre de l'analyse des questionnaires distribués aux acteurs, interrogés sur les principales problématiques en lien avec le droit des étrangers qu'ils rencontrent dans le cadre de leur travail d'accompagnement.

Ces problématiques sont donc énoncées ici sans être analysées sous un angle juridique, ou même mises en perspective avec la réalité statistique de la récurrence des problématiques auxquelles sont effectivement confrontés les acteurs s'agissant de l'accès aux droits des personnes primo-arrivantes. Cette analyse est en effet l'objet de la deuxième partie de ce rapport.

Cette distinction nous semble pertinente dans la mesure où elle permet l'identification des thématiques qui paraissent problématiques aux acteurs, puis de les comparer à celles qui font effectivement l'objet d'interrogations récurrentes sur nos dispositifs d'accueil et d'information.

# 1 LES DIFFICULTÉS LIÉES À LA COMPLEXITÉ PRÊTÉE AU DROIT DES ÉTRANGERS

## 1.1 LA COMPLEXITÉ GÉNÉRALE DU DROIT DES ÉTRANGERS

La complexité prêtée au droit des étrangers semble considérée comme un postulat évident pour l'ensemble des acteurs. Le « droit des étrangers » est ici utilisé pour désigner l'ensemble des règles et procédures dérogatoires appliquées aux ressortissants étrangers, mais également les pratiques des administrations compétentes s'agissant de l'ouverture et du maintien des droits.

Lors de nos interventions, les professionnels font très régulièrement référence à leur sentiment d'impuissance face à ces administrations, qu'elles expliquent en partie par cette complexité : « *il m'arrive souvent de ne pas comprendre une demande de la préfecture, ou de la CAF. J'ai l'impression que la demande est abusive, mais je ne me sens pas à l'aise du tout dans cette matière, et je n'arrive jamais à joindre quelqu'un quand j'essaie d'appeler, alors je laisse tomber. Quand je comprends une situation, je n'ai aucun problème à la défendre quand il y a une erreur de l'administration. Avec la personne étrangère c'est différent, on sait que c'est compliqué et souvent illogique du coup on n'est pas sûrs de nous* », analyse ainsi une éducatrice iséroise.

Ce constat ressort clairement des réponses aux questionnaires distribués aux acteurs du travail social.

## 1.2 LE MANQUE DE FORMATION EN DROIT DES ÉTRANGERS

Les acteurs de l'intégration déplorent unanimement leur manque de formation en droit des étrangers. Ils déclinent ce constat à plusieurs niveaux :

- **L'absence de formation au droit des étrangers dans le cadre de leur formation initiale.** A cet égard, il nous semble que le désarroi constaté chez de très nombreux acteurs du travail social est étroitement lié à cette absence complète d'anticipation de la part des organismes de formation initiale au travail social. Lors de nos interventions, les acteurs découvrent très souvent qu'ils ont entériné des pratiques illégales, étant dans l'incapacité d'identifier ce qui est légal ou non. Beaucoup estiment ne pas avoir été préparés à devoir tenir compte de toutes ces règles applicables aux primo-arrivants.
- **Le manque de ressources juridiques fiables et actualisées disponibles** : les structures d'informations et d'orientation sont mal connues, et lorsqu'elles sont identifiées, elles sont complètement saturées.
- **L'évolution permanente de la législation en droit des étrangers.**

Parallèlement, ils indiquent être de plus en plus contraints d'utiliser ces démarches juridiques qu'ils désignent comme complexes : plusieurs acteurs indiquent aller de plus en plus souvent au contentieux pour qu'un usager puisse faire valoir ses droits.

## 2 LES DIFFICULTÉS LIÉES AU SUPPORT MATÉRIEL DES TITRES DE SÉJOUR

### 2.1 LA LONGUEUR ET LA COMPLEXITÉ DES DÉMARCHES ET PROCÉDURES

**Les professionnels déplorent la longueur et la complexité des démarches et procédures qui peuvent avoir des répercussions graves sur l'accompagnement** (rupture des droits sociaux par exemple).

Ces critiques sont très souvent rattachées à des descriptions des administrations comme des structures « opaques », « désincarnées ».

Pour certains acteurs, cette complexité est à mettre en lien avec le nombre important de titres de séjour existants.

Les acteurs dénoncent également **les difficultés rencontrées pour prendre rendez-vous en préfecture** ; la plupart des préfectures ont dématérialisé les prises de rendez-vous : les personnes se rendent sur le site et cliquent sur la plage horaire disponible qui les intéresse. Mais les créneaux, qui s'ouvrent souvent le dimanche à minuit, sont déjà tous complets lorsque les personnes tentent de se connecter le matin, et pour ceux qui n'ont pas accès à internet, ou ne savent pas s'en servir, le simple fait de prendre rendez-vous devient un véritable « *parcours du combattant* », selon les termes d'une éducatrice exerçant dans la Drôme. Or les structures d'accompagnement sont fermées lorsque les créneaux s'ouvrent, ce qui implique que les acteurs ne peuvent pas accompagner les usagers dans cette démarche qui conditionne pourtant le maintien de la plupart des droits.

**Les usagers se retrouvent dans l'impossibilité de prouver leur droit au séjour et cela a des conséquences dramatiques** : la suspension, le cas échéant, de leur contrat de travail, l'exclusion de programmes d'aide à l'insertion professionnelle, la rupture de leurs droits sociaux... « *Tout le travail mené dans l'accompagnement s'effondre, pour un problème d'accès à un créneau de rendez-vous.* », dénonce un intervenant social exerçant en Haute Loire, dans un centre d'hébergement d'urgence. Une fois le rendez-vous pris, il y a souvent des mois d'attente : les conséquences sont les mêmes ; la personne dispose de la preuve qu'elle a pris rendez-vous, mais n'a pas de récépissé dans l'attente.

La multiplicité des régimes applicables en fonction de la nationalité ou du titre de séjour s'agissant de l'accès aux droits sociaux est systématiquement abordée.

Le manque de contact avec les institutions, voire l'absence d'interlocuteurs identifiés, est également regretté.

Les démarches sont décrites comme « *longues et opaques* » ; différents exemples sont ainsi énoncés :

- **Les demandes jugées incompréhensibles, voir incohérentes, de certaines ambassades, qui bloquent tout le processus d'accès aux droits** : « *une personne dont le passeport arrive à expiration avant le renouvellement de son titre, on sait que ça va être très compliqué* », explique une éducatrice de prévention spécialisée dans une commune iséroise.
- **Les difficultés de lecture des titres de séjour et le manque, voire l'absence totale d'informations délivrées par les agents en préfecture**. L'inaccessibilité prêté aux services préfectoraux chargés de l'examen des demandes de renouvellement des titres de séjour est systématiquement relevée. « *On ne sait pas où aller, les horaires varient sans arrêt, les gens attendent des heures debout dehors, parfois pour arriver au mauvais guichet. Lorsque j'accompagne les personnes en préfecture, parce qu'elles ont eu des difficultés pour faire renouveler un récépissé et que ça bloque tous leurs droits, j'ai toujours peur de me tromper d'endroit. On est clairement mal orientés, et on trouve ça presque normal, on a intégré que la préfecture n'est pas un lieu « ressource » pour nous informer y compris sur ses propres procédures* », illustre une assistante sociale exerçant ses fonctions à Grenoble depuis plus de vingt ans.
- **Les demandes considérées comme abusives émanant de la préfecture pour le renouvellement d'un titre de séjour**. Le refus d'enregistrer les demandes lorsque la personne justifie d'une domiciliation en CCAS exaspère particulièrement les acteurs, qui pointent une discrimination des personnes sans-abri et déplorent l'entretien, par l'administration préfectorale, d'une situation inextricable, qui mène à la persistance de la situation de précarité de certains usagers.

## 2.2 L'ACCOMPAGNEMENT DES VICTIMES DE VIOLENCES CONJUGALES TITULAIRES D'UN TITRE DE SÉJOUR « VIE PRIVÉE ET FAMILIALE »

Les acteurs de l'intégration dénoncent les difficultés auxquelles sont confrontées les victimes de violences conjugales pour faire renouveler leur droit au séjour lorsqu'elles fuient leur conjoint(e) violent(e).

Ils ont connaissance de l'existence d'un texte permettant d'obtenir la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour « vie privée et familiale » lorsque la rupture de la vie commune s'explique par les violences subies, mais considèrent que ce texte n'est que très rarement appliqué, ce qu'ils expliquent par la difficulté d'obtenir des ordonnances de protection, mais aussi par la rétention de certains documents cruciaux (le passeport, souvent) par le conjoint violent.

## 2.3 LE CAS DE MINEURS NON ACCOMPAGNÉS

Les acteurs qui travaillent aux côtés des mineurs non accompagnés atteignant la majorité dénoncent plusieurs dysfonctionnements dans le traitement des demandes de titres de séjour en préfecture. **Ils évoquent des apprentissages interrompus, des jeunes maintenus dans une situation d'inertie pendant des mois, parfois plus d'un an, et des décisions « incompréhensibles ».**

Lors d'une journée de formation sur l'accompagnement des mineurs non accompagnés organisée par le Centre Primo-Levi les 29 et 30 janvier 2020, les professionnels présents ont exprimé un profond malaise s'agissant des conditions d'accueil de ces jeunes, et de l'impossibilité de consacrer du temps à l'accompagnement vers l'autonomie. Or ces jeunes se retrouvent sans accompagnement très rapidement après leur majorité.

Les termes de « violences institutionnelles » ont été utilisés à de nombreuses reprises.

## 3 LES OBSTACLES À LA VIE FAMILIALE

Les acteurs dénoncent la longueur et les nombreux obstacles des procédures de réunification et de rapprochement familial. Beaucoup expliquent qu'**il est très difficile de mobiliser des personnes qui sont prises dans des démarches visant à retrouver leur famille**, et ne parviennent pas à se concentrer sur quoi que ce soit d'autre en attendant.

La réunification familiale, qui concerne le conjoint et les enfants mineurs du bénéficiaire d'une protection internationale, est dénoncée pour ses dysfonctionnements, des demandes jugées abusives, son coût, et l'extrême longueur des procédures.

## 4 LES DIFFICULTÉS LIÉES A L'INSERTION SOCIO-PROFESSIONNELLE

### 4.1 LES PROBLÉMATIQUES LIÉES AUX COURS DE FRANÇAIS LANGUE ÉTRANGÈRE

La barrière de la langue est une problématique régulièrement soulevée en ce qu'elle peut constituer un frein très important à l'accompagnement. Certains professionnels pointent ainsi **l'impossibilité d'identifier avec précision les problématiques auxquelles les usagers sont confrontés, mais aussi d'orienter les personnes vers des dispositifs adaptés à leurs besoins mais dépourvus de service d'interprétariat.**

*« Souvent lors du premier entretien avec une personne qui ne parle pas bien, ou pas du tout français, on passe beaucoup de temps à s'assurer qu'on a bien compris la situation, puis on identifie les orientations pertinentes. Sauf qu'on sait qu'on envoie les personnes vers des dispositifs où il n'y a pas de temps possible pour exposer la situation, pour que la personne se fasse comprendre. Du coup on se sent un peu obligé de l'accompagner quasiment partout, et ça nous prend énormément de temps ».*

**Le manque de coordination entre la mise en application du contrat d'intégration républicaine (CIR) et les autres dispositifs d'insertion est fréquemment soulevé.**

Les acteurs pointent l'intervention, vécue comme « inopinée », de la convocation au CIR, alors que la personne a intégré un autre dispositif d'insertion socio-professionnelle incluant des cours de langue.

A l'inverse, l'intégration de certains dispositifs, tels que la garantie jeunes réfugiés en place sur certains territoires, est subordonnée à la complétude préalable du CIR : dans l'attente, les jeunes concernés sont privés de ressources et souvent isolés.

Les acteurs relèvent effectivement que la convocation au CIR intervient parfois après de nombreux mois, voire plus d'un an, période pendant laquelle l'accompagnement est quasiment suspendu.

En milieu rural, l'inaccessibilité des cours est également souvent soulevée, notamment par les acteurs intervenants aux côtés de femmes assurant la garde de leurs enfants en bas âge.

Une assistante sociale iséroise indique ainsi que *« si la personne ne peut pas se déplacer pour se rendre aux cours de langue, et qu'on l'aide à le justifier, elle obtient assez facilement une dispense. Mais au final elle ne parle toujours pas la langue et les heures de cours du CIR sont définitivement perdues. »*

## 4.2 LES DIFFICULTÉS LIÉES AU PERMIS DE CONDUIRE

Cette problématique est systématiquement abordée par les acteurs de l'intégration qui interviennent en milieu rural. Ils expliquent que les personnes, et notamment les bénéficiaires d'une protection internationale, sont confrontées à des procédures interminables lorsqu'elles souhaitent procéder à l'échange de leur permis de conduire.

Le premier obstacle tient à la confusion quant au service pertinent : certaines préfectures prennent les dossiers, quand d'autres orientent les personnes sur le service dédié à Nantes, ce qui pose de nombreuses difficultés pratiques :

- Pour obtenir une attestation provisoire permettant de conduire, il faut présenter les documents originaux, ce qui rend un envoi postal insécurisant pour les personnes.
- En pratique, les services de Nantes n'envoient pas systématiquement d'attestation à réception des dossiers ; il faut parfois plusieurs interpellations pour remédier à ces oublis.
- Les délais de traitement dépassent souvent la durée de validité de l'attestation.
- Dans l'attente, les personnes ne peuvent légalement pas conduire, ce qui implique parfois du jour au lendemain, des sorties de dispositifs d'insertion professionnelle, la suspension de contrats de travail, voire la perte d'emploi.
- Les personnes sont parfois amenées à conduire sans permis et se placent ainsi en infraction, pour pouvoir continuer à travailler.

## 4.3 LES DIFFICULTÉS LIÉES AU CARACTÈRE ILLISIBLE DES CONDITIONS D'ACCÈS AUX DISPOSITIFS

Les acteurs de l'intégration font souvent référence à des difficultés d'orientation des personnes primo-arrivantes sur les dispositifs d'accompagnement Socio-professionnel.

Ils évoquent **une multitude de dispositifs dont ils peinent à identifier les porteurs, et surtout à comprendre les conditions d'accès.**

*« On a des personnes étrangères arrivées en même temps, avec un titre de séjour, qui ont exactement les mêmes besoins d'aide à l'insertion. Il y a un programme qui s'ouvre avec plein de places : une des personnes peut l'intégrer, pas l'autre. Une des formatrices du programme m'a expliqué que c'était réservé aux personnes qui ont eu l'asile. Au final le programme n'était pas complet, et la personne n'a quand même pas pu l'intégrer. ».*

La vitesse à laquelle ces dispositifs apparaissent, changent de structure « porteuse », d'interlocuteur et parfois de nom est également évoquée comme ne facilitant pas la lecture de l'existant pour les acteurs, qui expliquent avoir tendance à envoyer les gens vers les mêmes dispositifs, qu'ils ont bien identifiés, ou portés par des structures avec lesquelles ils ont l'habitude de travailler.

Plusieurs d'entre eux ont évoqué l'importance des rencontres dans l'identification d'un dispositif : **l'organisation d'une réunion de présentation au lancement d'un nouveau programme d'insertion, réunissant des professionnels de l'ensemble des structures d'accompagnement susceptibles d'accompagner des personnes ciblées par le programme, est à cet égard bien plus efficace** qu'un « énième mail », selon l'expression d'un éducateur.

## 4.4 LES PROBLÉMATIQUES DE GARDE D'ENFANT

Cette problématique est très fréquemment abordée et les solutions concrètes sont rares. De nombreuses femmes notamment se trouvent exclues, de fait, de tout projet d'insertion socio-professionnelle parce qu'elles ne trouvent pas de solution de garde adaptée pour leur(s) enfant(s) en bas âge.

A titre d'exemple, lors d'une réunion de la commission du programme « rising », présenté en introduction du présent rapport, plusieurs des personnes présentées étaient bloquées dans leur parcours d'insertion faute de solution de garde. Une conseillère du Pôle Emploi a alors indiqué que la caisse d'allocations familiales et Pôle Emploi s'apprêtaient à conclure une convention permettant de bloquer des places en crèche pour les enfants des personnes inscrites dans un programme d'insertion professionnelle.

Cette solution n'a pas été étendue à l'ensemble du territoire isérois, et les solutions alternatives de garde sont manifestement insuffisantes.

Cette problématique affecte également les modalités d'accompagnement, les acteurs expliquant que pour certaines discussions, ou des démarches particulièrement délicates, ou complexes, le fait que l'utilisateur soit systématiquement accompagné d'enfants en bas âge constitue parfois un frein.

## 5 L'ACCÈS AUX DROITS SOCIAUX

### 5.1 L'ACCÈS AUX LOGEMENTS SOCIAUX

Les acteurs interrogés soulèvent les difficultés rencontrées par les primo-arrivants pour fournir des justificatifs de ressources à l'étranger.

Ils pointent également la précarité dissuasive de certains titres de séjour.

La problématique de **l'absence de ressources des primo-arrivants âgés de moins de 25 ans est également soulignée.**

### 5.2 L'OUVERTURE DES DROITS AUX DIFFÉRENTES PRESTATIONS SOCIALES

**Les administrations compétentes sont perçues comme injoignables.** A quelques exceptions près, aucun système de mise en réseau, ou canal privilégié, n'est apparemment mis en place pour fluidifier l'accès aux informations des acteurs de l'intégration accompagnant des primo-arrivants. « Avant, on pouvait contacter la CAF, on avait une ligne téléphonique spéciale réservée aux travailleurs sociaux. Maintenant c'est fini, si on veut une réponse, on doit se déplacer avec les personnes. Sauf qu'on n'a pas le temps », explique une éducatrice intervenant sur un programme de réussite éducative en Isère.

Les acteurs évoquent également des accompagnements rendus compliqués par la dématérialisation des démarches, surtout pour les personnes qui viennent d'arriver en France et les migrants âgés : souvent leur dossier est bloqué à la suite d'une demande de pièces complémentaire adressée sur leur espace personnel dématérialisé, dont ils ignorent jusqu'à l'existence.

Enfin, ils dénoncent des pratiques illégales des caisses d'allocations familiales, qui réclament systématiquement le certificat médical de l'OFII, y compris dans les cas où il n'est pas exigible, ou encore peuvent bloquer un dossier pendant des mois parce qu'elles considèrent qu'un acte de naissance est illisible. Une assistante sociale intervenant dans un CADA en Nouvelle Aquitaine explique ainsi que lorsque certains actes sont difficiles à lire, ou contiennent une rature ou une tache, ses collègues et elle-même préfèrent attester que le document n'existe pas pour éviter des blocages de plusieurs mois préjudiciables aux personnes.

## 5.3 L'ACCÈS AUX SOINS

Selon les départements, l'accès aux soins est une problématique plus ou moins identifiée par les acteurs de l'intégration.

Les acteurs relèvent que certains centres d'hébergements dédiés à l'accueil des personnes bénéficiaires d'une protection internationale ou aux femmes victimes de traite des êtres humains sont particulièrement isolés des dispositifs d'accès aux soins.

Un travailleur social du Puy-De-Dôme, par exemple, rapporte qu'il travaille dans une structure accueillant plus de 200 personnes, pour laquelle il n'y a aucune solution identifiée d'orientation vers un médecin de ville.

Les délais d'attente pour consulter un spécialiste sont également relevés, ainsi que le refus de certains professionnels de recevoir des primo-arrivants. Il est en pratique impossible, pour une proportion importante d'acteurs interrogés, d'orienter les usagers chez un généraliste.

Les acteurs déplorent également le refus des CPAM de délivrer une carte vitale sur présentation d'un récépissé, alors que les délais de traitement en préfecture maintiennent les personnes sous récépissé pendant de longs mois.

## CONCLUSION

Les acteurs de l'intégration semblent considérer le droit des étrangers ainsi que les administrations chargées de son application comme un « tiers » interférant en permanence dans leur travail d'accompagnement sans pour autant l'intégrer au cadre général dans lequel ils évoluent. Cette mise à distance, dont les causes profondes restent à identifier, implique une **impression de perte de contrôle de la mise en œuvre de l'accompagnement, qui dépend ainsi de décisions extérieures**, dont ils ne comprennent souvent pas le sens.

Cette impression est aggravée par **le défaut d'identification de structures « ressources »** susceptibles de les délester de cet aspect de l'accompagnement.

Ces constats appellent plusieurs pistes de réflexion. En effet, au-delà des dysfonctionnements constatés en pratique par les acteurs de l'intégration, ces derniers font état d'un **profond malaise vis-à-vis du droit des étrangers**, qui semble s'expliquer à la fois par une formation et, plus globalement, une culture professionnelle qui ne les a pas préparés à intégrer ce cadre à leur pratique, et par une méfiance très prononcée vis-à-vis d'une administration perçue comme froide et désincarnée.

Plusieurs acteurs font état d'une « *perte de repères* » liée à ce qu'ils perçoivent comme **une ingénierie permanente du juridique et de l'administratif dans leur travail d'accompagnement**, ce qui réduit considérablement les marges de manœuvre et la possibilité de travailler sur des temps informels, considérés comme fondamentaux dans leur conception de l'accompagnement social.

Une amélioration des conditions d'accompagnement des primo-arrivants au regard de l'accès aux droits implique, au vu de ces problématiques, de **systématiser les actions de formation le plus en amont possible des accompagnements, de multiplier les outils « ressources » et la communication autour de leur existence, et surtout d'organiser la mise en réseau des acteurs sur les territoires.**

S'agissant des problématiques « opérationnelles » soulevées, elles correspondent à celles que l'exploitation de nos données quantitatives et qualitatives nous a permis d'identifier, et qui sont déclinées en seconde partie de ce rapport de diagnostic.

## DEUXIÈME PARTIE : LES FREINS RÉCURRENTS À L'ACCÈS AUX DROITS DES PRIMO-ARRIVANTS ET DES MIGRANTS AGÉS

## INTRODUCTION

Il s'agit dans cette seconde partie de mettre en exergue les problématiques récurrentes auxquelles sont confrontés les usagers primo-arrivants dans l'accès à leurs droits et, par suite, les acteurs de l'intégration qui accompagnent ces personnes dans leurs démarches d'accès aux droits.

Contrairement à la partie précédente, le point de vue adopté ici est objectif, dans la mesure où il s'agit de partir des données recueillies dans le cadre de nos différents dispositifs pour identifier les problématiques récurrentes, et non de relayer les problématiques identifiées par certains acteurs.

L'essentiel des **données utilisées dans le cadre de cette seconde partie sont issues des permanences téléphoniques « info-droits-migrants » et « info-droits-migrants, ligne réservée aux personnels des administrations publiques et des structures dédiées à l'insertion professionnelle.**

Ces permanences étant assurées par la même équipe que les dispositifs susmentionnés, elle fait l'objet de **commentaires qualitatifs dans le cadre des entretiens** évoqués ci-dessous.

Ont également été prises en considération les données recueillies à travers **les permanences « physiques »** assurées par les juristes de notre service juridique sur l'ensemble du territoire isérois, dans le cadre de différents partenariats

L'essentiel, en numéraire, des données recueillies sont issues des dispositifs IDM et IDE.

Or, les outils statistiques de recueil de données mis en place dans le cadre de ces dispositifs ont été conçus en fonction des objectifs définis par les conventions préalablement conclues entre l'ADATE et la direction de l'accueil et de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité (DAAEN) d'une part, et la direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRDJSCS) de la région Rhône Alpes, puis Auvergne Rhône Alpes, d'autre part.

Le présent diagnostic étant le fruit d'une initiative proposée, puis validée au cours de l'année 2018, les outils statistiques existants ne permettent pas de définir des problématiques de manière assez fines pour permettre, à elles-seules, l'élaboration d'un diagnostic de l'ensemble des problématiques récurrentes auxquelles sont confrontés les primo-arrivants s'agissant de l'accès à leurs droits.

Il était donc nécessaire de **compléter ces données quantitatives par les observations, précisions et illustrations des personnes qui assurent les permanences téléphoniques du dispositif IDM ainsi que l'entretien du site et de la rubrique « contacter un juriste » dans le cadre du dispositif IDE, et qui tiennent les permanences physiques d'accès au droit** évoquées plus haut.

Nous avons donc complété qualitativement ces données par des entretiens exhaustifs avec chacun des membres du service juridique assurant les permanences IDM et entretenant le dispositif IDE.

Ces entretiens avaient pour finalité le commentaire qualitatif des résultats de l'enquête quantitative ; les juristes interrogés ont ainsi pu commenter, expliquer, illustrer les problématiques récurrentes dont les grandes lignes ont été identifiées grâce aux données traitées par nos outils statistiques.

Enfin, nous avons pris l'initiative de **rencontrer des acteurs directement impliqués, par leurs fonctions, par les problématiques soulevées lorsque celles-ci ont trait à des thématiques qui ne sont pas directement liées au droit des étrangers**, seul domaine de compétences des auteurs de ce rapport.

