



Note à destination des parlementaires

sur **l'impact du projet de loi**  
**« contrôler l'immigration**  
**et améliorer l'intégration »**

sur l'accompagnement des personnes étrangères



## Table des matières

Introduction .....	3
I. Un accès difficile aux préfectures pour l'enregistrement des demandes de titres de séjour et de longs délais d'instruction .....	5
II. La création d'une condition supplémentaire pour accéder à un titre pluriannuel : un risque de maintenir les personnes en situation précaire, et de renforcer les inégalités femmes-hommes. ....	7
III. Favoriser le travail comme facteur d'intégration .....	9
• Le titre de séjour « métiers en tension » : un titre insécurisant pour les salariés et pour les employeurs .....	9
• Focus sur la situation des Mineurs non Accompagnés .....	10
• Focus sur Ateliers d'Adaptation à la Vie Active (AAVA).....	11
• Focus sur l'accès au travail de tous les demandeurs d'asile .....	12
IV. Renouvellement et retrait des cartes de séjour pour « <i>non-respect des principes de la République</i> ».....	14
V. La réforme du système de l'asile .....	16
• Sur le projet de création d'espaces France Asile .....	16
• Sur les chambres territoriales de la CNDA et l'extension de la compétence du juge unique de la Cour. ....	16
Conclusion.....	18

## Introduction

Depuis 1980, 29 lois sont venues encadrer de plus en plus strictement les conditions auxquelles les personnes étrangères peuvent entrer, résider, étudier, accéder aux droits permettant de mener une vie décente sur le territoire. A ces textes législatifs s'ajoutent des dizaines de décrets, circulaires et autres directives applicables au sein des multiples administrations auxquelles s'adresse une personne étrangère qui entre sur le territoire français pour s'y installer.

La quasi-totalité de ces textes émane directement du pouvoir exécutif et persiste à poursuivre une approche que l'on peut qualifier de régalienne du phénomène migratoire : qui peut entrer, pourquoi, comment contrôler qui réside sur le territoire, comment dissuader ceux dont on ne veut pas - ou plus - de rester, comment expulser efficacement. Plus de 40 ans après le premier de ces textes, aucune véritable étude d'impact n'a été menée, aucune réflexion globale initiée : le débat est toujours enfermé dans les termes imposés par le pouvoir exécutif. Or l'immigration est aujourd'hui pleinement un sujet de société. Il s'agit d'un fait social qui concerne l'ensemble des personnes qui composent la société française puisque l'enjeu est celui du vivre ensemble.

Lorsque l'on évoque, par exemple, la « reprise des flux d'immigration irrégulière » sans questionner la fabrique croissante de situations d'irrégularité par l'administration elle-même, on contribue à distiller une peur irrationnelle de l'« Autre » tout en se privant de la possibilité d'un véritable débat démocratique. Pourtant les éléments sont connus et répertoriés : plus on durcit les conditions d'accès à tel ou tel titre de séjour, moins le nombre de personnes susceptibles d'y prétendre est élevé, ce qui grossit les rangs des personnes en situation administrative irrégulière (c'est mathématique et c'est même le but poursuivi par les différentes réformes évoquées). De même, les dysfonctionnements massifs des services préfectoraux dédiés fabriquent chaque jour de nouvelles situations administratives précaires, faute de rendez-vous de demande de renouvellement ou de délivrance d'un récépissé dans des délais compatibles avec le maintien des droits. Nous connaissons toutes et tous au moins une personne, inscrite dans notre quotidien, concernée par une problématique de perte ou de difficulté d'accès à un droit au séjour.

D'une manière générale, l'approche à la fois policière et comptable de l'immigration fait obstacle à toute politique efficace d'"intégration" ou d'"inclusion". Les freins à l'insertion sociale ont été longuement pensés, étudiés, documentés en France et ont donné lieu à deux textes ambitieux : la loi 2002-2 rénovant l'action sociale et médico-sociale, la loi 2005-32 de programmation pour la cohésion sociale et la loi 2005-102 pour l'égalité des droits et des chances. Or l'ensemble des dispositions applicables aux étrangers ont pour conséquence d'exclure ces personnes du bénéfice de ces textes. Pourtant du fait des conditions de leur exil, les personnes en situation d'immigration sont plus concernées par nombre des freins à l'inclusion sociale traités par ces textes que la société dans son ensemble : isolement, précarité, difficultés à appréhender des rouages administratifs complexes... Ces freins étant par ailleurs souvent induits par l'interdiction de travailler et d'accéder à un logement, préalables nécessaires à une "intégration" apaisée.

Pour preuve, plusieurs dispositifs d'hébergement, notamment les dispositifs d'hébergement d'urgence occupés en grande majorité par des étrangers en situation administrative précaire, ne relèvent pas de la loi 2002-2. En cause, le caractère supposément temporaire de l'hébergement qui, en pratique, s'étend sur plusieurs années. Cette exclusion du champ d'application de la loi 2002-2 entraîne un accompagnement *a minima* des personnes concernées et donc, la perte d'une chance d'accéder aux ressources nécessaires pour sortir de ces dispositifs d'hébergements. Ainsi, paradoxalement, ce choix entraîne une stagnation du public hébergé au sein de ces dispositifs à la charge de l'Etat.