Nous avons ainsi rencontré une responsable d'un bureau d'intégration d'une unité territoriale de l'office français de l'immigration et de l'intégration, deux responsables de centres de ressources contre l'illettrisme, deux responsables de missions locales, la référente « logement » d'une structure d'hébergement ainsi qu'un responsable du service « main d'œuvre étrangère » d'une unité territoriale de la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi Auvergne Rhône Alpes, et la responsable du service Insertion de l'ADATE, créé il y a plus de vingt ans, également chargée de l'entretien, de l'animation et de la veille du Centre ressources enfance familles école (CREFE) de l'Isère.

Ces derniers entretiens avaient vocation à permettre aux auteurs de ce rapport de mieux comprendre les problématiques soulevées ainsi que les contraintes auxquelles les différents acteurs impliqués sont assujettis.

L'exploitation des données recueillies grâce à ces différents dispositifs a permis de dégager deux grands axes thématiques récurrents, dont les points développés ci-dessous sont, dans leur grande majorité, les déclinaisons :

- La première thématique mise en exergue par les données utilisées s'entend du **manque de transparence s'agissant de l'accès aux informations nécessaires à l'insertion des usagers étrangers**, lequel se manifeste par :
  - L'inaccessibilité de certaines administrations
  - La complexité de la législation applicable
  - La juxtaposition de dispositifs en constante mutation qui perdent en lisibilité
- La seconde a trait au champ d'application de nombreux dispositifs d'aide à l'insertion professionnelle : **nos interlocuteurs tendent à questionner la pertinence, au vu des objectifs d'intégration des primo-arrivants, d'une entrée dans ces dispositifs par fondement du droit au séjour plutôt que par l'identification de besoins spécifiques.**

Afin d'optimiser la lisibilité du présent rapport, l'ensemble des données quantitatives sont détaillées en annexe.

Le corps du rapport est composé de trois parties, qui portent respectivement sur :

- Les problématiques liées aux modalités de dépôt, d'examen et de délivrance des demandes de titres de séjour **(I)**
- Les problématiques liées à l'insertion professionnelle **(II)**
- Les problématiques d'accès aux droits sociaux **(III)**

Les sujets développés correspondent aux questions les plus fréquemment abordées sur nos différents dispositifs d'information juridique, telles qu'étayées, détaillées et illustrées par les membres de l'équipe du service juridique.

Les problématiques liées à l'insertion professionnelle seront appréhendées dans la mesure où elles sont rattachées à une problématique liée au droit des étrangers.

L'accès aux cours de langue ainsi qu'aux différents dispositifs d'insertion sont également évoqués en raison de leur récurrence statistique dans nos données quantitatives. Notre compétence étant très limitée s'agissant de l'évaluation de ces dispositifs, nous ne les évoquons qu'à travers le prisme de leur visibilité, des conditions posées pour y accéder ainsi que de leur coordination avec les autres dispositifs d'insertion.

Enfin, chaque problématique relevée est illustrée par un ou, lorsque la diversité des situations le justifie, par plusieurs exemples ; tous décrivent la situation d'utilisateurs suivis par notre service dans le cadre des dispositifs présentés plus haut.

## CHAPITRE 1 : LES DIFFICULTÉS LIÉES AU SUPPORT MATÉRIEL DU DROIT AU SÉJOUR

## 1 UN ACCÈS LIMITÉ AUX SERVICES DE DÉPÔT ET D'INSTRUCTION DES DEMANDES DE TITRES DE SÉJOUR ET DE RENOUVELLEMENT

Plusieurs des problématiques identifiées concernent les modalités pratiques de prise en charge des demandes de titre de séjour sur présentation d'un visa long séjour ou de renouvellement de leur droit au séjour par les primo-arrivants, quelle que soit la nature du titre dont ils sollicitent la délivrance ou le renouvellement.

Les demandes de changement de statut se heurtent aux mêmes difficultés de fonctionnement en plus de problématiques qui leur sont propres.

Ces obstacles « pratiques » ont des conséquences matérielles très concrètes sur le parcours d'insertion des personnes concernées : elles se traduisent par **l'incapacité, pour l'étranger, de prouver matériellement son droit au séjour pendant des périodes plus ou moins longues.**

Cela implique notamment pour les personnes dont le précédent titre arrive à expiration :

- L'impossibilité d'ouvrir certains droits.
- Une remise en cause, de fait, de leur employabilité, les entreprises étant très réticentes à embaucher une personne titulaire d'une simple convocation à un rendez-vous de renouvellement ou d'un récépissé, y compris lorsqu'il autorise son titulaire à travailler.
- Des interruptions de droits souvent incompatibles avec la poursuite du parcours d'insertion.
- La perte de leur emploi, qui se traduit le plus souvent par le non-renouvellement d'un contrat à durée déterminée ou intérimaire mais implique aussi parfois la rupture ou à tout le moins la suspension d'un contrat à durée indéterminée.

## 1.1 DIFFICULTÉS DE PRISES DE RENDEZ-VOUS

S'agissant des rendez-vous de renouvellement, la plupart des préfectures ont opté pour l'ouverture hebdomadaire de créneaux de rendez-vous sur leur site internet.

Or ces créneaux se complètent extrêmement rapidement, ce qui pénalise les personnes qui n'ont pas accès à du matériel informatique, en particulier les migrants âgés, ou ne maîtrisent pas suffisamment la langue française et/ou l'outil informatique.

Concrètement, les plages de rendez-vous sont fréquemment saturées dans l'heure qui suit leur ouverture. Les plages de rendez-vous sur les sites des préfectures sont renouvelées automatiquement à des moments variables de la journée, en semaine et le week-end.

Lorsque ces personnes contactent les associations susceptibles de les accompagner dans leur démarche de prise de rendez-vous, elles se heurtent à trois limites essentielles :

- La capacité d'accueil de ces structures ;
- Leurs horaires d'ouverture, qui ne coïncident pas forcément avec celle des plages de rendez-vous, a fortiori lorsque ces dernières s'ouvrent la nuit, ce qui prolonge d'autant la période durant laquelle le titre précédent arrive à expiration sans qu'un rendez-vous ait été pris ;
- Leur accessibilité géographique pour les personnes excentrées et non véhiculées

### → Illustration

M. X est bénéficiaire de la protection subsidiaire depuis l'année 2018. Lors du renouvellement de son premier titre de séjour, il rencontre de grandes difficultés à prendre rendez-vous auprès de la préfecture. Il se connecte à plusieurs reprises le lundi entre minuit et 1h du matin pour essayer d'obtenir un créneau, cette démarche se faisant de nuit, il ne peut pas être accompagné par un professionnel en cas de difficultés.

A chacune de ses tentatives, tous les créneaux ont été pris et il doit attendre la semaine suivante pour recommencer la démarche. Lorsqu'il arrive finalement à obtenir un rendez-vous, celui-ci a lieu après la fin de validité de son titre de séjour. Ses différents droits sont suspendus le temps de l'absence de nouveau titre ou du récépissé de renouvellement par les organismes concernés, dont la CAF.

Par ailleurs, se pose la question de la continuité de son droit au travail pour son employeur, finalement rassuré après un échange avec notre service.

### → Préconisation

Organiser informatiquement l'ouverture de créneaux de renouvellement en fonction des échéances des titres déjà délivrés ; en effet si le nombre de premières demandes est par nature incertain, le nombre de renouvellements pourrait être évalué plus aisément ; une étude des taux moyens de variations du nombre de renouvellement des titres d'une année sur l'autre (liées notamment à des situations de changement de résidence) pourrait venir affiner cette estimation.

## 1.2 DÉLAIS DE CONVOCATION

La personne qui souhaite obtenir le renouvellement de son titre de séjour doit en faire la demande dans les deux mois qui en précèdent l'expiration.

Or, les délais de convocation aux rendez-vous de dépôt des demandes de renouvellement dépassent très souvent les deux mois, **et les personnes ayant entamé leurs démarches de renouvellement dans les délais légaux se trouvent parfois plusieurs mois sans autre justificatif de la régularité de leur séjour que la convocation au rendez-vous de renouvellement lorsqu'elle est éditée.**

Les personnes qui ne sont pas parvenues à prendre rendez-vous (cf. 1) n'ont aucun autre moyen de prouver la régularité de leur séjour que leur titre expiré.

### → Illustration

L'épouse de Monsieur F. est de nationalité malgache. Elle a obtenu un visa long séjour valant titre de séjour (VLS/TS) en tant que conjointe d'un ressortissant français. N'ayant pu obtenir un rendez-vous avant l'expiration de son VLS/TS alors même qu'elle avait effectué la demande dans les deux mois précédant l'expiration de son autorisation de séjour, elle a contacté la permanence téléphonique inquiète pour sa situation. Son employeur lui avait effectivement indiqué qu'il ne pourrait prendre le risque de renouveler son contrat à durée déterminée sur la seule base d'une convocation à un rendez-vous de renouvellement de son titre de séjour, le service main d'œuvre étrangère de la DIRECCTE n'ayant pu lui confirmer que Madame était bien autorisée à travailler (la DIRECCTE n'étant pas compétente s'agissant d'un titre de séjour « vie privée et familiale »).

### → Illustration

Un employeur a contacté la permanence téléphonique car son salarié n'avait pas obtenu de rendez-vous pour le renouvellement de sa carte avant l'expiration de cette dernière. Il voulait savoir s'il était dans l'obligation de suspendre ou de rompre le contrat de travail de son salarié.

### → Préconisation

Assortir la convocation au rendez-vous de renouvellement d'une mention selon laquelle le titre arrivé à expiration conserve ses effets jusqu'à la date du rendez-vous indiqué. Par ailleurs, afin de ne pas induire les demandeurs en erreur, ajouter une phrase rappelant que la poursuite du régime du titre expiré pendant l'instruction de la demande de renouvellement ne préjuge pas de la décision de l'administration sur ladite demande.

## 1.3 REFUS ILLÉGAUX DES ATTESTATIONS DE DOMICILIATION EN CCAS S'AGISSANT DU JUSTIFICATIF DE DOMICILE NÉCESSAIRE AU DÉPÔT D'UNE DEMANDE DE RENOUVELLEMENT

Plusieurs préfetures refusent les attestations de domiciliation en centre communal d'action sociale (CCAS) s'agissant du justificatif de domicile exigé par la loi au dépôt d'une demande de titre de séjour.

Ces refus ne se fondent sur aucun texte et sont régulièrement sanctionnés par une jurisprudence constante.

Nous avons échangé avec des responsables de services « séjour » sur cette pratique récurrente ; il semble qu'elle soit fondée sur la crainte que la personne ainsi domiciliée ne reçoive pas effectivement son courrier. Or, la domiciliation en CCAS implique que la personne ait pu justifier d'un lien étroit avec la commune<sup>(4)</sup>.

Par ailleurs les intervenants sociaux des différentes structures d'accueil et d'accompagnement constatent que les personnes concernées par les domiciliations CCAS, en situation d'« errance » au moment de leur demande, sont ainsi incitées à solliciter de connaissances des attestations d'hébergement « de convenance ». La probabilité pour le demandeur de recevoir son courrier dépend alors de la stabilité des relations entretenues avec l'auteur de l'attestation, dans un contexte de précarité où les relations sont souvent fluctuantes.

Ces pratiques préfectorales ont pour conséquences directes l'aggravation de situations de précarité administrative et sociale, et l'entretien de rapports de dépendance de ces personnes vis-à-vis, souvent, de réseaux intra-communautaires.

### → Illustration

En 2017, l'assistante sociale d'une personne bénéficiaire de la protection subsidiaire, qui n'a jamais fait l'objet d'une orientation vers un logement, nous a contactés par le biais de la permanence téléphonique car elle se trouvait sans solution pour cette dame. Madame n'avait pas été accompagnée dans ses démarches de demandes de logement et l'assistante sociale s'apprêtait à entamer des démarches dans ce sens.

Or, Madame n'avait plus de carte de séjour valide à la suite du refus de l'agent de la préfecture de prendre son dossier de demande de renouvellement de sa carte de séjour du fait de son attestation de domiciliation en CCAS en lieu de justificatif de domicile. En l'absence de carte de séjour valide, ses dossiers de demandes de logement (logement social, de transition) étaient irrecevables.

### → Illustration

Une bénéficiaire du statut de réfugié de nationalité nigériane, sans hébergement fixe, et domiciliée à la PADA et au CCAS a dû se rendre à trois reprises en préfecture pour accéder au récépissé délivré en l'attente de la carte de résident.

(4) Code de l'action sociale et des familles, article L264-4

A deux reprises, la préfecture a refusé la domiciliation CCAS, indiquant à Madame que ce n'est pas à cette adresse qu'elle réside. Cette dernière, ne voyant pas comment faire pour accéder à son titre de séjour, était prête à demander à des compatriotes nigériens une attestation d'hébergement, alors même qu'elle était en train d'effectuer des démarches de distanciation d'un réseau de traite des êtres humains.

Elle a finalement sollicité à titre exceptionnel une prolongation de la domiciliation en PADA, adresse acceptée par la préfecture et qui figure désormais sur sa carte de résident de dix ans, alors même qu'elle n'y est plus domiciliée.

→ **Préconisation**

Rappeler aux services préfectoraux leur obligation d'accepter les attestations de domiciliation en CCAS en tant que justificatif lorsque le demandeur est sans domicile fixe.

## 1.4 INSÉCURITÉ LIÉE AUX PRATIQUES VARIABLES, DANS LE TEMPS ET DANS L'ESPACE, DES DIFFÉRENTES PRÉFECTURES S'AGISSANT DE LA DÉLIVRANCE ET DES CARACTÉRISTIQUES DES RÉCÉPISSÉS DE RENOUELEMENT

L'article R311-3 du CESEDA prévoit la délivrance systématique d'un récépissé lors du dépôt de tout dossier complet de première demande ou de renouvellement d'un titre de séjour.

Or, ce récépissé n'est délivré qu'au moment du dépôt effectif du dossier complet, démarche qui se heurte aux obstacles évoqués aux 1- et 2-.

Parfois le récépissé cesse d'être renouvelé lorsque la carte de séjour est en cours de fabrication, ce qui peut durer plusieurs semaines.

En outre, **les personnes qui sollicitent un changement de statut administratif se voient très fréquemment délivrer un récépissé sans autorisation de travail durant l'instruction de leur demande :**

- D'« étudiant » ou de « salarié » à « vie privée et familiale » ou, à l'inverse,
- De « vie privée et familiale » à « salarié » (c'est notamment le cas dans l'hypothèse du divorce intervenu dans les quatre premières années du mariage avec un ressortissant français ou pour donner suite à un regroupement familial, lorsque la personne fait valoir des éléments d'insertion professionnelle notamment). L'activité professionnelle est alors suspendue, ou prend fin.

En effet les services concernés considèrent dans ces situations que la demande de changement de statut s'entend d'une première demande de titre de séjour et appliquent le régime afférent.

Cette situation appelle des observations de deux ordres :

- Sur le plan juridique, cette analyse s'entend s'agissant des titres de séjour pour lesquels l'article R311-1 du CESEDA ne prévoit pas d'autorisation de travail sur le récépissé de première demande.
- Néanmoins plusieurs cas de délivrances de récépissés non assortis d'autorisation de travail nous ont été rapportés dans des situations où la demande de changement de statut était fondée sur les dispositions de l'article L313-11 6° du CESEDA (parent d'enfant français). Or l'article R311-1 du CESEDA prévoit la délivrance d'un récépissé avec autorisation de travail au dépôt du dossier de première demande de titre de séjour fondée sur les dispositions de l'article L313-11 6° du CESEDA.
- Au-delà de ce cas précis, cette problématique affecte la capacité d'insertion de personnes souvent hébergées dans le cadre de dispositifs d'hébergement d'urgence et en possession d'une promesse d'embauche ou justifiant d'un solide projet professionnel. Les opportunités de sortie de ces dispositifs et d'orientation vers le logement de droit commun se trouvent souvent entravées par ces pratiques préfectorales.

- Sur le plan matériel, ces pratiques ont des conséquences désastreuses sur l'insertion des personnes concernées ; brutalement dépourvues d'autorisation de travail, elles se retrouvent par suite privées de l'ensemble des dispositifs d'insertion socio-professionnels afférents à cette autorisation.

Nous sont ainsi fréquemment rapportées des situations :

- De perte d'emploi.
- D'avortement de projets d'emplois en raison de la durée, souvent très longue, d'instruction des demandes de changement de statut.
- De ruptures des droits sociaux, dont l'ouverture est subordonnée à la possession d'un récépissé de renouvellement et non de première demande.
- De perte de logements, consécutifs à la perte des droits susmentionnés.

→ **Illustration**

Un employeur nous a contactés via la ligne téléphonique info-droits-migrants au sujet d'une salariée de son entreprise. Madame était employée depuis deux ans au sein de son entreprise et son employeur en était particulièrement satisfait. Suite à un changement dans sa situation personnelle lors du renouvellement de sa carte de séjour, la préfecture a demandé à l'employeur de remplir le formulaire de demande d'autorisation de travail d'un salarié étranger. Au moment du renouvellement du récépissé, les services préfectoraux ont supprimé l'autorisation de travail en arguant qu'il s'agissait d'une première demande de carte.

→ **Illustration**

Mme U, de nationalité algérienne est titulaire d'une autorisation provisoire de séjour (APS) de 6 mois en qualité de parent d'enfant étranger malade.

Ces deux dernières années, elle s'est vu délivrer des APS valables de 2 à 6 mois. La pathologie de son enfant impliquant une prise en charge de plusieurs années, si ce n'est, à vie, une demande de délivrance d'un certificat de résidence algérien "vie privée et familial" a été présentée en préfecture, en sollicitant à titre subsidiaire le renouvellement de son APS.

Dans l'attente de l'instruction de sa demande, Madame s'est vu remettre un récépissé de première demande de titre de séjour ne l'autorisant pas à travailler et entraînant la suspension de ses droits CAF. Ce récépissé est renouvelé par la préfecture en charge de l'instruction de sa demande depuis plus d'un an au moment de la rédaction de ce rapport ; Madame U. et son enfant sont donc privés de ressources depuis le dépôt de la demande de titre pérenne.

→ **Préconisation**

Appliquer au récépissé de demande de changement de statut le régime du titre précédent dans l'attente de l'instruction de la demande. Sur le plan juridique, cela pourrait être justifié par le fait que la demande subsidiaire de renouvellement est implicite lors d'une demande de changement de statut.

## 1.5 REFUS D'EXAMENS FONDÉS SUR UNE APPRÉCIATION RESTRICTIVE DE LA NOTION DE JUSTIFICATIFS D'IDENTITÉ ET D'ÉTAT CIVIL

Des usagers souhaitant renouveler leur titre de séjour et qui ne sont pas en possession d'un passeport ou d'une attestation consulaire sont confrontés au refus par les services préfectoraux d'accepter leurs dossiers ou à la suspension du traitement de leurs dossiers à la présentation d'un tel document.

S'agissant de personnes s'étant préalablement vues délivrer un titre de séjour, soit sur présentation d'un autre document de nationalité alors accepté comme tel, soit dont le passeport a été égaré ou est simplement arrivé à expiration, de telles pratiques aboutissent régulièrement à des blocages inextricables, lesquels entraînent des ruptures brutales de droits et d'insertion au sens plus large ; contrat de travail rompu, suspendu ou non renouvelé, et plus globalement sentiment d'insécurité administrative difficilement compris par les personnes, qui deviennent alors entièrement tributaires de leurs autorités consulaires s'agissant de la poursuite de leur insertion socio-professionnelle.

Or, nombre de ces autorités subordonnent le renouvellement des documents de nationalité à la présentation d'un titre de séjour en cours de validité, ou à celle de documents d'état civil que la personne n'a d'autre choix que d'aller chercher dans son pays d'origine, démarche difficile à accomplir sans passeport et à l'issue incertaine sans titre de séjour en cours de validité.

Ces blocages ne peuvent être justifiés, en droit, par les dispositions sur lesquelles ils s'appuient : **la jurisprudence est claire et constante quant à l'inexigibilité du passeport lorsque la nationalité peut être prouvée autrement, ou a été reconnue comme établie par l'administration par le passé** (voir annexe).

En pratique, ces « refus d'instruction » ont le même effet suspensif sur les parcours d'insertion des personnes que les « refus de guichet » opposés aux personnes qui souhaitent déposer une première demande de titre de séjour.

### → Illustration

Monsieur K., ressortissant congolais titulaire d'une carte de séjour temporaire d'un an "vie privée, vie familiale" a par exemple contacté le service juridique via la permanence IDM en juillet 2017. Il avait obtenu plusieurs renouvellements de son titre de séjour sans présenter son passeport.

En juillet 2017, en se présentant au rendez-vous de renouvellement à la préfecture alors que son titre de séjour était arrivé à expiration depuis le 09/06/2017, il n'a pu obtenir de récépissé, l'agent d'accueil ayant considéré le dossier incomplet faute de passeport. Monsieur a immédiatement voulu reprendre RDV en préfecture, mais en raison des délais importants de rendez-vous, il n'a pas pu être reçu le 21/08/2017.

Compte tenu des très nombreux dysfonctionnements des services de l'ambassade de RDC à Paris, Monsieur K., au risque de se retrouver bloqué à la frontière, s'est présenté le 19/07/2017 à l'ambassade de la RDC en Suisse et a obtenu la délivrance de son passeport.

En l'attente du rendez-vous à la préfecture le 21/08/2017, avec un titre de séjour expiré depuis le 09/06/2017, son employeur, n'ayant pas réussi à contacter la préfecture pour s'informer quant au droit au travail de Monsieur, n'a pas pu poursuivre la relation de travail, alors qu'il employait Monsieur K. depuis 14/09/2015 dans le cadre d'un CDD d'insertion. Alors que cette remise en activité permettait à Monsieur de reprendre confiance en lui, et de stabiliser sa situation, il s'est brutalement retrouvé privé de ressources et isolé.

### → Illustration

Monsieur K, de nationalité camerounaise, né en 1949, est arrivé en France en 1968. Il vit depuis en France où il a travaillé jusqu'à sa retraite. Il perçoit une pension de retraite française.

Monsieur était titulaire d'une carte de résident valide du 28/01/2008 au 27/01/2018. A l'expiration de sa carte de résident, Monsieur se présente en préfecture pour le renouvellement de sa carte de résident. Il est en possession d'un passeport camerounais expiré depuis le 04/11/1987.

Monsieur n'a jamais quitté le territoire français depuis l'expiration de son passeport. La préfecture enregistre et traite sa demande de renouvellement mais le prévient que le retrait de la carte de résident ne sera possible que sur présentation d'un passeport en cours de validité.

Monsieur se rend au Consulat général camerounais pour le renouvellement de son passeport. Le Consulat refuse d'enregistrer sa demande de passeport car Monsieur n'a plus l'original de son acte de naissance, document réclamé pour le renouvellement de son passeport.

Le Consulat l'informe qu'il ne délivre pas d'actes de naissance originaux, seule la mairie du lieu de naissance peut les délivrer.

Or, Monsieur n'a plus aucune famille ou connaissance au Cameroun. Ses parents sont décédés et n'étant jamais revenu au Cameroun depuis ses 19 ans, il n'y a plus aucun contact.

La seule solution pour récupérer un acte de naissance original est donc de se rendre au Cameroun.

Cependant, deux problèmes se posent : premièrement, Monsieur n'a pas plus de passeport en cours de validité et ne peut donc pas voyager à l'étranger, deuxièmement Monsieur a 69 ans, des problèmes de santé et une phobie de l'avion.

Son récépissé arrive à expiration le 19/12/2018 et la préfecture refuse de le renouveler. Après une première interpellation de la préfecture pour expliquer les difficultés que rencontre Monsieur pour le renouvellement de son passeport, la préfecture l'informe que le titre de séjour est prêt et qu'il ne peut pas lui être délivré de nouveau récépissé. La CAF l'informe que ses droits vont être suspendus et l'Assurance Maladie lui réclame également son nouveau titre de séjour.

En mai 2019, la préfecture lui délivre finalement une attestation de remise de titre de séjour avec une copie de sa carte de résident mais sans la carte de résident. A ce jour, Monsieur n'a toujours pas pu récupérer sa carte de résident.

Or, en raison de son âge et des cartes de séjour précédentes, Monsieur a droit à une carte de résident permanent ; son droit au séjour n'est aucunement questionné. Il vit en France depuis 50 ans et son identité et sa nationalité n'ont jamais été remises en question. Il est en possession d'un passeport expiré qui avait été présenté lors des derniers renouvellements et avait alors été considéré comme une preuve de son identité.

→ **Préconisation**

Elargir la notion de « possession d'état » s'agissant de la reconnaissance du caractère établi de la nationalité des demandeurs au renouvellement de leur titre de séjour dans l'incapacité justifiée de produire un passeport. Le cas échéant, systématiser la délivrance de visas provisoires permettant aux personnes concernées de se rendre dans leur pays d'origine procéder aux démarches nécessaires sans crainte de ne pouvoir revenir en France.

## 1.6 COORDINATION ENTRE LA PRÉFECTURE ET L'OFFICE FRANÇAIS DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTÉGRATION (OFII) S'AGISSANT DU CIR, OBLIGATOIRE AVANT LA DÉLIVRANCE D'UNE CARTE PLURIANNUELLE

Les lois de 2010 puis 2016 ont créé, puis renforcé, le lien entre sécurisation du droit au séjour et conclusion du contrat d'intégration républicaine.

**Or, de très nombreux dysfonctionnements sont constatés s'agissant de la convocation des personnes disposant d'un droit au séjour après être entrées en France sans visa long séjour par l'unité territorialement compétente de l'OFII.**

Les entretiens menés avec des professionnels de plusieurs unités territoriales ainsi qu'avec des agents préfectoraux tendent à désigner **la mauvaise coordination entre les préfectures, qui constatent le droit au séjour des personnes, et l'OFII**, qui ne peut convoquer que les personnes préalablement désignées par la préfecture.

Cela a pour effet de sanctionner les usagers, auxquels la délivrance d'une carte pluriannuelle est subordonnée à la conclusion préalable du CIR.

Cet effet est aggravé par le fait que les personnes ne peuvent saisir l'OFII directement ; elles sont tenues de s'adresser à la préfecture, seule habilitée à procéder à la saisine de l'OFII.

Ce manque de fluidité creuse *de facto* l'écart entre les personnes isolées et celles qui bénéficient de l'accompagnement d'une association spécialisée.

Nos services sont assurés par des juristes essentiellement francophones, et l'information quant à leur existence est diffusée sur internet ainsi que parmi les partenaires de l'intégration au sens large. Concrètement, cela implique que les statistiques relatives aux difficultés de communication avec les différentes administrations concernées sont probablement fortement sous-estimées, dans la mesure où les personnes les plus impactées sont aussi celles qui ne disposent pas des moyens nécessaires pour nous contacter.

### → Illustration

Madame S. vit en France sous couvert d'une carte de séjour temporaire valable du 20/09/2017 au 19/09/2018. A l'expiration de son titre de séjour, Madame demande le renouvellement en préfecture.

En novembre, la préfecture la contacte pour lui demander des documents complémentaires, son dossier n'étant pas complet. Afin de poursuivre l'instruction de sa demande de renouvellement, la préfecture lui demande le contrat d'intégration républicaine.

Or, Madame n'a jamais été convoquée par l'OFII depuis la délivrance de sa carte de séjour.

Madame contacte donc l'OFII qui lui indique qu'ils n'ont pas la possibilité de convoquer directement les personnes, les convocations étant faites uniquement sur demande de la préfecture.

→ **Illustration**

Dans le cadre du programme « rising », issu d'un contrat territorial d'accueil et d'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale conclu et géré par Grenoble-Alpes Métropole, les acteurs locaux porteurs de dispositifs d'accompagnement à l'insertion socio-professionnelle complémentaire se réunissent une journée par mois. La matinée est consacrée à l'étude de situations concrètes de « candidats » à l'entrée dans un ou plusieurs des dispositifs intégrés du programme. A chacune des réunions de cette commission, la responsable du bureau de l'accueil et de l'intégration de l'OFII est interpellée sur les délais de convocation au CIR, qui bloquent le processus d'insertion. La plupart du temps l'OFII n'a en fait pas été saisie du dossier concerné par la préfecture.

→ **Préconisation**

Ne pas subordonner la délivrance d'une carte pluriannuelle à la complétude du CIR lorsque le défaut de celle-ci est imputable à l'administration.

Créer un outil permettant d'automatiser la sollicitation de l'OFII par la préfecture dès la délivrance du premier titre de séjour impliquant la complétude d'un CIR.

## 1.7 MANQUE DE TRANSPARENCE SUR LE TRAITEMENT DES DOSSIERS ET LE FONDEMENT JURIDIQUE DE LA DÉLIVRANCE DE TITRES « VIE PRIVÉE ET FAMILIALE »

Les personnes ayant obtenu un titre de séjour portant la mention « vie privée et familiale » suite à une demande de régularisation ont souvent fondé leur demande sur deux dispositions distinctes :

- L'article L313-11 7° du CESEDA, qui concerne « *l'étranger ne vivant pas en état de polygamie, qui n'entre pas dans les catégories précédentes ou dans celles qui ouvrent droit au regroupement familial, dont les liens personnels et familiaux en France, appréciés notamment au regard de leur intensité, de leur ancienneté et de leur stabilité, des conditions d'existence de l'intéressé, de son insertion dans la société française ainsi que de la nature de ses liens avec la famille restée dans le pays d'origine, sont tels que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs du refus, sans que la condition prévue à l'article L. 313-2 soit exigée. L'insertion de l'étranger dans la société française est évaluée en tenant compte notamment de sa connaissance des valeurs de la République* », et
- L'article L313-14 du CESEDA, fondement de ce qui est communément appelé « l'admission exceptionnelle au séjour » (ci-dessous « AES »), qui précise que « *La carte de séjour temporaire mentionnée à l'article L. 313-11 [...] peut être délivrée, sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, à l'étranger ne vivant pas en état de polygamie dont l'admission au séjour répond à des considérations humanitaires ou se justifie au regard des motifs exceptionnels qu'il fait valoir[...]* ».

Les éléments de faits susceptibles de caractériser l'intensité tant des liens personnels et familiaux que de l'insertion de l'étranger sur le territoire français recoupent fréquemment au moins en partie les arguments évoqués à l'appui d'une demande d'AES.

Par exemple, une personne qui justifie d'une ancienneté de séjour importante sur le territoire français, d'une forte implication bénévole, ainsi que de la perte des membres de sa famille demeurés au pays d'origine, éléments décisifs s'agissant d'une demande d'AES, utilisera concomitamment les mêmes arguments à l'appui d'une demande fondée sur les dispositions de l'article L313-11 7° du CESEDA.

Or, à de rares exceptions près, les préfectures n'indiquent pas, lors de la délivrance du titre de séjour, le fondement ayant déterminé la décision positive de l'autorité préfectorale.

Il arrive aussi fréquemment que la personne ayant demandé un titre de séjour sur le seul fondement de l'article L313-11 7° du CESEDA se voit en fait délivrer un titre de séjour fondé sur les dispositions de l'article L313-14 du même code, sans que le titulaire en soit informé.

Ce défaut d'information emporte plusieurs conséquences négatives s'agissant de l'accompagnement des personnes concernées vers l'accès aux droits :

- L'article L512-2 du code de la sécurité sociale prévoit la prise en compte, à certaines conditions, de l'ensemble des enfants d'un étranger titulaire d'un titre de séjour délivré sur le fondement de l'article L313-11 7° dans le calcul du montant des prestations familiales, **qu'ils soient entrés ou non dans le cadre d'une procédure de regroupement familial** ; ce n'est pas expressément le cas des enfants de l'étranger régularisé sur le fondement de l'AES (cf. IV.5-)
- L'article L351-2-1 du code de la construction et de l'habitat établit la même distinction s'agissant du calcul du montant de l'aide personnalisée au logement
- Les personnes titulaires d'un titre de séjour délivré sur le fondement de l'AES sont fréquemment confrontées à des refus d'inscription au Pôle Emploi. Ces refus, illégaux, semblent découler du manque de clarté des dispositions de l'article R5221-48 du code du travail, qui énoncent les titres de séjour permettant à leur titulaire de s'inscrire sur la liste des demandeurs d'emploi. En effet, si cette liste mentionne « La carte de séjour temporaire ou pluriannuelle portant la mention « vie privée et familiale », délivrée en application de l'article L. 313-11 », elle ne mentionne pas la carte délivrée en application de l'article L313-14 du même code. Cela s'explique par le fait que l'article L313-14 ne crée pas en soi un nouveau fondement de délivrance de titre, mais ouvre une nouvelle possibilité de fonder la délivrance de « la carte mentionnée à l'article L313-11 ».

En pratique, les agences Pôle Emploi refusent fréquemment d'inscrire les titulaires d'un titre « AES » avant recours amiable.

Ces différences de régime et de traitement, qui découlent des textes ayant déterminé la décision de délivrer le titre de séjour, sont problématiques dans la mesure où les personnes concernées les découvrent non au jour de la délivrance de leur titre mais au moment où ils demandent l'accès aux droits évoqués plus haut, et plus précisément à réception du refus d'ouverture de ces droits en raison du titre présenté.

Outre les problématiques de l'effectivité du droit au recours (les deux fondements n'ouvrant pas les mêmes droits, la décision de délivrer un titre de séjour fondé sur les dispositions de l'article L313-14 quand la demande principale visait l'article L313-11 7° s'entend d'un refus implicite, susceptible de faire l'objet d'une contestation) et des droits relatifs aux données personnelles (les usagers n'ont de fait pas accès à des informations les concernant en premier lieu) cela crée des dysfonctionnements importants dans le parcours d'intégration des personnes, placées dans une position d'insécurité juridique en ce qu'elles ne peuvent anticiper les refus de droits qui leurs sont opposés.

Cela implique aussi que de nombreuses demandes infondées d'ouverture de droits sont traitées par les administrations compétentes, déjà souvent surchargées.

→ **Illustration**

L'intervenante sociale d'une école de la seconde chance nous a contactés, sur la ligne IDM réservée aux professionnels de l'administration public et aux délégués d'une mission d'insertion professionnelle, à la suite d'une demande d'ouvertures de droits à la CAF ayant donné lieu à une demande de documents complémentaires, dont le certificat médical de l'OFII aux fins de vérification de l'entrée des enfants par regroupement familial. Lorsque l'intervenante a indiqué à la CAF que le titre de séjour présenté a été obtenu par voie de régularisation, la CAF demande la preuve du fondement de la délivrance du titre ainsi que de la date d'entrée des enfants sur le territoire français. L'assistant social se tourne alors vers la préfecture, qui répond que c'est à la CAF de solliciter ces informations auprès de la préfecture.

→ **Illustration**

Madame T. mère de deux enfants nés à l'étranger, dispose d'un titre de séjour délivré par la préfecture portant la mention "vie privée, vie familiale" valable du 24/07/2017 au 23/07/2018. Son mari, qui travaille en tant que garagiste, dispose d'un titre de séjour salarié.

Madame a fait une demande de titre de séjour sur le fondement unique de l'article L313-11 7° du CESEDA.

Elle a sollicité le versement des prestations familiales et reçu de nombreux courriers de la Caf lui demandant, par une mauvaise application de l'article L512-2 du code de la sécurité sociale à sa situation (cf. partie IV) "la présentation du certificat médical de l'OFII donné lors de la procédure de regroupement familial pour les enfants nés à l'étranger et âgés de moins de 18 ans", alors que ses enfants ne sont pas entrés en France dans le cadre du regroupement familial.

Après de nombreux rendez-vous à la Caisse Allocations Familiales qui n'ont pas permis à Madame de comprendre les raisons du non-versement des prestations familiales pour ses deux enfants, puis s'être rendue personnellement à l'OFII, elle s'est finalement tournée vers notre permanence juridique. Nous avons finalement appris en contactant la préfecture compétente que son titre de séjour lui avait été délivré sur le fondement de l'article L.313-14 du CESEDA.

→ **Illustration**

M. K a essuyé un refus d'inscription à Pôle Emploi au motif que sa carte de séjour mention "vie privée et familiale" avait été délivrée sur le fondement de l'article L. 313-14 du CESEDA. Il a obtenu son inscription à l'issue du recours contentieux.

→ **Préconisation**

Remettre à la personne concernée, en même temps que son titre de séjour, une attestation l'informant du fondement de délivrance de ce titre ainsi que des droits qui y sont rattachés. Cette pratique est déjà appliquée par exemple, par la préfecture de Saint Etienne à la demande.

## 1.8 LE CARACTÈRE HERMÉTIQUE DES SERVICES EN CHARGE DES DEMANDES DE TITRES DE SÉJOUR CONSTAMMENT DÉNONCÉ

D'une manière générale, les usagers étrangers comme les intervenants sociaux qui les accompagnent durant leur parcours d'insertion déplorent de manière récurrente **l'inaccessibilité de l'administration préfectorale s'agissant de l'accueil des ressortissants étrangers** en lien avec leur droit au séjour.

Assujettis à une législation particulièrement complexe, les primo-arrivants ne sont que rarement reçus pour de simples demandes d'information, et se voient très souvent délivrer des informations incomplètes ou erronées par les agents d'accueil.

Plusieurs préfectures ont mis en place un système de dépôt des dossiers de demande de titres de séjour dans des boîtes aux lettres dévolues à cet effet. Ce système place les personnes dans des situations d'incertitude quant à la bonne réception des documents déposés, dont ils n'ont la preuve que plusieurs semaines, voire plusieurs mois plus tard ; dans l'intervalle, ils n'ont à présenter que leur ancien titre de séjour, éventuellement périmé.

Les interpellations de nos services relatives à l'absence de prise en compte, par les services préfectoraux, de pièces complémentaires ou d'éléments nouveaux tels qu'un changement d'adresse sont également très fréquentes. Rien ne nous permet d'affirmer que ces dysfonctionnements sont plus fréquents dans les services dédiés à l'accueil des étrangers que dans d'autres administrations ; les conséquences sont néanmoins particulièrement dommageables s'agissant de l'accueil et du traitement des demandes de titre de séjour, puisque c'est l'ensemble de la vie socio-professionnelle de la personne qui s'en trouve impactée.

### → Illustration

Une éducatrice d'un service de prévention spécialisée nous a contactés après avoir accompagné à plusieurs reprises Mr et Mme M., ressortissants albanais titulaires d'une carte de séjour temporaire « vie privée et familiale » (délivrée sur le fondement de l'article L313-11 7° du CESEDA) en cours de renouvellement depuis plusieurs mois. Elle nous a expliqué ne plus savoir comment orienter ces personnes, une information différente lui ayant été donnée à chaque présentation. Lors de leur dernière visite en préfecture, l'agente qui les a reçus les a invités à déposer un nouveau dossier complet, après près d'un an de récépissés.

### → Illustration

Mme O est titulaire d'un titre de séjour "étudiant". En avril 2019, elle informe la préfecture dont elle dépend de son changement d'adresse en s'y présentant physiquement. En mai 2019, elle dépose sa demande de changement de statut d'"étudiant" vers "salarié".

Elle retourne régulièrement au pré-accueil de la préfecture pour déposer des documents complémentaires dans un premier temps et par la suite, obtenir des informations sur l'avancée du traitement de sa demande.

Elle s'y présente donc en juin, juillet, août et septembre 2019. Elle est à chaque fois informée que sa demande est en cours d'instruction. Fin septembre, les services préfectoraux la contactent par téléphone pour l'informer que différents courriers lui ont été adressés pour qu'elle fournisse des documents complémentaires.

Ces courriers ayant été retournés en préfecture en raison d'une adresse inexacte, son dossier a été classé sans suite à la fin du mois d'août 2019. Mme O demande donc à l'agente préfectorale si elle peut de nouveau déposer son dossier complet, son titre de séjour "étudiant" étant valable jusqu'à la fin du mois de novembre 2019.

Il lui est indiqué qu'elle peut déposer son dossier, mais pas en rendez-vous de renouvellement/changement de statut, mais en rendez-vous de première demande de titre de séjour, ce qui implique une rupture de droits. Le délai d'obtention d'un rendez-vous pour une première demande est par ailleurs de 6 mois.

#### → Illustration

Madame K, titulaire d'une carte de séjour temporaire « vie privée et familiale », déménage dans une ville voisine pendant l'instruction de sa demande de renouvellement.

Avertie par nos services, elle double son courrier d'information à la préfecture d'un déplacement au guichet afin de s'assurer de la bonne transmission de cette information. Inquiète de la longueur de l'instruction de sa demande, Madame se rend régulièrement au guichet, où il lui est indiqué que sa demande est en cours d'instruction.

Lorsqu'elle se rend en préfecture pour le troisième renouvellement de son récépissé, elle se voit remettre une copie du refus de renouvellement qui lui a été notifié à son adresse précédente, n'ayant pas répondu aux courriers de demande de pièces complémentaires, adressés également à son ancien domicile.

## 2 DIFFICULTÉS SPÉCIFIQUES À CERTAINES CATÉGORIES D'ÉTRANGERS

### 2.1 PERSONNES ENTRÉES MINEURES EN FRANCE SOLLICITANT LA DÉLIVRANCE D'UN TITRE DE SÉJOUR À LEUR MAJORITÉ

#### Les mineurs entrés par regroupement familial et les mineurs entrés avant leur treizième anniversaire avec l'un au moins de leurs parents

Depuis quelques mois (avant l'été 2019), une problématique qui n'avait jusqu'alors été portée à notre connaissance que très marginalement est fréquemment abordée lors de nos permanences : certaines préfectures exigent le paiement du visa de régularisation de 340 euros au retrait du premier titre de séjour, au motif que le demandeur n'a pas été en mesure de présenter un visa long séjour en cours de validité au moment du dépôt de sa demande, en citant les dispositions de l'article L 311-13 D du CESEDA.

Or ces dispositions ne s'appliquent qu'à « l'étranger qui est entré en France sans être muni des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur [à l'exclusion, donc, des personnes entrées avec un visa « regroupement familial », mais également les personnes entrées avant l'âge de 13 ans, l'article L313-11 2° les dispensant de l'obligation de présenter un visa long séjour] ou qui, âgé de plus de dix-huit ans, n'a pas, après l'expiration depuis son entrée en France d'un délai de trois mois ou d'un délai supérieur fixé par décret en Conseil d'Etat, été muni d'une carte de séjour ».

#### → Illustration

Monsieur F. de nationalité camerounaise a effectué une demande de regroupement familial qui a été acceptée. Par conséquent, sa famille a obtenu un visa en date du 11/02/2019 valable jusqu'au 12/05/2019.

Le 12/02/2019, une demande a été faite à l'OFII afin d'enregistrer le visa des membres de sa famille. Cette demande a été reçue le 15/02/2019 comme l'atteste l'OFII dans un courrier en date du 04/03/2019. Le 03/06/2019, la famille F. reçoit, toujours dans le cadre de la Procédure d'immigration-Famille Rejoignante, un courrier de l'OFII lui demandant de se présenter le 27/06/2019 à l'OFII afin de signer le contrat d'intégration républicaine et de passer la visite médicale obligatoire.

Lors du rendez-vous de Mr F. en préfecture le 08/07/2019, il lui est demandé de régler le visa de régularisation au motif que la signature du CIR est intervenue alors que le visa était déjà périmé.

#### → Préconisation

Rappeler à l'ensemble des préfectures la liste des exemptions du paiement du visa de régularisation

## Les mineurs non accompagnés (MNA)

Une évolution très nette a pu être constatée ces deux dernières années s'agissant des modalités d'instruction des demandes de titres de séjours fondées sur les dispositions de l'article L313-11 2bis (demande de titre de séjour fondée sur la qualité de mineur non accompagné ayant été pris en charge par l'aide sociale à l'enfance avant l'âge de 16 ans).

Par souci de clarté, les conséquences de l'évolution de l'interprétation par l'autorité préfectorale des conditions de fond posées par ces dispositions seront abordées dans la partie de ce rapport afférente aux freins périphériques à l'insertion socio-professionnelle.

A ce stade du diagnostic, il convient de relever que **l'instruction de ces demandes est désormais soumise à des délais pouvant atteindre jusqu'à 24 mois.**

Les personnes concernées sont alors maintenues dans une situation d'entre-deux pendant laquelle elles sont écartées de tous les dispositifs dont elles bénéficiaient jusqu'alors ; les partenaires de l'intégration s'accordent pour constater que, plus cette période est longue, moins les efforts déployés une fois le titre de séjour délivré ont de chances d'aboutir à une réelle insertion socio-professionnelle.

Les demandes fondées sur les dispositions de l'article L313-15 (demande d'admission exceptionnelle au séjour fondée sur la qualité de mineur non accompagnée ayant été pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance après l'âge de 16 ans) font l'objet d'instruction extrêmement longues, pouvant atteindre plus de 36 mois.

Pour les raisons évoquées au paragraphe précédent, les modalités d'instruction des demandes de titres de séjour formées par les MNA atteignant la majorité seront évoquées dans la partie de ce rapport afférente aux freins périphériques à l'insertion professionnelle.

### → Illustration

Madame M, ancienne MNA prise en charge par l'ASE un mois après son seizième anniversaire, dépose l'année de ses 18 ans une demande de titre de séjour « salarié » afin de poursuivre ses études après un baccalauréat professionnel.

Admise par plusieurs organismes de formation en BTS « gestion-comptabilité » en alternance, elle a besoin d'une autorisation de travail pour intégrer l'un d'entre eux à la rentrée, plus d'un an après le dépôt de son dossier.

Inquiète du silence de la préfecture, elle s'y rend à plusieurs reprises ; il lui est indiqué que son dossier est en cours de traitement. La rentrée approchant, elle y retourne accompagnée du couple qui l'héberge, et se voit signifier par l'agent d'accueil qu'« il y en aura pour au moins deux ans, trois ans si elle insiste ».

De fait, et en dépit du soutien du député de sa circonscription et du maire de sa ville de résidence, elle n'a toujours pas de réponse, un mois après la rentrée. Elle s'est inscrite à des cours par correspondance et ne dispose d'aucune ressource autonome, dépendant d'un réseau de solidarité.

→ **Illustration**

Monsieur I, né le 28/08/1998, est arrivé seul en France en novembre 2015. Il a été pris en charge en février 2016 par l'Aide sociale à l'enfance à l'âge de 17 ans. Le 31/07/2017, il dépose une demande de titre de séjour sur le fondement de l'article L 313-15 du CESEDA.

Il se voit délivrer un récépissé de six mois. Ce récépissé est depuis renouvelé par des récépissés de trois mois.

En octobre 2019, Monsieur n'a toujours pas reçu de réponse concernant sa demande de titre de séjour. Monsieur a depuis terminé sa formation qualifiante et a une promesse d'embauche de l'employeur chez qui il avait effectué son stage, dans un domaine d'activité en tension.

## 2.2 LES VICTIMES DE VIOLENCES CONJUGALES

Depuis mars 2016 et l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-274, l'autorité préfectorale est tenue de **renouveler le titre de séjour délivré au conjoint d'un ressortissant français en cas de rupture de la communauté de vie, si cette rupture est consécutive à des violences conjugales ou familiales.**

Ce régime a été étendu au conjoint de l'étranger entré par la procédure du regroupement familial par la loi du 10 septembre 2018.

Auparavant le renouvellement, dans cette hypothèse, était soumis au pouvoir discrétionnaire de l'autorité préfectorale.

**Or les victimes de violences conjugales se heurtent à des obstacles souvent insurmontables avant le stade contentieux :**

- Lorsqu'elles ne disposent pas d'une ordonnance de protection ou de certificats médicaux établissant de manière non équivoque l'existence de violences, soit qu'elles ne l'aient pas demandée, la plupart du temps par crainte de représailles, soit qu'elles ne l'aient pas obtenue (dans l'hypothèse où le juge ne remet pas en cause l'occurrence de violences, mais l'actualité des craintes, la victime ayant été mise à l'abri dans une structure spécialisée) les victimes de violences conjugales ou familiales se voient fréquemment opposer le refus de leur demande de renouvellement au motif que la preuve des violences ne serait pas rapportée.

Cela y compris lorsque la personne apporte plusieurs éléments matériels tels que sa mise à l'abri, le témoignage de voisins, les attestations d'intervenants sociaux spécialisés.

La problématique de l'adéquation entre les modes de preuves de facto prises en considération et la possibilité pour les victimes de produire de telles preuves soulève des difficultés, dans la mesure où l'ordonnance de protection est liée, en fait sinon en droit, au dépôt de plainte. De même, la production d'un certificat médical non équivoque implique de se rendre chez un médecin très rapidement après l'occurrence des violences.

Ces exigences paraissent très éloignées de la réalité du quotidien de nombreuses personnes ayant quitté le foyer en raison des violences conjugales subies ; ce sont les intervenants sociaux ou les personnes chez qui elles se réfugient qui nous contactent le plus souvent, **la recherche d'un abri étant la première démarche entreprise, bien avant le contact avec des services de soins ou de police.**

Enfin lorsque la victime dépose plainte et est dans ce cadre examinée par un médecin, elle ne peut se procurer le certificat médical établi lors de cette procédure qu'en passant par un avocat qui en fait la demande aux services de police. Cela complique également l'obtention d'une preuve tangible susceptible d'être présentée aux services préfectoraux dans les délais impartis.

- Une pratique très courante des auteurs de violences conjugales ou familiales sur une personne étrangère est de procéder à **la rétention de ses documents administratifs, d'état civil, de nationalité et parfois de séjour. Les services préfectoraux semblent peu sensibilisés à cette réalité** et exigent systématiquement la présentation d'un passeport lors du dépôt de la demande de renouvellement

Les services chargés du traitement de ces demandes ont parfois recours au renouvellement des récépissés jusqu'à ce que le demandeur puisse justifier d'une ancienneté de séjour de 5 années, avant de lui délivrer un titre de séjour « attaches personnelles et familiales fortes » sur le fondement des dispositions de l'article L313-11 7° du CESEDA.

Enfin, les services compétents **refusent régulièrement de statuer avant d'être mis en possession d'un jugement de divorce, ce qui peut impliquer des suspensions d'instructions de plusieurs années**, y compris lorsqu'ont été versées au dossier une ordonnance de non-conciliation et une attestation de l'avocat chargé du dossier relative aux complications procédurales affectant la procédure de divorce.

#### → Illustration

Mme M., victime de violences conjugales, est éloignée dans un autre département dans le cadre d'un dispositif de mise à l'abri alors que sa demande de renouvellement de carte de séjour était en cours. L'ancien référent social a confirmé à la nouvelle référente sociale que le dossier était complet et que les services préfectoraux l'avaient informé que le renouvellement ne poserait pas de problème.

Madame ayant changé de domicile, le dossier a été traité par la nouvelle préfecture qui a considéré les preuves insuffisantes et a rejeté la demande de carte de madame.

#### → Illustration

Mme Z. a contacté notre permanence téléphonique après avoir fui le domicile conjugal. Hébergée par une amie, elle nous indique que son conjoint lui a confisqué son passeport. Son visa long séjour « conjoint de français » arrive à expiration ; nous contactons la préfecture pour essayer de trouver une solution permettant à Madame de déposer sa demande et d'obtenir un récépissé l'autorisant à travailler le temps de se voir délivrer un passeport.

Madame est de nationalité algérienne, et les autorités consulaires algériennes refusent de délivrer les passeports sans présentation d'un titre de séjour valide.

Nous demandons donc à notre interlocuteur en préfecture de délivrer à Madame une attestation à l'intention du consulat algérien. Après s'être renseigné auprès de sa hiérarchie, l'agent refuse. Madame est finalement retournée au domicile conjugal, auprès de son conjoint violent.

#### → Préconisation

Engager une réflexion avec les différents acteurs impliqués dans le parcours des victimes de violences conjugales et/ou familiales ayant fui le domicile familial autour des modes de preuve susceptibles d'être attendues par les services préfectoraux, puis harmoniser les pratiques au moyen de directives communes.

## 2.3 LES TRAVAILLEURS

Les différents régimes applicables aux étrangers dont le titre de séjour est lié à l'exercice d'une activité salariée font l'objet de très nombreuses confusions de la part des employeurs comme des étrangers concernés.

Notamment, les hypothèses dans lesquelles l'obligation de solliciter une nouvelle autorisation de travail en cas de changement d'activité, d'employeur ou de lieu de travail s'applique ou non ne semblent maîtrisées ni par les personnes concernées, ni même, parfois, par les services « main d'œuvres étrangères » des unités des DIRECCTES compétentes.

Cette complexité et le frein qu'elle constitue à l'insertion professionnelle des primo-arrivants feront l'objet de développements dans la deuxième partie du présent rapport.

A ce stade, nous relèverons néanmoins le caractère insuffisant, voire, parfois, peu fiable, des informations délivrées par les services préfectoraux au moment du retrait du titre de séjour par son titulaire.

Les mentions relatives aux limites éventuelles de l'autorisation de travail portées au titre de séjour semblent dépendre de l'interprétation par l'agent instructeur de la réglementation applicable aux dépens d'une égalité de traitement entre les usagers.

Certaines mentions ne s'inscrivent dans aucun cadre légal.

### → Illustration

Monsieur H, ancien mineur non accompagné, sollicite à sa majorité la délivrance d'un titre de séjour « salarié » sur le fondement des dispositions de l'article L.313-15 du CESEDA.

Compte tenu de son intégration socio-professionnelle (il s'est notamment vu décerner la médaille d'or du meilleur apprenti de la région Rhône Alpes dans sa branche d'activité et joue au football à un niveau semi-professionnel dans un club isérois), il demande à titre subsidiaire la délivrance d'un titre fondé sur les dispositions de l'article L313-14 du même code (admission exceptionnelle au séjour pour circonstances humanitaires exceptionnelles).

Ses demandes ont été rejetées par la préfecture, qui lui a notifié une obligation de quitter le territoire français. Monsieur H saisit le tribunal administratif en référé et obtient l'annulation de ces décisions ainsi que l'injonction par le tribunal de la préfecture à réexaminer sa demande et à lui délivrer, dans cette attente, une autorisation provisoire de séjour.

Après plusieurs déplacements en préfecture muni de ce jugement, Monsieur H se voit délivrer une autorisation provisoire de séjour « vie privée et familiale » valable six mois, sur laquelle il est indiqué que ce titre de séjour n'autorise son titulaire à travailler que sur présentation d'une autorisation de travail délivrée par la DIRECCTE.

Ce document ne correspond à aucun des titres prévus par le CESEDA.

## 2.4 LES VICTIMES DE TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

L'article L.316-1 du CESEDA dispose que « *Sauf si sa présence constitue une menace à l'ordre public, une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » est délivrée à l'étranger qui dépose plainte contre une personne qu'il accuse d'avoir commis à son encontre les infractions visées aux articles 225-4-1 à 225-4-6 et 225-5 à 225-10 du code pénal ou témoigne dans une procédure pénale concernant une personne poursuivie pour ces mêmes infractions. La condition prévue à l'article L. 313-2 n'est pas exigée. Cette carte de séjour temporaire ouvre droit à l'exercice d'une activité professionnelle. Elle est renouvelée pendant toute la durée de la procédure pénale, sous réserve que les conditions prévues pour sa délivrance continuent d'être satisfaites.*

*En cas de condamnation définitive de la personne mise en cause, une carte de résident est délivrée de plein droit à l'étranger ayant déposé plainte ou témoigné. ».*

**Les personnes entrées en France par un réseau de traite des êtres humains ont, dans la quasi-totalité des cas, franchi la frontière munie d'un passeport d'emprunt ou d'un faux passeport fourni par le réseau.**

Celles qui sollicitent la délivrance d'un titre de séjour sur les fondements de l'article L316-1 du CESEDA sont confrontées à plusieurs difficultés :

- **Les préfetures exigent souvent la présentation d'un accusé de dépôt de plainte physique auprès des services de police**, refusant d'appuyer la remise du premier récépissé sur la présentation d'une attestation du greffe du procureur faisant état d'un dépôt de plainte en cours de traitement directement entre les mains de ce dernier. Or la loi ne distingue pas les modalités de dépôt de plainte s'agissant du régime de l'article L 316-1 du CESEDA.

Cela est particulièrement problématique puisque sont concernées des personnes souvent extrêmement vulnérables et que le réseau de traite a rendu très méfiantes vis-à-vis des services de police.

L'efficacité de cette disposition, s'agissant de la politique de lutte contre le système prostitutionnel et de traite des êtres humains d'une part, et de réinsertion des victimes d'autre part, est fortement impactée par ces exigences *contra legem*.

Ces personnes, à de rares exceptions près, ne sont et ne seront pas en mesure de présenter un passeport valide dans la mesure où leurs autorités consulaires refusent de délivrer un passeport du fait de leur entrée en France munies de faux documents ou de documents d'emprunt. Si dans certains départements, à titre exceptionnel, les personnes arrivent à enregistrer la demande de titre de séjour et à retirer le premier titre, il y aura souvent un point de blocage lié à l'absence de passeport pour accéder au renouvellement du droit au séjour sur le fondement de l'article L.316-1 du CESEDA.

→ **Illustration**

Madame S., victime de traite des êtres humains, a accepté de porter plainte contre son proxénète, convaincue par l'éducatrice qui l'accompagne au sein d'une association spécialisée dans l'accompagnement des personnes en risque ou en situation de prostitution. Elle avait été déboutée de sa demande d'asile quelques mois auparavant en raison des doutes exprimés par la CNDA quant à sa distanciation du réseau de traite dans lequel elle avait été enrôlée. Il était hors de question pour elle de se rendre au commissariat, du fait d'expériences traumatisantes avec des officiers de police dans son pays d'origine et de l'emprise exercée par son proxénète. Son éducatrice l'a donc aidée à rédiger une lettre-plainte à l'attention du procureur compétent. Madame s'est ensuite présentée, toujours accompagnée de son éducatrice, en préfecture, avec un avis de réception de sa plainte édité par le greffe du procureur. L'agent a refusé de prendre son dossier sans avis de dépôt de plainte au commissariat. Madame a cessé de se rendre aux permanences de l'association après cette expérience. Son éducatrice l'a revue à plusieurs reprises en situation de prostitution lors de maraudes, alors qu'elle avait déployé beaucoup d'énergie pour sortir du réseau.

→ **Illustration**

Madame X a pu obtenir un premier titre de séjour sans passeport à titre très exceptionnel. La préfecture lui signifie néanmoins qu'elle n'obtiendra pas le renouvellement de son titre sans passeport.

Madame est tout d'abord allée au consulat du Nigeria à Paris le 20/04/2017 pour obtenir la délivrance du passeport. Lors de ce rendez-vous, elle a été informée oralement d'un refus au motif qu'elle aurait utilisé un faux passeport.

Ce faux passeport avait été fait par les membres du réseau criminel de traite des êtres humains dont elle est l'une des victimes, et ce à son insu. L'ambassade indiquait à Madame qu'elle devrait retourner au Nigeria pour pouvoir demander la délivrance d'un nouveau passeport.

Or, Madame est dans l'impossibilité d'obtenir un passeport depuis la France et ne peut par ailleurs pas retourner dans son pays où elle encourt de graves dangers pour sa vie. Madame sait qu'elle va devoir négocier pour chaque renouvellement de carte avec l'agent qui la recevra au guichet, alors même que ces éléments sont confidentiels d'une part et que d'autre part, Madame a d'autres documents justifiant de sa nationalité (certificat de nationalité, acte de naissance où figure sa nationalité nigériane).

- **Les services compétents pour traiter des demandes de titre de séjour semblent peu informés sur la procédure spécifique applicable aux victimes de la traite des êtres humains qui déposent plainte contre leur réseau d'exploitation.** Ainsi les personnes ne sont que rarement informées du délai de réflexion de 30 jours applicable, et peuvent se voir délivrer plusieurs années de suite des cartes de séjour temporaires alors que leur témoignage a permis la condamnation définitive d'une personne mise en cause. L'article L316-1 précise pourtant que dans cette hypothèse, la personne victime de traite se voit délivrer, de plein droit, une carte de résident.
- **L'intérêt du recours aux dispositions de l'article L316-1 du CESEDA est étroitement lié à la politique pénale menée sur le territoire concerné.** Les commissions départementales de lutte contre la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains créées par la loi du 13 avril 2016 ont pour principale mission la coordination des acteurs territoriaux impliqués dans cette problématique pour une lutte plus efficace. Or, en pratique, le constat est celui de disparités importantes entre les territoires, lesquelles s'expliquent avant tout par des politiques pénales intégrant plus ou moins cette problématique. Sur certains territoires, les plaintes déposées par les victimes de la traite contraintes de se prostituer sont systématiquement classées sans suite, ce qui a un effet dissuasif sur les projets de dépôts de demandes de titres de séjour fondées sur les dispositions de l'article L316-1 du CESEDA. Plus généralement, toujours selon les territoires, les services de police ne sont pas systématiquement ou suffisamment formés au régime introduit par la loi précitée, et n'informent que très rarement les victimes qui déposent plainte de l'existence du titre de séjour prévu à l'article L316-1 du CESEDA.

La méconnaissance totale des professionnels de l'intégration de ces dispositions sur certains territoires, constatée lorsque nous délivrons nos formations notamment, est une manifestation éloquentes de ces disparités.

#### → Illustration

Madame O, de nationalité nigériane, est arrivée en France par le biais d'un réseau de prostitution. Elle réussit à s'échapper et dépose une plainte. Le 03/07/2014, le tribunal correctionnel condamne la proxénète.

Le 01/10/2015, la Préfecture lui remet une attestation indiquant qu'une carte de séjour temporaire lui a été délivrée sur le fondement de l'article L 316-1 du CESEDA.

Or, la condamnation étant définitive, Madame O a droit à une carte de résident. Le 22/05/2019, Madame a de nouveau retiré une carte de séjour temporaire valable un an malgré ses demandes de carte de résident. Madame paye 269 euros chaque année pour une carte de séjour temporaire alors qu'elle a droit à une carte de résident de dix ans.

- L'ensemble de ces problématiques est applicable aux personnes ayant reçu un avis favorable après avoir sollicité de la part de la commission compétente l'autorisation d'intégrer le parcours de sortie de la prostitution prévu par la loi du 13 avril 2016. S'agissant de ces dernières, nous avons pu relever par ailleurs une réelle inquiétude des professionnels quant au traitement des demandes de changement de statut à l'issue des 24 mois du parcours de sortie ; si les demandes de changement vers un titre fondé sur l'admission exceptionnelle au séjour sont traitées comme des premières demandes et donnent lieu à la délivrance d'un récépissé n'autorisant pas son titulaire à travailler, les conséquences en matière de rupture de droits risquent d'être particulièrement préjudiciables compte tenu de la vulnérabilité spécifique reconnue à ces personnes par le législateur.
- Enfin, les professionnels spécialisés dans l'accompagnement des personnes en situation de prostitution relèvent une confusion parfois assumée, par certaines préfectures départementales, entre les objectifs de la loi du 13 avril 2016 et la politique migratoire, rejetant systématiquement les candidatures au parcours de sortie des victimes étrangères en situation irrégulière afin de lutter contre un risque d'instrumentalisation de ce parcours par les réseaux de prostitution et, par suite, "d'appel d'air". Cet argument est décrié par les associations agréées pour siéger à ces commissions, qui relèvent que les réseaux de traite n'ont aucun intérêt à présenter des candidatures devant une commission réunissant notamment le parquet, les services de police, de gendarmerie, ainsi que la préfecture.

## 2.5 LES PROBLÉMATIQUES DES MIGRANTS AGÉS INCAPABLES DE SE DÉPLACER EN PRÉFECTURE

**L'exigence de présentation personnelle du demandeur en préfecture pour recevoir son titre de séjour ne souffre pratiquement d'aucune exception** ; en dehors des situations d'incarcération, aucune impossibilité matérielle de se présenter personnellement en préfecture n'est acceptée comme telle par l'autorité préfectorale.

Si cette exigence pose question dans les situations d'hospitalisation ou autre immobilisation temporaire, elle constitue une problématique structurelle s'agissant des étrangers âgés, a fortiori isolés, qui ne peuvent se déplacer.

L'état de santé de ces personnes ne justifie pas nécessairement les mesures de justice telles que la curatelle ou la tutelle, qui permettraient à leur représentant légal d'agir en leur nom ; il s'agit d'une incapacité physique à se déplacer, à laquelle le personnel des EHPAD n'est pas en mesure de pallier.

Lorsque ces personnes résident avec un ou plusieurs proches, ces derniers ne sont pas toujours outillés pour organiser le déplacement nécessaire au retrait du titre de séjour.

### → Illustration

Le fils d'une personne dépendante a contacté la permanence téléphonique par suite du refus de la préfecture d'enregistrer la demande de renouvellement du titre de son père en l'absence de ce dernier. Son père étant dans l'incapacité matérielle de se déplacer et ne faisant pas l'objet d'une mesure de protection juridique, il était impossible d'obtenir le renouvellement du titre.

Le fils s'inquiétait vivement de la perte des droits sociaux notamment de l'aide personnalisée au logement.

### → Préconisation

Procéder automatiquement à la délivrance d'une carte de séjour permanent aux personnes âgées de plus de 65 ans qui sollicitent le deuxième renouvellement d'une carte de résident et continuent d'en remplir les conditions. Prévoir une procédure spécifique de retrait par mandataire en cas d'incapacité justifiée de déplacement.

## CONCLUSION

L'ensemble de ces problématiques affectent concrètement l'engagement ou, le cas échéant, la poursuite du parcours d'insertion des personnes impactées.

Elles ont également pour conséquence directe **le maintien de certains usagers en hébergement d'urgence en raison de l'inemployabilité de fait et de la rupture des droits sociaux qu'elles induisent.**

Elles **renforcent également le lien de dépendance entre les usagers étrangers et les structures d'accompagnement social**, la complexité des procédures et l'inaccessibilité des administrations rendant cette médiation indispensable.

## CHAPITRE 2 L'INSERTION SOCIO-PROFESSIONNELLE

Les obstacles à l'insertion socio-professionnelle des primo-arrivants, qu'ils soient directement liés à l'exercice quotidien d'une activité professionnelle ou qu'ils constituent des entraves plus structurelles à l'implication de la personne dans un véritable parcours d'insertion, sont **au cœur de la grande majorité des questionnements soumis à notre service juridique** par ou pour les primo-arrivants.

Nous avons choisi d'aborder ici **les problématiques aussi diverses et éloignées, a priori, de la question de l'emploi que la dématérialisation, l'accès au logement autonome ou encore la vie familiale des primo-arrivants pour des raisons statistiques : il est en effet très rare que ces questions soient appréhendées de manière isolée par les usagers et les partenaires de l'intégration.** La plupart du temps, elles sont abordées à travers le prisme du frein qu'elles constituent à une insertion socio-professionnelle durable.

## 1 LES FREINS DIRECTS

Sont ici désignés comme des freins « directs » les obstacles liés à la possibilité « pratique » d'exercer une activité professionnelle au quotidien, soit :

- Les réticences des employeurs face à la complexité du régime applicable aux autorisations de travail des ressortissants étrangers.
- Les difficultés liées à l'échange des permis de conduire étrangers.
- Les freins subis par certaines catégories de primo-arrivants en raison d'incohérences ou par l'effet indirect du régime juridique qui leur est applicable (travailleurs temporaires, bénéficiaires de la protection subsidiaire, jeunes majeurs pris en charge par l'ASE pendant leur minorité »).
- Les obstacles à l'accès à l'apprentissage de la langue française et, plus généralement, aux dispositifs d'aide à l'insertion professionnelle.
- La persistance de discriminations liées notamment à l'adhésion, réelle ou présumée, à une croyance religieuse.

## 1.1 DIFFICULTÉS LIÉES À L'APPRÉHENSION DES EMPLOYEURS VIS-À-VIS DU RÉGIME APPLICABLE AUX DIFFÉRENTS TITRES DE SÉJOUR

Les spécificités du droit applicable aux ressortissants étrangers ont un effet dissuasif sur l'employabilité de ces derniers, ce à plusieurs niveaux :

- **La multiplicité des formes qu'est susceptible de prendre une autorisation de travail**, qu'il s'agisse du titre de séjour autorisant son titulaire à travailler sans limite spécifique de branches d'activité, de types de missions ou de zone géographique, de l'autorisation distincte du titre de séjour ou encore du récépissé de renouvellement, sans parler des situations d'attente du rendez-vous de dépôt de la demande de renouvellement après expiration du titre précédent (cf. I), entraîne une confusion et un sentiment d'insécurité dissuasifs sur les entreprises projetant d'embaucher un ressortissant étranger.
- **Les demandes d'autorisation d'employer un ressortissant étranger impliquent la complétude d'un dossier assez dense, devant répondre à des critères précis.** Or s'il existe un service « main d'œuvre étrangère » dans les unités territoriales des DIRECCTE de tous les départements, les employeurs, et notamment les petites structures (salon de coiffure, restaurants) n'ont pas le réflexe de solliciter leurs services, ce qui permettrait pourtant de mieux répondre aux attentes de la DIRECCTE sans perte de temps.

Plus généralement, les conditions à remplir par les entreprises sollicitant ces autorisations ne sont pas toujours adaptées à la réalité de la vie économique.

- A titre d'exemple, l'arrêté du 28 octobre 2016 fixant la liste des pièces à fournir pour l'exercice, par un ressortissant étranger, d'une activité professionnelle salariée, prévoit l'obligation de produire les justificatifs des recherches effectuées auprès des organismes concourant au service public de l'emploi pour recruter un candidat déjà présent sur le marché du travail.

Or ce n'est pas le seul vecteur de recherche d'emplois<sup>(5)</sup>, et certains métiers font l'objet de procédures de recrutement qui ne passent pas du tout par de tels organismes. De surcroît, le formulaire cerfa de demande d'autorisation d'employer un salarié étranger ne mentionnant que le Pôle Emploi, cela restreint sensiblement le champ des recherches prises en considération. Globalement la procédure est perçue comme chronophage et très complexe, ce qui dissuade fréquemment les employeurs d'y recourir lorsque le besoin en main d'œuvre est urgent.

**Le caractère *intuitu personae* du contrat de travail n'est aux dires des employeurs pas suffisamment pris en considération, les liens antérieurs avec la personne dont l'embauche est envisagée n'étant pas pris en compte** (par exemple, ancien apprenti, ou proche de l'employeur, ce qui implique des liens de confiance particuliers, décisifs pour certains postes).

- Ainsi que nous l'évoquions dans la première partie de ce rapport au sujet des titres de séjour délivrés en raison de l'activité professionnelle exercée par leur titulaire, **les usagers, leurs référents sociaux mais également les acteurs économiques ainsi qu'une proportion importante d'agents des services « main d'œuvre étrangère » des DIRECCTE déplorent la complexité du régime applicable aux autorisations de travail, dont ils ne parviennent pas à appréhender la cohérence d'ensemble.**

(5) L'article L311-1 du code du travail dispose à cet égard que : « Les collectivités territoriales et leurs groupements concourent au service public de l'emploi dans les conditions prévues aux articles L. 311-9 et suivants.

Peuvent également participer au service public de l'emploi les organismes publics ou privés dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, les organismes liés à l'Etat par une convention prévue à l'article L. 322-4-16, les entreprises de travail temporaire ainsi que les agences de placement privées mentionnées à l'article L. 312-1. »

De fait, notre équipe est très régulièrement confrontée à des questions portant sur les contours d'une autorisation de travail, la nécessité ou non de saisir la DIRECCTE dans des situations particulières de changement d'employeur ou encore l'assujettissement du nouvel employeur au paiement de la « taxe OFII » selon les situations.

Alors même que l'équipe est exclusivement composée de juristes qualifiés spécifiquement formés au droit des étrangers, nous passons un temps conséquent, parfois à plusieurs, à chercher les réponses, souvent contre-intuitives, à ces questions.

**Cette juxtaposition de régimes, dont la logique, qui découle de décisions liées à la gestion des flux migratoires, est souvent perçue par les acteurs comme déconnectée de la réalité de la vie économique.** En découle un sentiment d'insécurité juridique de la part des entreprises, qui renoncent régulièrement à embaucher des salariés étrangers titulaires de titres de séjour qui, pourtant, autorisent leur titulaire à travailler.

Cette déconnexion est particulièrement perceptible s'agissant des métiers « en tension ». En effet la notion de tension laisse présager une adéquation entre les besoins en main d'œuvre effectivement constatés sur le terrain et les facilités de procédure accordées pour l'embauche de salariés étrangers en réponse à ces besoins.

Or la superposition des différents régimes applicables en fonction de la nationalité des personnes concernées (provenant d'accords bilatéraux, souvent méconnus y compris de l'administration), ainsi que **le caractère obsolète de la liste des métiers « en tension »** au sens du droit de l'immigration professionnelle, issue de l'arrêté du 18 janvier 2008, ajoutent à la confusion s'agissant des procédures d'obtention d'une autorisation de travail.

- Plus pratiquement, **les entreprises exigent très souvent des primo-arrivants qu'elles souhaitent embaucher la présentation d'un numéro de sécurité sociale définitif.** Or lorsqu'un employeur embauche une personne qui n'est pas affiliée à l'assurance maladie sur le critère de résidence stable et régulière, il lui appartient de procéder à l'affiliation de son salarié sur critère professionnel. Le régime est le même s'agissant des bénéficiaires d'une protection internationale qui se sont vu attribuer un numéro de sécurité sociale temporaire pendant la procédure de demande d'asile et n'ont pas encore acquis de numéro définitif. Dans ces deux hypothèses, c'est à l'employeur d'effectuer la démarche nécessaire auprès de la CPAM. Or les entreprises sont nombreuses à suspendre la conclusion du contrat de travail à l'obtention par le salarié d'un numéro définitif de sécurité sociale, ignorant manifestement qu'elles en ont l'entière compétence.

#### → Illustration

Un employeur a contacté la permanence téléphonique info-droits-migrants pour connaître le montant de la taxe OFII à payer pour l'embauche d'un salarié étranger. Après vérification, le salarié en question était bénéficiaire d'une protection internationale (et n'entraîne donc pas dans le champ des personnes dont l'embauche implique le paiement de cette taxe par l'employeur). Selon l'employeur, cette information erronée lui a été délivrée par Pôle Emploi.

→ **Illustration**

Une référente emploi d'une mission locale a contacté la permanence téléphonique pour connaître les possibilités de signature d'un contrat d'apprentissage pour une jeune fille titulaire d'une carte de séjour mention "vie privée et familiale".

Elle nous a affirmé qu'elle avait reçu de nombreuses informations contradictoires et hésitait à orienter les jeunes titulaires de cette carte vers des contrats d'apprentissage.

→ **Illustration**

Lors des sessions de formation, beaucoup de stagiaires ont mis en avant le décalage entre l'arrêté de 2008 et la réalité du bassin d'emploi.

→ **Préconisation**

- Améliorer la lisibilité du régime applicable aux personnes titulaires d'un titre de séjour lié à leur activité professionnelle,
- Etablir une liste « à jour » des métiers « en tension », applicable quelle que soit la nationalité du candidat à l'emploi.
- Développer des outils d'information à destination des DIRECCTE et favoriser les informations collectives des acteurs économiques concernés par les branches d'activité identifiées en tension.
- Améliorer l'intelligibilité des mentions relatives au travail sur les titres de séjour.

## 1.2 LE RÉGIME ATTACHÉ AU TITRE DE SÉJOUR « TRAVAILLEUR TEMPORAIRE » ET SES INCOHÉRENCES

L'obtention de la carte de séjour portant la mention « travailleur temporaire » est soumise à l'accord de la DIRECCTE de la demande d'autorisation de travail.

Or, pour une demande provenant d'une entreprise de travail temporaire avec un futur salarié titulaire d'une carte de séjour travailleur temporaire, le feuillet 3 du formulaire indique dans la rubrique 4.0 correspondant au temps de travail envisagé : durée minimale exigée de 8 mois.

Cette indication, qui ne se fonde sur aucune base légale, ne semble pas permettre aux entreprises de travail temporaire de solliciter une autorisation de travail pour une durée inférieure à 8 mois, excluant de fait de nombreux cas où l'employeur n'a pu s'engager à assurer ces 8 mois de mission d'intérim.

Le seul texte faisant référence à cette condition est une circulaire en date 28 novembre 2012 applicable aux cas de demande de régularisation « par le travail », en l'occurrence inopérant.

Le CESEDA indique que l'autorisation de travail accordée à son employeur doit correspondre à l'emploi sollicité ( R313-15-1 du CESEDA) sans mention d'une durée minimale et le code du travail ne parle pas de durée minimale exigée dans la partie consacrée aux autorisations de travail que ce soit dans la partie législative (Articles L5221-5 à L5221-11) ou dans la partie réglementaire (Articles R5221-1 à R5221-9 et Articles R5221-11 à R5221-16). Aucune condition ne figure dans le code du travail concernant la durée des contrats de missions conclus spécifiquement pour des étrangers (Articles L1251-11 à L1251-13).

Nous avons observé la récurrence de cette problématique s'agissant notamment des bénéficiaires du CIR ayant souffert d'un changement de situation personnelle et/ou familiale entraînant une demande de changement de statut.

### → Illustration

A titre d'exemple, une ressortissante sans enfant entrée via un visa long séjour "conjoint de français" a pu bénéficier d'une première carte de séjour "vie privée, vie familiale" délivrée de plein droit en dépit de la rupture de la communauté de vie : Madame a apporté de nombreuses preuves de violences conjugales et familiales subies dont le jugement condamnant l'époux de Madame.

D'abord hébergée dans une structure d'hébergement d'urgence dédiée aux femmes victimes de violences, Madame a pu progressivement se reconstruire, en travaillant d'abord sur des postes d'agent d'entretien tout en améliorant son français.

Puis Madame a effectué des missions pour le compte d'une entreprise de travail temporaire dans le domaine pour lequel elle a déjà un diplôme et une expérience à l'étranger. En parallèle, elle suit une formation professionnelle pour avoir un diplôme français lui permettant de travailler. A l'issue de la formation, Madame commence à travailler dans ce domaine, toujours pour le compte d'une entreprise de travail temporaire.

Elle se retrouve confrontée à deux difficultés : sa première carte de séjour arrive à expiration et alors même qu'elle travaille et que l'entreprise dans laquelle elle effectue ses missions de travail temporaire est intéressée par cette salariée, ni cette entreprise ni l'entreprise de travail temporaire ne souhaite solliciter de demande d'autorisation de travail pour Madame.

L'entreprise de travail temporaire ne souhaite notamment pas s'engager pour des missions pour les huit mois à venir pour Madame.

→ **Préconisation**

Corriger le formulaire de demande d'autorisation de travail pour que les demandes émanant d'entreprise de travail temporaire puissent être faites y compris pour des durées de missions inférieures à 8 mois.

## 1.3 ÉCHANGE DE PERMIS DE CONDUIRE : UNE PROBLÉMATIQUE RÉCURRENTÉ, CRUCIALE EN ZONE RURALE

De nombreux primo-arrivants résidant en zone rurale (qu'ils soient hébergés dans des centres spécifiques ou en logement autonome) ne peuvent envisager l'exercice d'une activité professionnelle que s'ils sont titulaires d'un permis de conduire en cours de validité.

Or les difficultés rencontrées dans le cadre de la procédure d'échange de leur permis de conduire sont nombreuses et constituent un frein important à leur insertion socio-professionnelle.

En premier lieu, l'interlocuteur pertinent (préfecture, sous-préfecture, préfecture de Nantes) n'est pas facilement identifiable, y compris pour les professionnels qui accompagnent l'utilisateur dans l'accès à ses droits.

Le régime applicable à l'échange des permis de conduire internationaux est fixé, pour l'essentiel, par les dispositions de l'arrêté du 12 janvier 2012 fixant les conditions de reconnaissance et d'échange des permis de conduire délivrés par les États n'appartenant ni à l'Union européenne, ni à l'Espace économique européen.

S'agissant des demandes d'échanges de permis de conduire émanant de bénéficiaires d'une protection internationale, les circulaires d'application du 3 août 2012 et l'arrêté du 9 avril 2019 complètent ce dispositif aux fins de l'adapter à la situation particulière de ces personnes vis-à-vis des autorités de leur pays d'origine.

Ce régime tel que précisé et interprété par la jurisprudence est détaillé en annexe du présent rapport (cf. annexe 2).

En synthèse, **la nécessité de trouver un équilibre entre la préservation de la sécurité routière et l'intégration des primo-arrivants a donné lieu à une réglementation parfois confuse, que les décisions du Conseil d'État ne permettent pas toujours de clarifier.**

En particulier, les services compétents opposent régulièrement aux demandes d'échange des refus fondés sur des « suspicions de fraude », sans préciser l'objet et les motifs de ces suspicions (cf. annexe 3).

Or, s'agissant des bénéficiaires d'une protection internationale, dans les hypothèses où les services spécialisés ne sont pas en mesure d'établir l'authenticité et où seule une vérification auprès des autorités de délivrance serait en mesure de l'établir avec certitude la situation, le juge enjoint au préfet de permettre à l'intéressé de fournir des éléments permettant de prouver qu'il est bien titulaire du titre (*Conseil d'État 5e et 6e chambres réunies, 20 février 2019, n° 413625*).

Cependant cette preuve doit être apportée sans contacter les autorités de son pays d'origine. L'intéressé peut produire tous éléments permettant de tenir pour suffisamment établi qu'il est bien titulaire du titre, le juge invite également le préfet à apprécier ces éléments en tenant compte de la situation particulière du demandeur.

Concrètement, il est très difficile d'imaginer des éléments de preuves réunissant l'ensemble de ces critères.

Outre cette difficulté particulière, il est très fréquent que **les services compétents sollicitent du bénéficiaire d'une protection internationale le versement d'une attestation de validité de moins de trois mois émanant des autorités de son pays d'origine, ou encore refusent l'échange au motif que le permis présenté est expiré**, ce en violation des dispositions spécifiquement applicables aux bénéficiaires d'une protection internationale.

Plus largement, les primo-arrivants qui souhaitent procéder à l'échange de leur permis de conduire sont régulièrement confrontés à des refus fondés sur des motifs formulés dans des termes généraux et abstraits, ou sur des exigences dépourvues de base légale.

S'agissant de la période d'instruction de la demande d'échange, le demandeur se voit normalement délivrer une attestation sécurisée de dépôt valable 12 mois<sup>(6)</sup> maximum, lui permettant de conduire en attendant la décision de l'administration.

Or, **certaines préfectures refusent de médiatiser les demandes pour le service compétent centralisé à Nantes, ce qui implique pour les personnes de former des demandes à distance (par voie postale ou dématérialisée) ; dans ces derniers cas l'administration omet parfois d'envoyer l'attestation sécurisée**. Par ailleurs, l'instruction des demandes dépasse souvent la durée maximum de validité de l'attestation de dépôt, entraînant **la perte du droit de conduire du demandeur**.

Régulièrement sanctionnées par la jurisprudence, ces pratiques n'en sont pas moins très répandues et placent les personnes concernées dans des situations d'immobilité contrainte pendant des périodes extrêmement longues.

#### → Illustration

Une responsable de service d'un centre maternel nous a contactés sur la permanence téléphonique pour nous faire part de la situation de Madame O., jeune femme de nationalité afghane, qu'elle accompagne dans ses démarches de demande d'échange de son permis de conduire. La préfecture du département avait dans un premier temps refusé de prendre le dossier pour en vérifier la complétude avant de l'adresser à Nantes. Une fois le dossier finalement déposé, Madame n'avait, 8 mois plus tard, toujours pas reçu d'attestation de dépôt, malgré les multiples interpellations de la responsable du service. L'obtention de ce document était d'autant plus cruciale dans cette situation que Madame avait été retenue pour intégrer un dispositif d'insertion professionnelle et ne pouvait bénéficier d'un système de garde adapté que le temps de son accueil en centre maternel, jusqu'au trois ans de son enfant âgé de deux ans.

(6) Arrêté du 14 novembre 2018 modifiant l'arrêté du 12 janvier 2012 modifié fixant les conditions de reconnaissance et d'échange des permis de conduire délivrés par les États n'appartenant ni à l'Union européenne, ni à l'Espace économique européen.

→ **Illustration**

Monsieur D, de nationalité centrafricaine, s'est vu reconnaître le statut de réfugié en août 2017. Il a déposé le 01/02/2018 une demande d'échange de son permis de conduire centrafricain.

Monsieur attend six mois sans permis de conduire et sans attestation de dépôt et se voit finalement délivrer une attestation de dépôt de permis de conduire valable du 06/07/2018 05/10/2018. Cette attestation est prolongée une première fois le 12/10/2018 jusqu'au 04/06/2019 puis le 08/03/2019 jusqu'au 05/07/2019. Le 02/04/2019, la Préfecture de Loire-Atlantique prend une décision de rejet de sa demande d'échange de permis de conduire.

La décision indique qu' « *il est ressorti de l'examen du titre original que [qu'il avait] produit, effectué avec le concours d'un service de police spécialisé, qu'il ne répond pas aux caractéristiques principales de fabrication et de sécurisation des permis de conduire provenant de Centrafrique. Le permis de conduire analysé présente de nombreuses différences avec le document authentique de même modèle : les mentions fixes ne sont pas conformes. Le document étudié est une contrefaçon.* » La décision n'indique pas en quoi les mentions fixes sont non conformes et aucune indication plus précise n'est donnée. Par ailleurs, Monsieur étant réfugié, il ne peut pas solliciter les autorités de son pays d'origine.

Ainsi, Monsieur se retrouve dans l'incapacité de fournir des arguments pour démontrer que son permis de conduire n'est pas une contrefaçon.

→ **Préconisation**

La synthèse des exigences de sécurité routière et du respect des impératifs liés à la situation particulière des personnes bénéficiant d'une protection internationale paraît difficile à atteindre en l'état actuel du droit. Seule la mise en place d'un dispositif ad hoc de vérification simplifiée de la faculté de conduire dans le respect de la réglementation en vigueur nous paraît susceptible de satisfaire l'un et l'autre de ces impératifs.

## 1.4 LES BÉNÉFICIAIRES DE LA PROTECTION SUBSIDIAIRE NE SONT PAS ÉLIGIBLES À L'INSCRIPTION AU RCS

Vraisemblablement du fait d'un oubli du législateur lors de la codification de la dernière réforme de l'entrée et du séjour, la carte pluriannuelle (CPA) délivrée aux bénéficiaires de la protection subsidiaire ne fait pas partie des documents permettant aux personnes physiques d'être immatriculées aux fins d'exercer une activité non salariée.

Cela est particulièrement problématique s'agissant des bénéficiaires de la protection subsidiaire âgés de moins de 25 ans, dont l'exercice d'une activité non salariée constitue souvent la seule source de revenus potentielle (l'insertion professionnelle prend du temps une fois le séjour stabilisé pour ce public).

Les personnes chargées de ces immatriculations au RCS nous ont indiqué ne pas pouvoir procéder aux inscriptions des titulaires de cette carte à défaut d'une instruction dans ce sens de leur ministère de tutelle.

### → **Préconisation**

Ajouter la CPA délivrée aux bénéficiaires de la protection subsidiaire à la liste des documents permettant aux personnes physiques d'être immatriculées aux fins d'exercer une activité non salariée.

## 1.5 PARCOURS LINGUISTIQUE : UNE OFFRE DISPARATÉ DE COURS ADAPTÉS

### Le contrat d'intégration républicaine (CIR)

Nous ne traitons dans cette sous-partie que des cours de langues dispensés en tant que tels et non des modules de cours de langue intégrés à des dispositifs d'insertion plus larges, objets de la sous-partie suivante.

S'agissant du parcours linguistique contenu dans le contrat d'intégration républicaine (CIR), la plupart des problématiques récurrentes soulevées par les personnes concernées (insuffisance du nombre d'heures de cours, défaut d'individualisation des modules, manque de souplesse quant aux horaires proposés) ont été prises en considération dans l'élaboration du nouveau CIR, entré en vigueur au mois de mars 2019.

Si cette temporalité ne nous permet pas d'appréhender l'impact de ces nouvelles modalités sur le parcours des personnes concernées, certaines problématiques continuent néanmoins d'être régulièrement soulevées par les usagers ainsi que par les intervenants sociaux qui les accompagnent et les intervenants des missions locales, à savoir :

- Le fait que **certaines unités territoriales de l'OFII ne proposent toujours pas de cours du soir**, ce qui pénalise les personnes exerçant une activité professionnelle ou ne disposant d'aucun mode de garde en journée pour leurs enfants.
- **L'absence de cours de langues géographiquement accessibles à certains primo-arrivants résidant en zone rurale ou isolée.**
- **Le manque de flexibilité de certaines unités territoriale s'agissant de la coordination entre le CIR et les autres dispositifs d'insertion dans lesquels les personnes sont intégrées.** Cette dernière problématique concerne notamment les primo-arrivants qui sont entrés dans le champ d'application du CIR après une longue période de résidence effective sur le territoire français. C'est notamment le cas des bénéficiaires d'une protection internationale, qui accèdent à ce statut parfois après plusieurs années de résidence sur le territoire dont une partie en hébergement spécialisé, des anciens mineurs non accompagnés, qui ont passé une partie de leur enfance en France avant d'être assujettis à l'obligation de détenir un titre de séjour et, par suite, d'intégrer la catégorie des primo-arrivants, ou encore des personnes ayant vu leur situation se régulariser après plusieurs années de résidence irrégulière sur le territoire.

La faculté d'ajustement des cours de français dispensés dans le cadre du CIR en fonction des engagements déjà pris par la personne en lien avec son insertion professionnelle varie énormément selon les territoires.

Cette problématique est particulièrement récurrente s'agissant **des jeunes BPI âgés de 18 à 25 ans, qui ne bénéficient d'aucune ressource à compter de l'obtention de leur statut et qui ne peuvent intégrer les promotions de « garantie jeunes réfugiés », qui leur sont pourtant destinées, avant d'avoir terminé le CIR. Pendant le déroulement du CIR**, ces jeunes se trouvent souvent en situation de maintien indu dans leur hébergement quand ils sont hébergés, faute de ressources qui leur permettraient d'accéder au pôle locatif de droit commun.

Certaines unités territoriales de l'OFII déploient des ressources importantes pour permettre à ces personnes de poursuivre leur parcours d'insertion en adaptant les obligations liées au CIR aux contraintes liées aux autres dispositifs dans lesquelles ces personnes sont engagées. Y compris dans ces territoires, néanmoins, le CIR demeure perçu comme un facteur de ralentissement de l'insertion professionnelle, probablement en partie parce que les intervenants sociaux impliqués n'ont pas le réflexe, ou les moyens de contacter l'OFII afin d'organiser ces modalités adaptées de complétude du parcours linguistique.

- **La « perte » définitive du bénéfice des modules du CIR pour les personnes dont l'impossibilité matérielle de participer aux cours sur les deux ans suivant la délivrance de leur premier titre de séjour a été formellement constatée.** Cela affecte particulièrement des femmes très isolées au début de leur séjour en France, en charge de l'éducation de leurs enfants et sans solution de garde, qui maîtrisent peu, voire pas du tout la langue française. Lorsque leurs enfants sont scolarisés, ces femmes disposent de plus de temps et pourraient réellement bénéficier du parcours linguistique ainsi que des autres modules du CIR, mais en sont privées, la résiliation du CIR pour impossibilité justifiée d'assister aux modules étant définitive.

#### → Illustration

Madame A, de nationalité nigériane, née le 25/04/1996, s'est vu reconnaître le statut de réfugié en novembre 2018. Elle a été hébergée en CADA durant la procédure de demande d'asile. Ayant moins de 25 ans, Madame ne peut percevoir le RSA.

Elle n'a donc aucune ressource. L'intervenant social qui l'accompagne l'oriente vers la mission locale pour une inscription dans le programme « garantie jeune réfugié ». La mission locale refuse de l'intégrer au programme car Madame n'a pas signé son CIR et ne maîtrise pas assez le français.

Madame ne pourra signer son CIR qu'à l'issue des 200 heures de cours de français qu'elle doit suivre. Or, les cours de français qui devaient commencer en mars 2019 n'ont finalement débuté qu'en mai 2019.

Madame a quitté le CADA le 30/08/2019 après plus de deux mois d'hébergement indu pour être finalement hébergée en centre d'hébergement d'urgence.

### → Illustration

Une ressortissante ivoirienne s'est renseignée via Info Droits Migrants sur l'impact que pouvait avoir pour elle le non-suivi des formations linguistiques proposées dans le cadre du CIR. Entrée en France avec un visa long séjour "conjoint de français", Madame était confrontée à des violences conjugales, qu'elle ne pouvait cependant pas prouver, n'ayant jamais osé déposer plainte.

Or, le CIR de Madame impliquait qu'elle suive toutes les après-midis des cours de français, alors même que Madame souhaitait trouver rapidement un travail afin de pouvoir accéder à un logement privé et se mettre ainsi en sécurité.

Dépourvue d'accompagnement social, et ne sachant pas comment se mettre en lien avec l'OFII, Madame ne voyait pas comment faire pour adapter l'emploi du temps imposé dans le cadre du CIR à son besoin de ressources et d'insertion professionnelle.

Madame avait l'impression que la seule solution face à cette situation était d'attendre que les violences se reproduisent, plutôt que de risquer de ne pas être assidue au CIR, et de ne pas accéder à un droit au séjour à l'issue du visa long séjour.

### Les autres dispositifs d'apprentissage du français

Lors de l'analyse des données aux fins d'établir le présent rapport de diagnostic, nous avons constaté la récurrence de questions portant sur **l'insuffisance ressentie de dispositifs d'apprentissage de la langue une fois le CIR achevé.**

Cette problématique est plus ou moins récurrente selon les territoires, néanmoins, à l'exception des ateliers sociolinguistiques et d'initiatives locales spécifiques souvent menées par des bénévoles, les dispositifs d'apprentissage qui ne sont pas dirigés vers l'insertion professionnelle sont considérés comme étant trop rares, et, par suite, saturés.

Nous avons rencontré des professionnels de centres de ressources contre l'illettrisme afin de mieux appréhender cette problématique, dont le lien avec le droit des étrangers est indirect, bien qu'évident, l'accès aux droits étant nécessairement le résultat d'un échange entre le demandeur et l'organisme gestionnaire du droit en question dans une langue comprise par les deux parties.

D'une manière générale, les professionnels déplorent une appréhension de **la langue conçue avant tout comme un outil d'insertion à vocation uniquement professionnelle**, aux dépens de son rôle fondamental dans l'intégration sociale des personnes au sein de leur environnement.

Ils constatent que **la non-maîtrise de la langue, outre les risques d'isolement social et professionnel qu'elle engendre, a une incidence directe sur la santé des personnes ; d'une manière générale, ils prônent une approche de l'apprentissage de la langue par « besoin » social plus que par « public cible », mobilisant ainsi la notion de « littéracie ».**

La littéracie s'entend de l'aptitude de l'individu à pouvoir communiquer suffisamment à l'écrit pour pouvoir se débrouiller dans tous les aspects de sa vie ; le manque de niveau de littéracie spécifique peut concerner tout le monde ; ainsi de la littéracie numérique, ou encore relative à la santé...

Cette approche par « domaine de la vie sociale » concerné fait écho à de nombreuses situations qui nous sont remontées, où la difficulté d'accès à un droit spécifique tel que l'inscription au pôle emploi ou la scolarisation d'un enfant s'explique par un problème initial de compréhension de la langue et des formalités à accomplir.

Cette notion permet de partir d'une situation potentiellement commune à un public très divers, puis de réfléchir à des outils permettant de favoriser l'accès à telle ou telle littéracie.

Il est difficile d'établir dans ce diagnostic si l'insuffisance ressentie de l'offre de ce type d'ateliers est le résultat d'une réelle inadéquation entre l'offre et les besoins ou s'il s'agit du résultat d'un manque de visibilité et de lisibilité de l'offre linguistique.

En effet les systèmes de recensement des cours existants sont très inégaux sur l'ensemble du territoire national ; le portail des actions et ressources linguistiques en Rhône-Alpes « parlera.fr », par exemple, est souvent cité en référence par les professionnels de l'intégration, mais n'a pas son pendant dans l'ensemble des régions nationales.

Par ailleurs les professionnels font état d'une multiplication des dispositifs sur les quatre dernières années, ce dont ils se réjouissent tout en déplorant la juxtaposition de dispositifs dont ils n'ont ni le temps ni les moyens de prendre connaissance de manière exhaustive, dans la mesure où à cette multiplicité des actions s'ajoute leur caractère souvent éphémère ou au moins mouvant (changements constants de porteurs, de nom, de contenu...).

Par conséquent, ils indiquent **avoir tendance à n'orienter les personnes que vers les quelques dispositifs pérennes bien identifiés sur un territoire**, et du mal à se saisir des autres, ce qui pourrait expliquer au moins en partie le double constat d'une demande de cours non satisfaite et d'actions vouées à l'échec faute de bénéficiaires.

## 1.6 DISPOSITIFS D'INSERTION : UNE MULTIPLICATION D'OFFRES SALUÉE, UN MANQUE DE LISIBILITÉ SOULIGNÉ

**Les professionnels de l'intégration saluent globalement l'émergence, ces quatre dernières années, de dispositifs globaux visant à accompagner l'insertion socio-professionnels des bénéficiaires de protection internationale dans tous ses aspects** : apprentissage de la langue « appliquée » à l'emploi dans une branche en particulier, formation à la culture professionnelle française, rencontre avec des employeurs potentiels...

Ces dispositifs au contenu varié sont portés par des acteurs et des échelons divers : des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) au Pôle emploi, en passant par des associations locales dont les initiatives sont financées par les collectivités territoriales dans le cadre des contrats d'accueil et d'intégration territoriaux, ou encore les dispositifs ciblant les jeunes BPI portés par les DIRECCTE, tous visent à favoriser l'intégration d'un public particulier.

**Les professionnels comme les usagers déplorent néanmoins le manque de lisibilité de cette offre en pleine expansion** : tous indiquent se sentir « perdus » au milieu de tous ces dispositifs dont ils peinent à identifier les conditions d'entrée, le contenu des modules et surtout les interlocuteurs.

Ainsi devant la récurrence des questions portant, dans le cadre de nos permanences et, surtout, de nos formations, sur la possibilité pour tel ou tel usager de trouver et d'intégrer un dispositif d'insertion adapté dans un contexte de saturation des dispositifs d'une part, et le constat de porteurs de dispositifs qu'ils ne parviennent pas à remplir d'autre part, nous avons interrogé plusieurs acteurs institutionnels, dont des responsables de bureaux « intégration » de l'OFII, de l'insertion des jeunes à la DIRECCTE et d'associations de proximité.

Plusieurs séries d'explications se sont dégagées de ces rencontres :

- **Les dispositifs se multiplient, parfois se concurrencent, et changent en permanence de nom, de contenu et d'interlocuteurs** ; les professionnels prescripteurs ont donc beaucoup de mal à se saisir de chacune de ces actions et se reportent souvent vers celles qu'ils connaissent déjà, ce qui explique en partie la saturation de certains dispositifs et les difficultés d'autres à trouver leur public
- **L'action de l'Etat, qui, par ses financements à des degrés divers, a permis la multiplication de ces dispositifs, est orientée vers une sélection à l'entrée de ce dispositif par statut administratif et non par besoin objectif**. Ainsi les BPI sont les uniques bénéficiaires de nombreux dispositifs d'insertion, à l'exclusion d'autres primo-arrivants dont les besoins en apprentissage de la langue et en accompagnement vers l'emploi sont sensiblement comparables à ceux des BPI. A l'inverse, une grande partie des BPI a obtenu ce statut pour les persécutions subies du fait de leur influence politique, médiatique ou culturelle, et n'ont pas forcément besoin de cet accompagnement. Cette division par statut administratif questionne les professionnels de l'insertion comme les usagers exclus de dispositifs pourtant en recherche de bénéficiaires.

- **La subordination de l'accès d'un usager à un dispositif d'insertion, à la prescription d'un professionnel de l'accompagnement social** est par ailleurs un frein pratique important dans un contexte de surcharge générale des dispositifs d'accompagnement.
- **L'absence de solution de garde pour les enfants en bas âge des bénéficiaires potentiels de dispositifs d'insertion est un frein pratique extrêmement bloquant.** Ce sont de fait une écrasante majorité de femmes qui sont touchées par ce frein ; tant que tous leurs enfants n'ont pas atteint l'âge d'être scolarisés, elles sont de fait exclues de ces dispositifs.

→ **Préconisations des points 4 et 5**

- Mener une réflexion sur la création d'une plateforme nationale de recensement de l'ensemble des dispositifs d'insertion existants avec des entrées par région, quels qu'en soient le mode de financement, l'échelon territorial de référence, le porteur, et le champ d'application. S'il paraît opportun de penser ces dispositifs au plus près des besoins et donc des territoires, il serait souhaitable de réfléchir également à un vocabulaire et à des références communes à l'ensemble du territoire, toujours afin d'en améliorer la lisibilité.
- Appréhender les dispositifs d'insertion par « besoin » plutôt que par référence au statut administratif des personnes, y compris dans un souci d'intégration des primo-arrivants au droit commun.
- Inclure systématiquement la problématique de la garde d'enfants à la conception des dispositifs d'insertion. L'exclusion de fait du parent chargé de l'éducation des enfants pose par ailleurs la question de la discrimination indirecte fondée sur le genre.

## 1.7 FOCUS SUR LA SITUATION DES JEUNES MAJEURS PRIS EN CHARGE PAR L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE ENTRE 16 ET 18 ANS

En pratique, les cas d'éloignement du territoire de majeurs ayant fait l'objet d'une prise en charge par l'ASE durant leur minorité sont extrêmement rares, la plupart d'entre eux obtenant plus ou moins rapidement un titre de séjour dans les années qui suivent leur majorité.

Or leur capacité d'insertion socio-professionnelle lorsqu'ils atteignent la majorité est intrinsèquement liée aux modalités de leur accompagnement en qualité de mineurs non accompagnés (MNA).

Contrairement aux mineurs non accompagnés (MNA) pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE) avant leurs 16 ans, les MNA pris en charge par les services de l'ASE entre 16 et 18 ans ne bénéficient pas d'un titre de séjour de plein droit à leur majorité.

Leur situation administrative est essentiellement régie par les dispositions de l'article L313-15 du CESEDA, selon lesquelles « *A titre exceptionnel et sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, la carte de séjour temporaire prévue aux 1° et 2° de l'article L. 313-10 portant la mention « salarié » ou la mention « travailleur temporaire » peut être délivrée, dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire, à l'étranger qui a été confié à l'aide sociale à l'enfance entre l'âge de seize ans et l'âge de dix-huit ans et **qui justifie suivre depuis au moins six mois une formation destinée à lui apporter une qualification professionnelle, sous réserve du caractère réel et sérieux du suivi de cette formation, de la nature de ses liens avec sa famille restée dans le pays d'origine** et de l'avis de la structure d'accueil sur l'insertion de cet étranger dans la société française.* »

Or les modalités d'appréciation de ces conditions font l'objet de variations constantes de la part des services préfectoraux, ce qui impacte très concrètement l'insertion des personnes concernées.

Ce public fait l'objet de très nombreuses interpellations de notre service, et de la très grande majorité des appels reçus sur la permanence dédiée au personnel des administrations publiques.

Compte tenu de la proportion importante de ces jeunes à obtenir, plus ou moins rapidement, un titre de séjour à l'issue des démarches initiées à leur majorité, cette thématique entre dans le champ du présent rapport.

## Les MNA se détournent des formations linguistiques au profit de formations professionnelles directement qualifiantes

En effet, **de plus en plus de jeunes qui arrivent sur le territoire sont analphabètes ou illettrés.** Or ces jeunes sont orientés vers des classes spécialisées ayant vocation à leur permettre d'intégrer le système scolaire de droit commun à l'issue d'un ou deux ans d'apprentissage intensif.

Les intervenants sociaux qui ont recours à nos permanences font état de deux limites de nature et de portée très différentes s'agissant de ces classes spécialisées :

- D'une part, si l'offre de tels cours est homogénéisée au niveau national pour les enfants de moins de 16 ans, elle est beaucoup plus inégale entre 16 et 18 ans
- Surtout, si les MNA qui arrivent entre 16 et 18 ans se montraient très désireux d'apprendre le français dès leur arrivée sur le territoire, les professionnels constatent qu'ils sont désormais très majoritaires à rejeter ces formations au profit d'apprentissages professionnels dans des formations en alternance depuis que les services préfectoraux refusent d'intégrer les classes de français intensif dans la notion de « formation destinée à [l'apport] d'une qualification professionnelle », au profit d'une interprétation très stricte de cette notion.

Or ces jeunes ont de très faibles chances d'obtenir leur diplôme sans une maîtrise minimale de la langue française. Les professionnels de centres de ressources contre l'illettrisme que nous avons rencontrés rejoignent les intervenants sociaux qui travaillent auprès des MNA s'agissant du déni dans lequel sont plongées les personnes quant à leur faculté d'exercer une activité professionnelle en France sans savoir lire le français.

En effet, il n'existe aucun métier en France qui ne nécessite de savoir lire et écrire, qu'il s'agisse de la composition d'un produit, de normes de sécurité ou encore d'un emploi du temps, d'un document à remplir à destination de l'équipe d'intervention suivante, etc.

Concrètement, **ces mineurs choisissent leur parcours scolaire en fonction uniquement des critères très stricts de régularisation appliqués par les préfetures, aux dépens de leur insertion socio-professionnelle.**

### → Illustration

Le jeune X est arrivé en France à l'âge de 16 ans et est ensuite pris en charge à l'ASE. Il est d'abord scolarisé dans une classe adaptée pour la remise à niveau de sa maîtrise de la langue française.

Au moment du choix de son orientation l'année suivante, il lui est expliqué qu'il est nécessaire d'intégrer une formation professionnalisante s'il souhaite déposer une demande de titre de séjour à ses 18 ans.

Malheureusement, toutes les formations professionnelles qui pourraient l'intéresser sont complètes et ne pouvant s'orienter vers un autre type d'enseignement au risque de ne pas pouvoir obtenir un titre de séjour, ce jeune a demandé son inscription en CAP "Métiers de la mode - vêtement flou".

Cette filière ne correspondant absolument pas à ses projets professionnels, il a rencontré des difficultés à s'investir complètement dans cette formation et finira par demander un changement d'orientation l'année suivante.

### **Le contenu de l'accompagnement social des MNA : peu d'espace pour l'accompagnement à l'autonomie**

L'accompagnement des mineurs pris en charge par l'ASE implique classiquement un apprentissage des « fondamentaux » de la vie sociale, la définition, avec le jeune, d'un projet professionnel ou au moins d'un domaine d'étude adapté et un effort particulier pour tenter de rétablir des liens avec sa famille, le placement sous protection étant souvent lié à la distension, la détérioration ou l'absence de tels liens.

Or les professionnels travaillant aux côtés des MNA s'accordent pour constater que **la quasi-totalité du temps d'accompagnement est consacré à l'établissement de documents d'état civils et d'identité, aux liens souvent compliqués avec les ambassades des pays d'origine, à la recherche d'apprentissages à la demande prégnante de jeunes ne maîtrisant parfois pas le français** (cf. paragraphe précédent).

S'agissant des liens avec la famille, ce qui est considéré comme une nécessité dans la construction affective et identitaire dans un accompagnement classique est ici appréhendé avec énormément d'ambiguïté, puisque **l'entretien ou le rétablissement de ces liens sont une entrave aux chances de régularisation du jeune à sa majorité**, y compris lorsque la prise en charge par l'ASE a démarré avant ses 16 ans.

Cette situation est très préjudiciable à l'insertion de ces jeunes, qui par crainte d'être éloignés à leur majorité projettent l'ensemble de leur parcours à travers le prisme des conditions de régularisation de leur situation au regard du droit du séjour sans s'attarder sur l'apprentissage des « fondamentaux de la vie sociale » tels que l'apprentissage de la langue.

Souvent en emploi dès avant leur majorité, ils ne sont autonomes que sur le plan matériel, ne maîtrisant pas les bases de la vie quotidienne, du déchiffrement d'une facture d'électricité à celui d'un plan de quartier.

Cela est d'autant plus prégnant que certains conseils départementaux alignent leurs exigences sur celles des préfetures et refusent l'accompagnement de jeunes majeurs qui n'ont pas intégré de formation qualifiante avant leur majorité.

Cette exigence (avoir intégré une formation qualifiante depuis au moins six mois) est vérifiée au jour du dépôt de la demande de titre de séjour. Or certaines préfetures exigent des conseils départementaux que ce dépôt soit effectué avant la limite exigée par la loi. A titre d'exemple, certaines préfetures exigent que ces demandes soient effectuées quatre mois avant la majorité du MNA.

Ces instructions avaient initialement vocation à « fluidifier » le parcours d'insertion des jeunes concernés, en évitant une éventuelle rupture de droits liée à la durée de traitement de leur demande.

Cependant compte tenu de la scolarisation tardive de nombreux jeunes d'une part, du rallongement significatif des délais d'instruction des demandes en préfecture d'autre part, ces exigences ont pour effet de resserrer encore la marge de manœuvre des intervenants sociaux pour travailler sur d'autres aspects que ceux directement liés à la nationalité étrangère des jeunes concernés.

C'est donc l'insertion socio-professionnelle à long terme des jeunes qui se trouve impactée.

#### → Illustration

Le jeune Y est arrivé en France à l'âge de 16 ans. L'évaluation de sa minorité a duré 13 mois, le concours de l'autorité judiciaire ayant été sollicité pour son cas.

Dans l'attente, ce jeune ne sera pas scolarisé au motif que l'évaluation de sa minorité est toujours en cours.

Lors de ses entretiens de 30 minutes avec son référent qui accompagne une cinquantaine de jeunes pris en charge par l'ASE, il a souvent évoqué la question des documents d'identité et d'état civil qu'il faudra pouvoir présenter en préfecture au moment du dépôt de sa demande de titre de séjour. Il est aussi souvent rappelé à ce jeune qu'il est nécessaire qu'il puisse trouver un employeur pour débiter un apprentissage s'il est confirmé mineur, son niveau d'études ne lui permettant pas d'intégrer un CAP.

#### → Illustration

Le jeune M présente des troubles post-traumatiques liés à son parcours migratoire, mais le temps qu'il lui est consacré ne lui permet pas d'aborder ce sujet.

Lorsqu'il est finalement déclaré mineur, il lui reste peu de temps avant sa majorité et l'année scolaire arrivant bientôt à son terme, il ne peut pas intégrer une formation. On l'informe cependant que les services départementaux exigent qu'une demande de titre de séjour soit présentée avant sa majorité, sans quoi, il ne pourra pas bénéficier d'une prise en charge après ses 18 ans et devra se débrouiller seul.

Par ailleurs, il est nécessaire que ce jeune puisse bénéficier d'une autorisation de travail pour débiter un apprentissage. Un rendez-vous est finalement obtenu en préfecture quelques jours après sa majorité. Bien que ne remplissant pas les conditions pour la délivrance du titre de séjour prévu à l'article L.313-15 du CESEDA, il présente sa demande en préfecture avec un contrat d'apprentissage signé par son employeur qui mentionne "sous réserve de l'obtention d'une autorisation de travail".

Ce jeune se voit remettre une attestation de dépôt de demande de titre de séjour, document n'incluant pas une autorisation de travail.

En septembre, trois mois après son rendez-vous, il retourne en préfecture pour savoir où en est l'instruction de sa demande de titre de séjour : son employeur attend qu'il puisse travailler et commence à s'impatienter.

Par ailleurs, l'établissement scolaire devant l'accueillir dans le cadre de sa formation en apprentissage lui indique qu'il a jusqu'en octobre pour commencer à travailler auprès de son employeur, sinon il ne pourra plus intégrer sa classe. Le délai légal d'instruction d'une demande de titre de séjour étant de 4 mois, il retourne en préfecture à la fin de cette période.

Cependant, aucune décision n'a encore été prise. Son employeur décide alors de recruter un autre jeune. Le jeune Y ne trouvera pas d'autre employeur et perdra sa place dans son établissement scolaire.

La préfecture finira par lui adresser un refus de délivrance d'un titre de séjour avec Obligation de Quitter le Territoire Français.

Ayant eu connaissance de ces décisions, il sera indiqué au jeune que les services départementaux mettent fin à sa prise en charge et qu'il doit quitter sa famille d'hébergement.

→ **Préconisations**

- **Détacher les missions relevant de la protection de l'enfance de celles liées à la constitution du dossier de demande de titre de séjour**, ce qui permettrait notamment aux intervenants sociaux de travailler sereinement au rétablissement des liens du mineur avec sa famille.
- Réintégrer les formations linguistiques intensives au champ d'application matériel de l'article L313-15 du CESEDA.
- Rappeler aux autorités préfectorales ainsi qu'aux conseils départementaux appliquant les directives des préfectures parfois contra legem le cadre légal relatif aux délais applicables au dépôt d'une demande de titre de séjour par un MNA atteignant la majorité.
- Rationaliser la gestion des documents administratifs d'état civil et de nationalité des MNA, par exemple en favorisant la création de pôles dédiés, déchargeant ainsi les référents sociaux des jeunes de cet aspect de la mission de protection.

## 1.8 LA CONTRIBUTION INVOLONTAIRE DE CERTAINS PARTENAIRES DE L'INTÉGRATION À LA PERSISTANCE DES DISCRIMINATIONS À L'INSERTION PROFESSIONNELLE

Cette difficulté n'est jamais la demande principale de l'usager. Le juriste ou l'intervenant découvre la situation de l'usager et procède à sa qualification juridique.

Nous avons ainsi, dans le cadre de sollicitations fondées sur d'autres problématiques, identifié de nombreux cas de discriminations à l'entrée dans des dispositifs d'insertion professionnelle ou de candidature à certains emplois.

Ces « filtres » sont le fait d'agents Pôle Emploi, de responsables ou de professionnels de dispositifs d'insertion, qui exigent plus ou moins explicitement de la personne qu'elle retire son voile avant toute prétention à accéder au dispositif, ou à candidater à un emploi. Ces professionnels n'ont probablement aucune intention d'exclure les personnes, et justifient régulièrement ces pratiques par le fait que les entreprises refuseront nécessairement d'employer une personne voilée, ou portant une barbe, par exemple.

Ce faisant, ils préjugent de décisions qui ne leur appartiennent pas, souvent en contradiction avec les usages constatés dans les métiers concernés par les dispositifs d'insertion (l'aide à la personne, l'aide-ménagère, par exemple, sont des secteurs dans lesquels le recrutement de personnes portant un voile ne pose généralement pas de difficultés).

Ces pratiques, constitutives d'infractions pénales, ne sont absolument pas perçues comme telles de la part de ces professionnels, qui pensent au contraire protéger les personnes en agissant ainsi.

### → Illustration

Lors d'un échange sur un dossier, un conseiller mission locale a fait part des difficultés à faire entendre aux femmes voilées la nécessité d'ôter leur voile pour s'insérer professionnellement. Il explique que ce refus l'empêche d'inscrire des femmes dans certaines formations car il pense qu'elles n'ont aucune chance d'accéder à un emploi à l'issue de la formation.

### → Préconisation

Multiplier les actions de sensibilisation à la lutte contre les discriminations ainsi qu'à la laïcité auprès des partenaires de l'intégration.

## 2 LES FREINS PÉRIPHÉRIQUES

Ce que nous constatons dans le cadre de nos permanences s'est confirmé à l'occasion de la 2ème journée des partenaires de l'intégration de la région Auvergne Rhône Alpes, le 14 octobre 2019 à la préfecture de région, à Lyon.

Lors de la table ronde « Intégration et emploi : quels enjeux ? », qui réunissait la DRH régionale du groupe Carrefour, le Directeur du GEIQ Industrie-Rhône et son président, également DRH du groupe Montabert, ainsi que le directeur territorial de Pôle Emploi délégué Cantal et Issoire, tous se sont accordés sur **l'importance cruciale de la possibilité de mener une vie familiale « normale » et de l'accès à un logement stable dans un parcours d'insertion professionnelle à moyen et long terme.**

### 2.1 LES OBSTACLES À LA VIE PERSONNELLE ET FAMILIALE

#### Réunification familiale : non-respect des obligations de procédures induites par la spécificité des situations

La personne qui bénéficie d'une protection internationale en France a également le droit d'y vivre avec son conjoint(e) ainsi que ses enfants mineurs ou, si elle est mineure, ses ascendants directs et ses frères et sœurs également mineurs : c'est la procédure de réunification familiale, à distinguer du regroupement familial, objet du b- suivant.

Compte tenu de la spécificité de leur situation, leur statut leur ayant été accordé en raison des risques de persécution personnels encourus dans leur pays d'origine, la procédure appliquée en matière de réunification familiale est en théorie beaucoup plus souple que toutes les autres procédures applicables à l'entrée d'étrangers sur le territoire français.

Le régime de la réunification familiale est essentiellement défini à l'article L752-1 du CESEDA, qui prévoit un assouplissement par rapport aux autres procédures d'entrée à deux égards :

- En premier lieu, s'agissant des conditions de fond que le demandeur à l'entrée doit réunir, il est énoncé que « [...] la réunification familiale n'est pas soumise à des conditions de durée préalable de séjour régulier, de ressources ou de logement. » ; la qualité de membre de la famille du BPI, selon la liste précise édictée au même article, est donc nécessaire et suffisante.

- En second lieu, les personnes concernées sont assujetties à une procédure simplifiée, le visa leur permettant d'entrer en France devant leur être délivré « dans les meilleurs délais ». Pour se voir délivrer ce document, elles doivent simplement démontrer leur lien de filiation avec le BPI, et ce en produisant : « [...] les actes de l'état civil justifiant de leur identité et des liens familiaux avec le réfugié ou le bénéficiaire de la protection subsidiaire [, étant précisé qu'] **En l'absence d'acte de l'état civil ou en cas de doute sur leur authenticité, les éléments de possession d'état définis à l'article 311-1 du code civil et les documents établis ou authentifiés par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, sur le fondement de l'article L. 721-3 du présent code, peuvent permettre de justifier de la situation de famille et de l'identité des demandeurs.** Les éléments de possession d'état font foi jusqu'à preuve du contraire. Les documents établis par l'office font foi jusqu'à inscription de faux. »

Ce sont ces dernières dispositions qui posent question en pratique. **Concrètement, la réunification familiale est une procédure souvent extrêmement longue à laquelle de très nombreuses ambassades appliquent exactement les mêmes modalités procédurales que celles applicables aux visas « classiques ».** Les demandeurs sont donc contraints de prendre rendez-vous par internet après être passés par la plateforme « France visas », parfois par téléphone sur des lignes saturées, parfois par mail, avec des chances d'obtenir une réponse au premier mail quasi nulles.

Le passeport et les documents d'état civil sont systématiquement exigés par certaines ambassades au dépôt de la demande de visa.

En pratique **cela implique une éventuelle mise en danger des membres de la famille, ainsi incités à se rapprocher des autorités de leur pays d'origine, reconnues soit comme agent persécuteur de la personne ayant obtenu une protection en France, soit comme incapables de garantir la sécurité des personnes établies sur leur territoire.** Par ailleurs les démarches nécessaires à l'obtention d'un passeport ou de documents d'état civil peuvent être extrêmement longues ; les enfants mineurs au moment de l'initiation des démarches risquent donc d'avoir atteint l'âge limite avant que les autorités consulaires considèrent la demande de visa comme étant complète.

Pour exemple, une personne ayant adressé une demande de réunification familiale à l'ambassade d'Islamabad au mois de mai 2019 a obtenu pour la première fois une réponse de la part des autorités consulaires le 11 octobre suivant, indiquant que leurs services étaient en train de traiter les demandes formées au mois de mars.

En pratique, lorsqu'un membre de famille d'un BPI introduit une demande de visa aux fins de réunification familiale, le BPI reçoit un courrier du bureau des familles de réfugiés (BFR) énonçant l'ensemble des éléments à rassembler « dans les meilleurs délais » pour prouver le lien familial invoqué (photos, transfert d'argent ...).

Or rassembler ces éléments est parfois très long, et la personne n'est informée de cette nécessité que très tardivement dans son parcours d'insertion.

Une fois que le BFR a traité les documents en question, il transmet un avis aux autorités consulaires auprès desquelles a été déposée la demande de visa.

Or **ces autorités consulaires, qui ne sont pas liées par l'avis du BFR, ont souvent des exigences incompatibles avec la spécificité de la réunification familiale.**

Il est fréquent par exemple qu'elles exigent du demandeur la preuve de son droit au séjour dans le pays dans lequel il forme sa demande, ce qui est contraire au régime de la réunification familiale et particulièrement problématique s'agissant de personnes originaires d'Etats dans lesquels il n'y a plus de représentation consulaire française.

Les professionnels qui accompagnent les BPI dans les procédures visant à faire venir leur famille évoquent une remise en question quasi-systématique des actes d'état civil et un refus de prendre en considération les éléments de possession d'état. Les services ne tiennent très souvent pas compte de l'urgence caractérisée dans certaines situations, en dépit des nombreuses relances des structures d'accompagnement françaises, parfois doublées par l'intervention d'avocats ou de députés.

Ces obstacles **impactent directement les parcours d'insertion des personnes concernées, qui mobilisent énormément de temps et de ressources dans ces démarches et peuvent être psychologiquement très affectées par l'incertitude quant à l'issue des procédures.**

Enfin, les coûts cumulés des frais de gestion de l'organisme délégataire, des frais de traduction des documents, des déplacements et des droits de timbre constituent un obstacle matériel non négligeable à l'accès à cette procédure (cf. annexe 5).

De très nombreux professionnels et usagers qui nous sollicitent sur des problématiques en lien avec la réunification familiale évoquent leur perplexité devant la rigidité d'une procédure pourtant caractérisée par une volonté de faciliter la réunion des familles, conformément notamment au droit de l'Union européenne.

#### → Exemples pratiques

**Exemple 1, ambassade de France à Conakry :** Monsieur C, de nationalité guinéenne, se voit reconnaître le statut de réfugié par une décision de la CNDA du 12/02/2009. Il se marie en France avec Madame D, également de nationalité guinéenne.

Madame D dont toute la famille réside en Guinée entreprend de retrouver la trace de la famille de Monsieur C. En 2011, elle recontacte l'ex-compagne de Monsieur. A cette occasion, elle apprend que Monsieur a eu une fille de cette femme.

Elle était enceinte mais ne le savait pas encore lorsque Monsieur C a dû fuir la Guinée. Monsieur C et Madame D prennent contact avec la petite F et apprennent à la connaître. Madame D se rend en Guinée à l'été 2015 avec deux de leurs filles pour qu'elles rencontrent leur sœur. Elle prend la petite F dans sa famille pour l'été.

Elle découvre alors que la petite F est promise en mariage à un cousin de son beau-père qui a une quarantaine d'année et déjà plusieurs femmes. Pour que ce mariage ait lieu, il faudra que la petite F soit excisée.

Monsieur C et Madame D réussissent à convaincre la mère de la petite F que le seul moyen de la protéger est de la faire venir en France. Ils réunissent les documents nécessaires et déposent une demande de visa dans le cadre de la réunification familiale.

Par une décision du 21/12/2017, l'ambassade de France rejette la demande de visa long séjour.

Un recours est déposé auprès de la Commission de recours contre les refus de visa le 26/02/2018. Le 27/08/2018, la Commission rejette le recours. Un recours au fond est déposé au Tribunal administratif de Nantes.

Au vu de l'urgence de la situation, une demande d'aide juridictionnelle pour déposer également un référé est déposée. Par une décision du 27/08/2018, le Bureau d'aide juridictionnelle rejette la demande d'aide juridictionnelle. Le 03/01/2019, le Tribunal administratif enjoint l'ambassade à délivrer le visa long séjour à la petite F dans un délai d'un mois.

L'avocat contacte à plusieurs reprises l'ambassade pour l'alerter sur l'urgence de la situation. Le 15/02/2019, l'ambassade délivre le visa. Le 27/02/2019, la petite F arrive en France. Elle révèle alors à Madame D qu'elle a été excisée quelques semaines plus tôt.

**Exemple 2 : ambassade de France à Islamabad :** Monsieur P a obtenu le bénéfice de la protection subsidiaire en France en juillet 2017. Il souhaite faire venir son épouse et ses deux enfants par la réunification familiale. La famille réside au Pakistan car la situation en Afghanistan était trop dangereuse.

Monsieur subvient aux besoins de sa famille et paye les visas pour le Pakistan. Il s'est rendu au Pakistan pour leur rendre visite après plusieurs années sans les voir. L'ambassade de France à Islamabad demande que les documents pour l'instruction d'une demande de visa long séjour lui soit envoyé par courriel avant de fixer les rendez-vous (voir le courriel de l'ambassade en annexe).

Monsieur P engage des frais importants pour rassembler les documents nécessaires (voir le détail du coût des documents en annexe) et les envoie par courriel le 22/01/2019. Le 06/08/2019, Monsieur P est informé par courriel que sa femme est convoquée pour un rendez-vous à l'ambassade pour le dépôt des demandes de visa long séjour le 13/01/2020.

Madame est tombée enceinte et accouchera fin janvier, début février. Après des courriels envoyés les 16/07/2019, 23/07/2019, 14/10/2019 et 22/10/2019 pour informer l'ambassade de la grossesse et demander que cette circonstance soit prise en compte soit en avançant la date du rendez-vous et en traitant le dossier afin que Madame accouche en France soit en délivrant un laissez-passer au nouveau-né. L'ambassade répond que la délivrance d'un laissez-passer ne sera pas possible et propose de repousser encore le rendez-vous de Madame pour lui permettre de rassembler les documents pour le nouveau-né.

Madame devra se rendre seule avec les enfants en Afghanistan afin de faire les demandes d'acte d'état civil et attendre que tous les documents soient prêts pour prendre un nouveau rendez-vous à l'ambassade.

**Exemple 3, Ambassade de France à Kinshasa :** Monsieur N, de nationalité congolaise (RDC) s'est vu reconnaître le statut de réfugié en janvier 2016. Il a quatre enfants restés en RDC, tous les quatre portés disparus. Il retrouve deux de ses enfants, dont l'un dans un camp de mine où les enfants sont forcés au travail et organise à distance sa sortie du camp pour qu'il soit placé en sécurité avec son frère chez un révérend. Monsieur paye le révérend pour qu'il prenne en charge les enfants.

Monsieur souhaite engager les démarches pour le dépôt de demande de visa long séjour dans le cadre de la réunification familiale. Le calendrier pour la prise de rendez-vous sur lien indiqué sur France-Visa est systématiquement inaccessible.

Des courriels pour demander un rendez-vous en urgence pour les enfants sont envoyés le 19/10/2018, 24/10/2018, 06/11/2018, 12/11/2018 et 28/02/2019.

Monsieur obtient enfin un rendez-vous pour le 20/03/2019. Monsieur envoie à ses enfants un courrier indiquant qu'un certain nombre de documents d'état civil ne sont pas accessibles. En effet, les enfants n'ont qu'une attestation de naissance et non pas un acte de naissance.

Il serait extrêmement dangereux pour les enfants de partir dans leur commune de naissance récupérer ces documents. Par ailleurs, leur mère a été battue à mort par des soldats très peu de temps après la fuite de Monsieur. Monsieur ne sait pas si un acte de décès a été établi et comment le récupérer.

Monsieur sollicite l'intervention de la députée de sa circonscription pour demander à l'ambassade de prendre en compte la situation de la famille et de considérer le dossier complet.

Or, le 20/03/2019 Monsieur est informé par courriel que la demande n'a pas pu être déposée car l'acte de décès de la mère et les actes de naissance manquent mais que les enfants peuvent se présenter sans rendez-vous pour déposer la demande de visa dès qu'ils auront les documents demandés.

Monsieur réussit à récupérer l'acte de décès de sa femme. Le couple souhaite prendre un nouveau rendez-vous pour essayer à nouveau de déposer le dossier en l'état car il n'arrive jamais à récupérer les actes de naissance.

Les enfants habitent à plusieurs jours de voyage de Kinshasa et Monsieur ne veut pas risquer un voyage inutile. Des courriels sont donc envoyés pour demander un nouveau rendez-vous les 06/09/2019, 14/10/2019, 15/10/2019, 16/10/2019. Le 16/10/2019, l'ambassade répond « Bonjour, Ces enfants sont-ils congolais ? ».

**Exemple 4, Consulat Général de France à Erbil :** Monsieur R, de nationalité syrienne, a obtenu avec son fils aîné la protection subsidiaire en 2017. Son épouse et ses enfants sont dans un camp de réfugiés près d'Erbil dans le Kurdistan irakien et n'ont pas de passeport.

Madame dépose les demandes de visa long séjour dans le cadre de la réunification familiale auprès de l'ambassade de France à Erbil. L'ambassade de France accepte le dépôt des demandes de visa et les instruit. En mars 2018, l'ambassade informe la famille qu'ils doivent présenter un passeport en cours de validité pour récupérer les visas.

Or, Madame est seule avec les enfants et doit pour obtenir un passeport se rendre en Syrie, pays en guerre.

L'ambassade de France est contactée par courriel et confirme l'impossibilité pour eux de délivrer un laissez-passer en raison des instructions restrictives données par l'ambassade de France à Bagdad (cf. courriel de l'ambassade de France d'Erbil, en annexe). Madame s'est donc rendue avec ses enfants, au péril de leur vie, en Syrie pour faire faire les passeports.(cf. annexe 4)

**Exemple 5, absence de représentation consulaire :** Plusieurs réfugiés politiques balouches, originaires du Pakistan où ils subissent des persécutions ont du mal à obtenir une réunification familiale. Les familles de ces derniers se sont déplacées en Afghanistan pour éviter les persécutions subies dans leur pays. Or comme le relève le site internet de l'ambassade de France en Afghanistan : "Toutes les demandes de visas des ressortissants afghans et de pays tiers doivent être déposées auprès de l'ambassade de France à Islamabad." Les familles ne peuvent cependant pas retourner à Islamabad pour déposer une demande de visa au risque d'être soumises à des persécutions.

### **Regroupement familial : des délais de traitement bien supérieurs aux délais légaux**

La procédure de regroupement familial est soumise à des conditions de fond très strictes en matière notamment d'ancienneté de séjour du demandeur, de ressources et de taille du logement.

La complétude de ces conditions est vérifiée par l'OFII, qui transmet ensuite le dossier à la préfecture, qui prend la décision finale ; une fois le regroupement accepté, la famille rejoignante se voit délivrer un visa d'installation.

L'administration dispose de 6 mois pour prendre une décision ; l'absence de décision explicite dans ce délai s'entend d'un refus implicite, lequel est soumis à la procédure classique de contestation des actes administratifs.

En pratique, plusieurs années peuvent s'écouler entre le dépôt du dossier complet et la délivrance des visas d'installation.

Les unités territoriales de l'OFII parviennent plus ou moins à transférer les dossiers dans le délai de 6 mois, avec des variations importantes selon les territoires, **jusqu'à près de 24 mois** en région parisienne.

C'est néanmoins **au niveau des préfectures que les délais de traitement font l'objet de très nombreuses interrogations**, les professionnels tout comme les usagers ne comprenant pas pourquoi le traitement de leur dossier en préfecture peut durer plus d'un an alors que la complétude des conditions a été vérifiée en amont par l'OFII, et que les vérifications tenant à l'ordre public ou à la situation de polygamie ne sont pas perçues comme nécessitant beaucoup de temps et de moyens (cf. annexe 6).

La longueur des procédures impacte là aussi fortement les parcours d'insertion, **les usagers ayant tendance à ne pas s'engager sur des contrats de longue durée pour pouvoir s'assurer des périodes de visites à leur famille.**

Les personnes concernées voient par ailleurs **leur situation changer pendant la procédure**, avec par exemple la naissance d'un nouvel enfant, qui modifie la composition familiale et par suite les modalités d'examen de la demande et reporte d'autant le traitement du dossier.

Enfin, alors que la procédure est, en pratique, souvent très longue, les personnes se voient délivrer un visa d'installation les obligeant à entrer en France dans les trois mois suivant sa délivrance. La corrélation de ces délais, très long en amont de la délivrance, puis très courts s'agissant de l'organisation du départ de personnes quittant un pays pour s'installer dans un autre, donne lieu à des situations inextricables (par exemple la naissance d'un enfant juste avant la délivrance du visa, ce qui implique soit une séparation d'avec l'enfant le temps de procéder à une nouvelle demande, soit de renoncer au bénéfice du regroupement familial après plusieurs années d'attente).

→ **Illustration**

M. C, titulaire d'une carte de résident, a déposé une demande de regroupement familial pour sa fille. Il remplissait toutes les conditions dès le dépôt de la demande de regroupement familial. La procédure a duré au total deux ans et demi, malgré des craintes de mutilations génitales féminines étayées par M. C (une autre fille de M. bénéficie du statut de réfugié en raison de cette crainte). La procédure a abouti par suite de l'intervention d'un député et en raison de l'imminence de l'acte.

**Le cas particulier des enfants mineurs du titulaire d'un titre de séjour fondé sur la qualité de "conjoint de français"**

Nous recevons très régulièrement des sollicitations, souvent de la part des usagers eux-mêmes ou de leur conjoint de nationalité française, relatives à l'application de la procédure de regroupement familiale aux enfants mineurs du conjoint de français.

Il n'existe aucune procédure alternative pratiquée de façon homogène par les représentations consulaires de la France à l'étranger. Cela pose un problème lorsque l'étranger qui se marie avec un ressortissant français est aussi le parent ayant la garde exclusive de ses enfants mineurs, que l'autre parent soit défaillant ou décédé. Dans ce cas en effet, la situation qui nous est classiquement présentée est la suivante : le couple se marie, le conjoint étranger effectue les démarches pour obtenir un visa long séjour pour lui-même et ses enfants et les visas de ses enfants sont refusés, contrairement au sien.

Or la procédure de regroupement familial nécessite pour le demandeur étranger souhaitant faire venir sa famille en France une résidence régulière de 18 mois sur le territoire, outre les conditions de ressource et de logement.

Concrètement, cela implique que **le parent d'enfants étrangers mineurs souhaitant se marier avec un ressortissant français et ayant la garde de ses enfants est nécessairement contraint de demeurer séparé de ses enfants quel que soit l'âge de ses derniers pendant au moins 18 mois** (cette durée étant très souvent portée à plus de trois ans compte tenu des délais évoqués b de la présente sous-partie).

Certaines ambassades délivrent des visas court ou long séjour spécifiques à ces enfants, permettant à ces derniers d'entrer en France en même temps que leur parent, souvent après une décision contentieuse ou les sollicitations d'un député. Ces documents, s'ils permettent d'éviter une séparation contraire à l'intérêt supérieur des enfants concernés, ne permettent pas la prise en considération de ces derniers dans le calcul des droits sociaux applicables au ménage.

Surtout, ces pratiques sporadiques ne permettent pas de pallier une défaillance du régime applicable à ces enfants : en effet, la procédure de regroupement familial a vocation de permettre à l'étranger établi en France d'être rejoint par son conjoint et ses enfants mineurs, et ce dans le cadre d'une seule et même procédure, ce qui implique que les enfants ne sont normalement jamais séparés du parent qui en a la garde.

### Visas court-séjour : pouvoir discrétionnaire souvent exercé en méconnaissance du cadre juridique

Les modalités d'examen des demandes et de délivrance des visas de court-séjour, dits « visas Schengen » soulèvent plusieurs questions. Il s'agit de l'une des problématiques évoquées le plus souvent par les primo-arrivants et les étrangers retraités résidant en France.

Au-delà des procédures de regroupement ou de réunification familiale, les étrangers résidant en France nous sollicitent très régulièrement après qu'un membre de leur famille se soit vu refuser un visa sollicité pour leur rendre visite.

#### En tant que juristes, c'est dans ce domaine que nous sommes le moins à l'aise pour renseigner les personnes, dans la mesure où :

- **nous ne voyons pas de cohérence d'ensemble** s'agissant des décisions d'accorder ou non ces visas.
- **la temporalité de la procédure applicable en matière de recours contre les refus de visas est inadaptée aux situations concrètes des personnes**, qui prévoient leur séjour en France sur une période précise liée à des congés ou un événement ponctuel (mariage, accouchement, hospitalisation d'un proche résidant en France...). L'annulation du refus de délivrance de visa plusieurs mois après la saisine de la commission des recours, puis, dans la grande majorité des cas, le tribunal administratif de Nantes ne présente aucun intérêt pour les requérants, l'événement auquel ils n'ont pas pu assister étant passé.
- **le caractère extrêmement laconique de la motivation des refus par l'administration ne permet pas à la personne d'identifier précisément ce qui dans son dossier a pu conduire à un refus** (voir exemple de refus en annexe).

Dans des situations similaires, voire *a priori* identiques, la réponse des autorités consulaires varie sans que la personne soit en mesure d'en appréhender les motifs.

S'agissant de situations dans lesquelles les conditions de ressources et d'accueil sont remplies, les motifs invoqués par l'administration, soumise à une obligation de motivation minimale en la matière, portent dans l'écrasante majorité des situations sur des conditions de séjour jugées « peu fiables » ou sur l'incertitude quant au retour du demandeur dans son pays d'origine à l'issue du visa.

Des personnes ayant obtenu sans difficulté et parfois à plusieurs reprises des visas dont elles ont respecté les conditions se voient subitement refuser un nouveau visa alors que leur situation est demeurée la même.

Les demandeurs sont incités à produire énormément de documents à l'appui de leur demande ; face à ces nombreux refus, elles donnent parfois des éléments exhaustifs sur leur vie privée.

Pour se prémunir contre un refus fondé sur le risque de non-retour du visiteur à l'issue de la durée de validité du visa, les personnes s'efforcent de rassembler les preuves de leurs liens matériels et immatériels avec leur pays d'origine, preuves éminemment subjectives par nature, et qui semblent très compliquées à encadrer en droit.

Or ces refus ont des conséquences très concrètes sur l'insertion des personnes concernées : au-delà même des conséquences évidentes de l'impossibilité de recevoir la visite de leurs proches sans pouvoir agir sur cette situation, les personnes concernées font souvent appel à un parent pour les aider après un accouchement, ou pour s'occuper de leurs enfants pendant les vacances scolaires.

De même, cela implique qu'elles ne peuvent compter sur la présence de proches à leurs côtés après un accident de la vie, ou à la suite d'un décès.

Nous recevons régulièrement des personnes qui consacrent une très grande partie de leur temps à constituer des dossiers de demandes de visas pour un membre de leur famille qui n'a jamais rencontré leurs enfants, ou dont la présence au mariage de l'un de leurs enfants est particulièrement importante.

Face à ces refus systématiques, les primo-arrivants concernés sont amenés à se rendre régulièrement dans leur pays d'origine, aux dépens de la continuité de leur parcours professionnel.

Ces modalités de traitement apparemment aléatoires sont d'autant plus préoccupantes **que les personnes rapportent très souvent des pratiques illégales de la part du personnel de certaines ambassades ; les témoignages de rendez-vous avancés ou de visas délivrés contre des sommes d'argent distinctes de la taxe attachée auxdits visas sont nombreux.**

Par ailleurs le seul moyen "efficace" pour les personnes d'obtenir finalement un visa pour leurs proches est de solliciter le soutien du député de leur circonscription ; nous avons recensé plusieurs cas dans lesquels l'intervention du député a permis la délivrance d'un visa préalablement refusé.

Cela soulève une réelle problématique d'équité et de neutralité dans l'application des textes de loi, laquelle impacte le droit des personnes étrangères résidant en France de mener une vie familiale normale.

Enfin le recours à des organismes privés de gestion des dépôts de demande implique pour les personnes de s'acquitter de frais de gestion non compris dans la taxe de visa.

#### → Illustration

Mme B a déposé une demande de regroupement familial pour son conjoint (elle remplit toutes les conditions). Mme B souhaitant être accompagné par son époux au moment de l'accouchement, ce dernier a déposé une demande de visa court séjour. Son dossier a été refusé en raison des craintes d'une installation prématurée en France, alors même que Monsieur a toujours respecté les durées des visas qui lui ont été préalablement délivrés.

Cette situation a entraîné des difficultés, notamment d'ordre organisationnel. En effet, le couple a un autre enfant qui devra être pris en charge au moment de l'accouchement.

→ **Préconisation**

- Parallèlement au régime actuel des visas court-séjour, créer un droit clairement encadré à recevoir la visite de proches limitativement listés (ascendants directs, frères et sœurs, enfants) lors d'événements précis (accouchement, hospitalisation, fêtes de fin d'année, vacances scolaires) ; le refus des autorités consulaires donnerait lieu dans ces cas précis à une obligation de motivation renforcée. L'étranger recevant un membre de sa famille devrait en contrepartie s'engager à veiller au respect des règles fixées et le cas échéant à assumer la responsabilité de leur manquement, sauf s'il est avéré qu'il n'aurait pas pu l'empêcher.
- S'agissant des documents susceptibles d'être fournis à l'appui d'une demande de visa court-séjour, une liste exhaustive des éléments susceptibles d'être exigés pourrait être établie, qui soit la même quel que soit le lieu de dépôt de la demande.
- Un contrôle systématisé du respect des procédures et de leur application égalitaire à l'ensemble des personnes souhaitant formuler une demande de visa semble nécessaire au vu des multiples manquements répertoriés dans différentes représentations françaises à l'étranger.
- Enfin la plateforme France-visa pourrait être modifiée pour que les personnes n'aient pas à entrer plusieurs fois les mêmes informations, et l'accès effectif aux ambassades, organisé.

## 2.2 LES DIFFICULTÉS LIÉES À L'ACCÈS À UN LOGEMENT STABLE

**Le manque de fluidité entre les foyers d'hébergement et le pôle locatif est régulièrement déploré par les partenaires de l'intégration.**

Les primo-arrivants sont particulièrement affectés à deux égards :

- La population étrangère étant proportionnellement largement majoritaire dans les foyers d'hébergement d'urgence de droit commun, et exclusive dans les foyers d'hébergement des demandeurs d'asile, elle est particulièrement affectée par les problématiques concernant les difficultés générales d'accès au logement
- Certaines problématiques sont intrinsèquement attachées à la nationalité étrangère des personnes et aux règles spécifiques qui en découlent

### Coordination hébergement d'urgence – logement social/privé

Les responsables et intervenants sociaux des foyers d'hébergement abordent régulièrement cette problématique, que ce soit sur nos permanences ou lors des formations que nous délivrons.

Les exigences du pôle locatif « privé » sont telles qu'il ne s'agit que très rarement d'une véritable « option de sortie » des dispositifs d'hébergement, ce qui rend la problématique de l'accès au logement social particulièrement déterminante.

Là encore, l'accès au logement est une problématique large qui dépasse la compétence de notre service juridique, c'est pourquoi nous ne prétendons en aucun cas, sur cette thématique, à l'exhaustivité, mais nous faisons l'écho des quelques dénominateurs communs relevés dans les témoignages des personnes concernées.

Globalement, la principale problématique en matière d'accès au logement semble liée à l'absence de lien systématisé entre les foyers d'hébergement et les bailleurs sociaux.

En effet, s'il existe des dispositifs spécifiques d'aide à l'insertion par le logement, ils ne peuvent être considérés comme une solution adaptée à l'ensemble des situations dans la mesure où :

- Ils sont souvent saturés.
- Les conditions d'entrée impliquent la démonstration de l'absence d'autonomie du demandeur, or les personnes concernées sont souvent autonomes et l'accompagnement dont elles ont besoin s'entend d'un suivi social « classique » plus que d'un accompagnement renforcé tel que prévu par ces dispositifs.
- En dehors du système des « baux glissants », plébiscité par la majorité de nos interlocuteurs, ces solutions sont provisoires et ne règlent pas la question du logement à long terme.

Nous avons échangé, afin d'affiner notre compréhension de la manifestation concrète de ces difficultés, avec la responsable d'un pôle d'hébergement d'urgence, la référente logement d'une association gérant plusieurs dispositifs d'insertion par le logement, les juristes de centres d'hébergement de demandeurs d'asile et la responsable du service recouvrement d'un bailleur social.

Si les problématiques varient selon les territoires, tous pointent **l'absence de représentation spécifique des dossiers des personnes hébergées en foyer dans les commissions d'attribution des logements vacants**.

En pratique, les travailleurs sociaux des foyers d'hébergement ne sont pas présents et la plupart du temps pas représentés dans ces commissions ; les travailleurs sociaux des centres communaux d'action sociale, en revanche, sont systématiquement présents, et défendent les dossiers qu'ils suivent personnellement, ou suivis par leur service.

Or les personnes hébergées en foyer ne sont pas éligibles au suivi social « de secteur », parce qu'ils bénéficient d'un suivi social au sein de leur foyer.

Concrètement cela implique que les dossiers de ces personnes ne sont que marginalement défendus par les représentants des communes lors des commissions d'attribution.

En pratique, la capacité d'un foyer d'hébergement à « placer » les personnes dont la situation répond aux conditions d'entrée dans un logement social dépend de partenariats plus ou moins formels établis à l'initiative du responsable du foyer avec tel ou tel organisme de logement social, et, par suite, de l'ancienneté d'existence de la structure d'hébergement, des ressources susceptibles d'être mises à contribution dans le développement de partenariats ou encore de l'initiative du conseil d'administration d'un bailleur social d'intégrer des représentants de ces foyers à leurs commissions d'attribution.

La responsable du recouvrement d'un bailleur social implanté en Isère nous a par ailleurs indiqué que de nombreux logements vacants étaient attribués à des personnes « trouvées » sur des sites d'annonce tels que « le bon coin » ou d'autres spécifiquement destinés à la recherche de locataires, les membres de la commission n'ayant régulièrement pas suffisamment de dossiers à proposer pour remplir l'ensemble des logements.

Elle explique cette situation par le fait que les travailleurs sociaux déposent avec les personnes des demandes en ligne et obtiennent ainsi un numéro unique, puis attendent d'être contactés.

Or cette démarche ne suffirait pas à « saisir » les bailleurs d'une véritable demande d'attribution, car la recherche de locataires par ce site nécessite énormément de temps, les personnes inscrites qui ont trouvé un logement privé ne se radient pour la plupart pas de la plateforme, et le contenu du site étant en partie obsolète.

Si l'état de nos connaissances et les moyens à notre disposition ne nous permettent pas d'affirmer dans quelle mesure ce constat est susceptible d'être généralisé, il semble en revanche que la création d'un « canal » juridiquement encadré d'accès simplifié des foyers aux bailleurs sociaux implantés sur leurs territoires permettrait de fluidifier les liens entre hébergement et logement social, et de contribuer au désengorgement des dispositifs d'hébergement.

### **Problématique de l'écart simulation / montant effectif des aides dans l'attribution des logements sociaux**

Les conditions spécifiques d'ouverture et de calcul du montant des prestations familiales à destination des ressortissants d'Etats tiers à l'Union européenne résidant sur le territoire français sont énoncées à l'article L.512-2 du code de la sécurité sociale. L'article L.351-2-1 du code de la construction et de l'habitat se réfère aux mêmes dispositions s'agissant des conditions d'octroi de l'aide personnalisée au logement (APL).

La principale difficulté réside dans les critères de prise en compte des enfants d'un étranger qui réside régulièrement en France : à de nombreuses, mais très précises exceptions près, seuls les enfants nés en France ou entrés en France en application de la procédure de regroupement familial sont pris en compte dans le calcul du montant des prestations.

Or la spécificité des règles applicables aux ressortissants étrangers, notamment s'agissant des conditions d'ouverture et du calcul du montant des APL et des prestations familiales (voir IV 5-), est très rarement maîtrisée par les intervenants sociaux qui accompagnent les primo-arrivants à la construction de leur dossier de demande de logement, et n'est pas prise en compte s'agissant des simulations effectuées en amont des demandes d'ouverture de droits.

Concrètement, cela implique que les prestations perçues sont fréquemment très inférieures aux ressources sur lesquelles la commission d'attribution des logements sociaux a basé son orientation, ce qui augmente sensiblement les risques d'impayés dès l'entrée dans le logement.

Cette problématique est régulièrement soulevée sur notre ligne téléphonique, notamment par des travailleurs sociaux de CCAS et des bailleurs sociaux.

#### **→ Préconisation**

- Adapter le simulateur de la CAF à la complexité de la réglementation applicable aux ressortissants étrangers.
- Multiplier les actions de formation des partenaires de l'intégration à l'accès aux droits sociaux des étrangers.

### **Problématique des orientations tardives liées au défaut d'accompagnement sociojuridique des personnes en situation de maintien indu**

Cette thématique est fréquemment soulevée par les professionnels des centres d'hébergement des demandeurs d'asile quelle qu'en soit la forme, et des centres d'hébergement social.

#### **Une fois la période d'attribution de l'hébergement dépassée, les personnes qui s'y maintiennent sont privées de suivi sociojuridique.**

L'ensemble de ces professionnels indique avoir reçu des directives très claires dans ce sens, l'absence de suivi étant appréhendé comme une sanction du maintien indu.

Or, ces situations concernent de fait une part importante de primo-arrivants, soit ayant obtenu une protection internationale, soit titulaires d'un titre de séjour sur un autre fondement.

Les intervenants sociaux s'accordent pour constater que l'accélération des procédures de demande d'asile implique que les personnes sont de plus en plus fragiles en termes d'insérabilité au moment de l'obtention de leur statut, n'ayant pas eu le temps de prendre leurs marques, d'apprendre le français, de participer aux activités proposées dans ces centres.

Or les BPI disposent d'un délai maximum de trois mois pour quitter le centre d'hébergement, là où, d'après les professionnels, une réorientation avant six mois est dans la majorité des cas inenvisageable.

Privées d'accompagnement social, ces personnes, qui pour beaucoup remplissent les conditions de ressources nécessaires, ne sont pas en capacité de procéder aux démarches nécessaires à l'attribution d'un hébergement social ou d'un logement pérenne.

Les BPI âgé d'entre 18 et 25 ans sont particulièrement affectés par cette problématique, étant exclus du bénéfice du RSA.

C'est aussi le cas des personnes hébergées en foyer social et titulaires d'un autre titre de séjour ; **le maintien indu est souvent le fait de personnes socialement fragiles et administrativement dépendantes de l'accompagnement social ; privées de ce dernier, la probabilité pour elles de trouver une solution de logement est extrêmement réduite.**

Là encore, le suivi social par les services sociaux de secteur n'est pas envisageable, ces derniers considérant que ces personnes bénéficient déjà d'un suivi dans leur centre d'hébergement.

#### → Exemple pratique

Mme B. titulaire d'une carte de séjour mention « vie privée et familiale » se maintient indûment au sein d'un dispositif hivernal, elle n'est pas autonome dans ses démarches administratives et ne bénéficie plus d'un accompagnement social. Cette absence d'accompagnement ne lui permet pas d'accéder à un logement autonome et donc de quitter le dispositif.

#### **Le cas particulier des situations complexes (couples dont l'un des membres est en situation irrégulière)**

Cette question est très régulièrement soulevée par les professionnels de foyers d'hébergement, confrontés à des situations où le couple, ou plus largement, la famille candidate à l'attribution d'un logement remplit les conditions de ressources applicables, mais où la réorientation est impossible du fait de la situation irrégulière de l'un des membres du couple.

La réglementation impose en effet au bailleur social de s'assurer de la régularité du séjour de l'ensemble des locataires, ce qui exclut des familles parfois nombreuses du bénéfice du pôle locatif et contribue à l'engorgement des foyers d'hébergement.

En pratique, cela incite à la fois les usagers et les bailleurs à dissimuler ou à fermer les yeux sur la situation irrégulière du conjoint ou du compagnon de la personne en situation régulière, seule signataire effective du bail.

→ **Exemple pratique**

À titre d'exemple une ressortissante nigériane victime de traite des êtres humains quitte Paris sur orientation d'ACSé (dispositif porté par l'association ALC Les Lucioles regroupant 70 partenaires en France proposant des mesures d'aide et d'assistance aux victimes de la traite des êtres humains, et notamment des actions d'éloignement géographique des victimes) et intègre un hébergement en CHRS.

La demande d'hébergement faisait figurer Madame comme célibataire alors même que cette dernière était depuis de nombreuses années en union libre. Or, son concubin n'ayant aucun droit au séjour sur le territoire français, il ne pourra pas être hébergé avec elle, alors même que Madame informe le CHRS quelques mois après son entrée dans l'hébergement qu'elle est enceinte.

Si le directeur du CHRS ne peut permettre une entrée officielle de Madame dans l'hébergement, ce dernier est présent à tous les rendez-vous de Madame au sein du CHRS et à l'extérieur du CHRS et soutiendra Madame dans sa parentalité.

Cette situation met à mal le personnel accompagnant Madame, entraînant de multiples complications concernant l'accès aux droits sociaux, notamment en ce qui concerne la déclaration de cette cellule familiale à la CAF

**L'exigence de présentation d'un avis d'imposition constitue un obstacle indépassable dans certaines situations**

L'obligation de présenter un avis d'imposition en français ou traduit par un traducteur assermenté aux fins de justifier de ses ressources est un point de blocage très fréquemment soulevé par les professionnels.

Concrètement, cela implique pour les personnes qui résidaient dans leur pays d'origine sur la période de référence qu'elles se sont vu délivrer un document équivalent par les autorités de leur pays d'origine et l'ont conservé durant leur parcours migratoire, ce qui ne correspond souvent pas à la réalité.

S'agissant des personnes qui résidaient en France, elles sont très nombreuses à ne pas s'acquitter des démarches de déclaration nécessaires, par ignorance ou du fait d'une mauvaise coordination entre les services d'accompagnement social.

**Les professionnels relèvent que cette démarche est systématiquement effectuée dans le cadre d'un accompagnement global établi sur le long terme, avec un référent social dédié. Ce n'est en revanche pas le cas de l'accompagnement effectué dans le cadre d'une demande d'asile, d'un accueil de jour ou de l'hébergement d'urgence.**

Les personnes dépourvues d'avis d'imposition parviennent parfois à obtenir une attestation de non-imposition du centre général des impôts, mais ce n'est pas automatique et ne répond à aucune logique objective.

→ **Illustration**

Madame D. vit en centre d'hébergement d'urgence avec ses 3 enfants. Elle est titulaire d'un titre de séjour « vie privée et familiale » en qualité de « parent d'enfant français ». Victime de violences de la part de son ancien conjoint, elle est hébergée par le service social d'hébergement d'urgence depuis un peu plus d'un an.

Elle a finalement trouvé une place « pérenne » dans un centre et bénéficié d'un suivi social sur le temps long. Dans le même temps, son deuxième enfant est entré à l'école et elle a trouvé une place en crèche pour son cadet jours par semaine.

Elle a trouvé un contrat à temps partiel de serveuse dans la restauration et après plusieurs démarches, la CESF d'un bailleur social lui a fait visiter un appartement adapté à la taille de sa famille.

Elle n'a néanmoins finalement pas pu en bénéficier avant l'année suivante, n'ayant pas déclaré ses revenus depuis sa fuite du domicile conjugal.

**La seule prise en compte des membres de la famille présents sur le territoire au moment de l'attribution d'un logement social**

La réglementation en vigueur ne permet aux bailleurs de prendre en considération uniquement les personnes présentes sur le territoire français lorsqu'ils attribuent les logements en fonction de la composition familiale.

Or la procédure de regroupement familial est assujettie à une condition de taille et de configuration du logement, qui doit être adapté à l'accueil de la famille une fois entrée en France.

Concrètement, cela place les personnes dans des situations inextricables, la seule solution possible étant de renoncer au bénéfice du logement social pour intégrer un logement dans le pôle locatif privé, ce qui peut s'avérer compliqué compte tenu des conditions notamment appliquées en matière de cautionnement.

→ **Illustration**

Plusieurs usagers de la permanence téléphonique ont indiqué résider dans les transports en commun franciliens à défaut de pouvoir accéder à un logement alors même que ces personnes exercent une activité professionnelle à temps complet.

## CHAPITRE 3 LA PROTECTION SOCIALE

# 1 ACCÈS AUX SOINS

Cette problématique est apparemment **omniprésente s'agissant des premières années de vie en France des usagers étrangers**.

Là encore, notre qualité de service juridique ne nous permet pas d'investiguer cette question de manière exhaustive, toutefois l'accès physique aux soins, au-delà de leur couverture par le système d'assurance maladie, semble poser plusieurs difficultés.

Il existe de nombreux travaux relatifs à la spécificité des besoins, en matière de santé, du public migrant ; nous n'aborderons pas cet aspect de l'accès aux soins, qui ne relève pas de notre compétence, dans ce rapport.

Nous relèverons simplement la récurrence de certaines difficultés, certaines étant spécifiques aux primo-arrivants, d'autres affectant l'ensemble de la population avec un effet « loupe » sur ce public :

- **L'implantation de nombreux centres d'hébergements spécialisés dans des zones rurales où l'offre de transports est rare et où l'offre de soin est insuffisante.** Si l'ensemble de la population résidant dans ces zones est affectée par l'inadéquation entre l'offre et les besoins de soins, on constate un effet « loupe » sur le public primo-arrivant, souvent non véhiculé. S'agissant plus spécifiquement de la santé mentale, les rares spécialistes présents sur certains territoires sont saturés ; il n'existe parfois aucune autre possibilité que les urgences, ce qui implique pour les professionnels d'attendre « la crise ».
- **Un nombre important de médecins refusent la présence d'un interprète pendant les consultations ;** plus largement, il est parfois très compliqué de trouver un interprète pour assister la personne lors de son rendez-vous médical, y compris dans les grandes villes. L'interprétariat représente un coût non pris en charge en dehors de certains dispositifs spécifiques n'existant que dans certains endroits.
- **Certains médecins, et particulièrement certains spécialistes, refusent simplement de recevoir le public primo-arrivant.** De très nombreux professionnels accompagnant les étrangers nous rapportent avoir dû mentir en prétendant que le rendez-vous était pour eux, ou devoir faire plusieurs tentatives avant de trouver un médecin acceptant de recevoir l'utilisateur concerné. Cette tendance a été confirmée par les constatations d'associations spécialisées telles que l'ORSPERRE SAMDARA ou encore les réseaux Intermed, avec les représentants desquels nous avons échangé lors de la 2ème Conférence régionale des acteurs de l'Intégration de la région Rhône Alpes, le 14 octobre 2019.

## 2 DES DIFFICULTÉS DE COMMUNICATION ENTRE LES USAGERS ÉTRANGERS ET LES DIFFÉRENTES CAISSES DE GESTION DES DROITS SOCIAUX SENSIBLEMENT AGGRAVÉE PAR LA GÉNÉRALISATION DE LA DÉMATÉRIALISATION DES ÉCHANGES

Les problématiques d'accès aux droits sociaux liées à des difficultés de communication avec les organismes gestionnaires font l'objet de sollicitations régulières de nos services.

Outre les problématiques spécifiques de méconnaissance du droit applicable aux ressortissants étrangers, qui seront abordées plus bas, les travailleurs sociaux font état de **délais de traitement des demandes souvent très longs, de pratiques de demandes de pièces mouvantes et d'un certain manque d'adaptation de la part de ces organismes.**

L'exemple du traitement des actes de naissance revient souvent : lorsque le tampon apposé à l'acte est difficilement lisible, la situation reste quasi-systématiquement bloquée pendant plusieurs mois. Plusieurs professionnels nous confient avoir recours, dans ces cas-là, à des attestations sur l'honneur énonçant que l'acte n'existe pas plutôt que d'adresser le seul document disponible.

### → Illustration

Une ressortissante congolaise nous a par exemple fait part d'un courrier de la CAF lui demandant de se rendre à l'Ambassade de la République Démocratique du Congo (RDC) à Paris ou à l'Ambassade de la RDC en Suisse pour faire légaliser l'acte de naissance de l'intéressée, alors même que ledit acte était déjà légalisé par un notaire agréé du RDC conformément à la législation applicable en RDC.

En dépit des explications orales de cette personne francophone, la CAF n'a eu de cesse de lui renvoyer le courrier demandant une nouvelle légalisation impliquant pour la personne d'écrire régulièrement à la CAF pour éviter que son dossier ne soit bloqué.

L'autre problématique importante est celle de la dématérialisation des relations avec ces organismes.

Un nombre important d'étrangers primo-arrivants nous font part des difficultés rencontrées dans la réalisation de leurs démarches administratives depuis la dématérialisation de ces démarches.

Si on retrouve cette difficulté pour tous les organismes sociaux : CAF, CNAV, CPAM, Pôle Emploi, c'est dans le cadre des relations avec la CAF et la CPAM que nous sommes le plus souvent interpellés.

La première difficulté est le non-accès aux courriers des organismes publics notamment en raison de l'incompréhension du fonctionnement des plateformes. La conséquence directe est la suspension des droits sociaux le temps de la régularisation des dossiers. Si certains usagers peuvent être orientés vers les ateliers mis en place par la CAF, d'autres sont beaucoup trop éloignés de l'outil informatique pour réaliser leurs démarches seuls.

**Les étrangers âgés de plus de 65 ans sont particulièrement concernés par ce problème.** Les conséquences sont multiples :

- **Difficultés d'ouverture de leurs droits à la retraite** : les interlocuteurs de la CNAV sont difficilement joignables par téléphone, les plateformes numériques ont souvent des bugs et il est difficile de prendre rendez-vous en ligne. Il arrive souvent que le juriste intervenant au sein des permanences d'accès au droit doive insister pendant plusieurs jours avant d'obtenir un rendez-vous. Cette situation est anxiogène pour ces usagers d'autant que la retraite devient, pour beaucoup, leur unique source de revenus.
- **Perte d'autonomie dans leurs démarches** : de nombreux usagers ont l'impression d'avoir perdu l'autonomie qu'ils ont réussi à acquérir depuis leur entrée en France. Ils ont souvent honte de ne plus être en mesure de réaliser leurs démarches. Certains usagers sont orientés vers le service juridique en raison de leur isolement, d'autres préfèrent ne pas être obligés de demander à leurs enfants.

**Près de la moitié des primo-arrivants reçus en permanence ne sont pas familiers de l'utilisation de l'outil informatique.** Pour beaucoup, la barrière de la langue est un obstacle à l'entrée dans des ateliers dédiés.

Cette réalité a des conséquences très concrètes sur une structure comme l'ADATE : alors que les permanences d'écrivains publics se raréfiaient au profit des permanences juridiques en raison de l'intensification quantitative autant que qualitative de la réglementation applicable aux ressortissants étrangers, nous avons dû ouvrir de nouvelles permanences d'écrivain public pour répondre à une demande pressante d'aide à l'utilisation de ces outils.

## 3 MÉCONNAISSANCE DE LA RÉGLEMENTATION APPLICABLE AUX USAGERS ÉTRANGERS PAR LES CAISSES COMPÉTENTES

### La persistance des demandes infondées de production d'un certificat médical de l'OFII

Lorsque des allocataires étrangers déposent une demande d'allocations familiales pour leurs enfants à charge, certaines caisses envoient, automatiquement, une demande de transmission du certificat médical OFII pour les enfants nés en dehors du territoire national (parfois même en cas de naissance en France).

**Or, ce certificat médical OFII ne doit être demandé que si l'enfant n'entre dans aucune des catégories d'exemption de l'obligation d'entrée en France des enfants nés à l'étranger par regroupement familial,** qui sont énoncées à l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale.

Nous avons pu constater que cette demande s'adresse, parfois, à des bénéficiaires de la protection subsidiaire ou à des parents d'enfants mineurs bénéficiaires de la protection subsidiaire.

Elle s'adresse, parfois aussi, à des allocataires entrés en France en même temps que leurs enfants, ayant déposé une demande de carte de séjour temporaire sur le fondement de l'article L. 313-11 7° du CESEDA, demande ayant conduit à la délivrance d'une carte de séjour temporaire mention « privée et familiale ».

Nous avons relevé deux conséquences principales liées au retard dans l'ouverture des droits aux allocations familiales :

- **Blockage du processus d'insertion, notamment vers l'accès à un logement autonome** (les enfants exclus du calcul du montant des prestations familiales ne sont pas pris en compte dans le calcul du montant de l'aide personnalisée au logement (APL) ni dans le calcul du montant du revenu de solidarité active (RSA)).
- Cette difficulté génère **un nombre important de contentieux.**

#### → Préconisations

- Document préfecture : création d'une lettre de liaison délivrée à l'utilisateur au moment de la remise du titre. Cette lettre indiquera le fondement juridique de délivrance du titre.
- Circulaire D. 512-2 CSS : rédaction d'une circulaire détaillant les différentes situations prévues aux articles L. 512-2 et D.512-2 du code de la sécurité sociale

#### → Illustration

Mme M. parent de bénéficiaire de la protection subsidiaire s'est vu refuser l'ouverture de droits aux prestations familiales au motif qu'elle ne pouvait pas fournir le certificat médical OFII.

## Application des accords bilatéraux et UE au seul stade contentieux

Outre les dérogations expressément prévues à l'article L512-2 du code de la sécurité sociale à l'obligation, s'agissant de la prise en considération des enfants de l'étranger régulièrement en France dans le calcul des prestations, de prouver l'entrée desdits enfants sur le territoire français par regroupement familial, la Cour de cassation a étendu cette dérogation à plusieurs Etats :

- En application des dispositions d'accords d'associations signés entre l'Union européenne et les Etats tiers, aux enfants des ressortissants d'Algérie, du Maroc, de Tunisie, de Turquie, de San Marin, d'Albanie, du Monténégro et de Macédoine qui sont titulaires d'un titre de séjour autorisant à travailler, quelles que soient les modalités d'entrée en France de leurs enfants (CNAF, 5 juill. 2013, télécopie 22).
- En application d'accords bilatéraux de sécurité sociale prévoyant spécifiquement une égalité de traitement s'agissant des prestations familiales. Par un arrêt plus récent, la cour de cassation a néanmoins limité cette extension, excluant de son bénéfice les ressortissants de pays avec lesquels la France a conclu, par ailleurs, un accord de circulation avec le même Etat prévoyant expressément l'obligation de respecter la procédure de regroupement familial s'agissant de l'entrée des enfants. Demeurent néanmoins concernés les ressortissants des Etats de l'ex Yougoslavie et du Québec notamment.

En dépit d'une jurisprudence constante, dont la CNAF prenait acte par instruction en juillet 2013, explicitant que ce principe d'égalité de traitement vaut pour les ressortissants des États ayant un accord avec l'UE (CNAF, 5 juill. 2013, télécopie 22), **ces exemptions de l'obligation d'entrée des enfants par regroupement familial s'agissant des prestations familiales ne sont à notre connaissance jamais appliquées au stade de la demande initiale d'ouverture de droits, et que très rarement au stade précontentieux.**

Cette absence de prise en considération, avant le stade contentieux, des droits des ressortissants de plusieurs Etats étrangers régulièrement établis en France a pour conséquence directe, outre la précarité matérielle aggravée de certaines familles, le déploiement de ressources humaines et matérielles importantes, les usagers ayant souvent recours à un service d'accompagnement social, lequel se tourne la plupart du temps vers un service spécialisé, qui renvoie, après de vaines tentatives d'échanges avec la caisse concernée, vers un avocat, qui saisit alors la juridiction compétente.

Les caisses reviennent régulièrement sur leur décision initiale à ce stade, sans attendre la décision du tribunal compétent ; dans le cas contraire, lorsque les conditions de l'accord invoqué sont réunies (qualité de travailleur du demandeur aux prestations notamment), le tribunal statue systématiquement en faveur du requérant.

→ **Illustration**

M. M ressortissant macédonien salarié, bénéficiant d'une autorisation provisoire de séjour parent d'enfant malade, a vu sa demande de prestations familiales refusée et a dû attendre un jugement du tribunal pour obtenir l'ouverture des droits.

→ **Préconisation**

- Création d'un poste de médiateur spécialisé en droit des étrangers au sein des CAF, assurant l'interface entre les usagers et les techniciens.
- Diffusion à l'ensemble des CAF d'une circulaire énumérant l'ensemble des Etats dont les ressortissants sont exemptés des modalités d'entrée par regroupement familial de leurs enfants, et les conditions précises de cette exemption.

## 4 LE CAS PARTICULIER DES MINEURS BPI ET DES ENFANTS ENTRÉS EN FRANCE EN QUALITÉ DE « MINEURS À CHARGE DU CONJOINT ÉTRANGER D'UN RESSORTISSANT FRANÇAIS »

Parmi les situations des enfants de ressortissants étrangers décrites à l'article L512-2 du code de la sécurité sociale comme permettant la prise en considération de ces derniers dans le calcul des prestations familiales, et à l'article L351-2-1 du code de la construction et de l'habitat s'agissant du calcul du montant de l'aide personnalisée au logement, deux semblent avoir été oubliées par le législateur :

- Celle des enfants mineurs eux-mêmes bénéficiaires d'une protection internationale, et
- Celle des enfants entrés avec un visa ad hoc « enfant mineur d'un conjoint de français ».

Dans ces deux situations, la procédure de regroupement familiale n'a par nature pu être détournée puisqu'elle était inapplicable dans le premier cas, et considérée comme telle par les autorités consulaires françaises pour le second.

En l'absence d'un quelconque contournement du droit applicable, l'inégalité de traitement induite par ces omissions semble difficile à justifier sur le plan juridique.

## CONCLUSION GÉNÉRALE

Les règles applicables aux ressortissants étrangers primo-arrivants apparaissent comme un véritable facteur de souffrance professionnelle pour de nombreux acteurs de l'intégration.

Si ce constat s'explique en partie par de nombreux dysfonctionnements qui constituent des freins objectifs parfois extrêmement lourds aux accompagnements sociaux et à l'insertion professionnelle menés par ces acteurs, ce malaise semble aggravé par des causes plus profondes.

En synthèse, les acteurs de l'intégration se sentent démunis face à ces règles et fragilisés dans leur position professionnelle, et ont progressivement adopté une posture de méfiance vis-à-vis d'administrations considérées comme facteurs de complications plus que comme des ressources potentielles, et ce que l'acteur de l'intégration soit public ou privé. Le travail en silo des administrations est fréquemment évoqué comme un frein par les acteurs publics qui n'obtiennent pas les réponses à leurs questions et ce, parfois, au sein d'une même administration.

S'agissant des dysfonctionnements constatés, ils ont des conséquences parfois dramatiques, ce qui, cumulé à l'absence d'interlocuteurs identifiés, contribue largement à donner des administrations, et notamment de l'administration préfectorale, l'image d'une structure désincarnée, implacable, au fonctionnement absurde.

L'absence totale de sensibilisation au droit des étrangers dans la plupart des centres de formation initiale des travailleurs sociaux contribue certainement à cette perte de repères évoquée par les acteurs de l'intégration.

Plus généralement, **ces acteurs souffrent d'un manque de formation mais également d'outils « ressources »**, et expliquent s'en sortir en faisant du « bricolage », ou grâce à leur réseau personnel ou professionnel lorsqu'ils le peuvent, mais n'avoient aucune ressource systématiquement joignable, fiable et opérationnelle.

Au-delà des préconisations proposées tout au long de la seconde partie de ce rapport, il nous semble crucial, à l'issue de ce travail de diagnostic, qu'**une réflexion soit menée avec l'ensemble des acteurs concernés autour des vecteurs d'amélioration de l'accès aux droits des ressortissants étrangers primo-arrivants et âgés.**

Cette réflexion devra intégrer les deux axes identifiés en première partie de ce rapport, à savoir :

- **La formation des acteurs** au droit des étrangers ainsi que la mise à disposition d'outils « ressources ».
- **La mise en réseau des acteurs sur les territoires** afin de favoriser l'identification d'interlocuteurs pertinents dans les administrations compétentes ainsi que la création de liens entre les acteurs de l'intégration et les institutions compétentes s'agissant de l'accès aux droits des primo-arrivants.
- **Le lancement d'une étude de préconisations incluant l'ensemble des acteurs concernés**, organisée autour d'ateliers de travail thématiques sur plusieurs sessions, nous paraît d'autant plus pertinent dans un contexte de crispation des acteurs autour des problématiques liées à l'accès aux droits des primo-arrivants.

---

## ANNEXES

### Liste des annexes :

- Annexe 1 : Analyse des questionnaires complétés par les professionnels ayant participé à nos sessions de formations
- Annexe 2 : Le régime juridique de l'échange du permis de conduire étranger
- Annexe 3 : Décision de rejet d'une demande d'échange de permis de conduire étranger
- Annexe 4 : Courriel de l'autorité consulaire française à Erbil
- Annexe 5 : Décompte du coût total nécessaire à l'obtention d'un visa dans le cadre de la réunification familiale concernant les membres d'une famille afghane
- Annexe 6 : Courriel du service chargé du traitement des demandes de regroupement familial de la préfecture de l'Isère