La politique dite de « gestion interne des flux migratoires » repose sur deux axes dont aucun n'est adossé à une réalité scientifique ou *a minima* rationnelle : le prisme de la méfiance, d'une part, alimenté en partie par l'épouvantail de l'appel d'air, d'autre part. Ce qui pouvait s'expliquer par une ignorance naïve au début des années 80 relève désormais, au vu de l'ensemble des travaux<sup>1</sup> qui démontrent que les conditions d'accueil en place dans un Etat donné n'ont absolument aucune incidence sur la proportion de personnes qui y migrent, d'une obstination coupable.

L'ensemble de ces textes a pour objet de restreindre les voies légales d'immigration. Aujourd'hui ces dernières sont réduites aux engagements internationaux de la France dans leurs interprétations les plus strictes, ainsi qu'à l'immigration dite « choisie ». Cette dernière est appréhendée selon une approche court-termiste d'ajustement de la main d'œuvre disponible aux besoins du marché du travail, là où les travaux scientifiques économiques et démographiques montrent que l'immigration ne rapporte pas autant qu'elle le pourrait, du fait des nombreux préjugés qui pèsent sur elle et des discriminations induites. Ces études ne sont que trop rarement mises en avant ou prises en considération dans les débats qui animent chaque réforme. Il est pourtant démontré que les migrations en France ont, au pire, un impact économique neutre sur la société, au mieux un impact économique positif<sup>2</sup>.

**Par les pouvoirs qui vous sont confiés, d'approfondir les grandes questions nationales et de contrôler l'action du gouvernement, votre assemblée a la capacité de s'extraire des jeux politiques et médiatiques et de délibérer au travers d'un prisme davantage ancré dans le réel.**

Dans la présente note, l'association ADATE souhaite mettre en exergue l'impact du projet de loi sur l'accompagnement des personnes étrangères.

---

<sup>1</sup> *Immigration : fabrique d'un discours de crise*, Louis Imbert, Amorce, 2022

<sup>2</sup> Hippolyte d'Albis, Directeur de recherche au CNRS, co-auteur de l'étude " «*Macroeconomic evidence suggests that asylum seekers are not a "burden" for Western European countries* », Science Advances, 2018

Voir aussi OCDE, *Perspective des migrations internationales 2021* ; Chojnicki X, Ragot L. et Sokhna N.-P, *L'impact budgétaire de 30 ans d'immigration en France : une approche comptable*, Paris, Cepii ; Rapport pour l'Assemblée Nationale sur "L'impact de l'immigration sur le marché du travail, les finances publiques et la croissance", France Stratégie, juillet 2019.

## I. Un accès difficile aux préfectures pour l'enregistrement des demandes de titres de séjour et de longs délais d'instruction

Concernant le droit au séjour dans son ensemble, le projet de loi ne répond pas à l'un des enjeux constatés sur le terrain visant à garantir à tous les étrangers, quel que soit leur département de résidence, l'enregistrement des demandes et la délivrance de titre de séjour dans des délais raisonnables, ainsi que la **continuité de leur droit au séjour**.

Depuis la dématérialisation de certaines demandes de titre de séjour dans leur intégralité, de **nombreux dysfonctionnements sont constatés**, soit du fait que les **usagers maîtrisent mal l'outil informatique, soit du fait que l'outil proposé est lui-même défaillant et inadapté**. Face à ces dysfonctionnements, il reste très difficile voire impossible d'accéder directement au guichet ; les usagers se heurtent à un **mur numérique**, en particulier lorsqu'ils ne sont pas accompagnés par des associations<sup>3</sup>.

Pour certaines demandes qui continuent à passer par un rendez-vous au guichet, l'accès à la préfecture reste très long et très restreint.

Dans le département de l'Isère par exemple, il existe un calendrier de prise de rendez-vous en ligne en vue de l'enregistrement des **demandes de renouvellement** de titre de séjour ou du retrait de carte de séjour déjà fabriquée. Or il est fréquent de **ne pas trouver de créneau disponible pendant plusieurs semaines** : les usagers se voient obligés de **se connecter les dimanches à minuit** (heure à laquelle de nouveaux rendez-vous sont ouverts à la réservation) dans l'espoir d'obtenir un rendez-vous avant qu'il n'y en ait plus aucun de disponible, ou de recommencer la semaine suivante. Les usagers qui n'arrivent pas à obtenir de rendez-vous de renouvellement avant l'expiration de leur carte se trouvent ainsi sans document leur permettant de justifier de leur droit au séjour, ce qui leur pose de nombreux problèmes avec leur employeur mais aussi avec d'autres administrations telles que la CAF. Une fois le rendez-vous obtenu, si celui-ci a lieu après l'expiration de la carte de séjour que l'utilisateur souhaite faire renouveler, ce dernier n'a toujours aucun document justifiant de la continuité de son droit au séjour. Certains départements ont mis en place des documents de « confirmation de rendez-vous » mentionnant que les droits du précédent titre sont prolongés jusqu'au jour du rendez-vous. Mais, d'une part, l'obtention de ce document suppose d'avoir trouvé un rendez-vous disponible en ligne et, d'autre part, la validité de ce type de document pose question à de nombreux employeurs à qui il est par ailleurs répété qu'ils ont l'entière responsabilité de s'assurer du droit au travail de leurs salariés et qu'ils sont passibles de sanctions si leurs salariés ne sont pas autorisés à travailler.

Les délais d'obtention d'un rendez-vous pour une première demande de titre de séjour sont aussi très longs. Dans de nombreux départements, la première étape en

---

<sup>3</sup> Défenseur des droits, "Dématérialisation des services publics : trois ans après, où on en est ?", 2022

vue de l'obtention d'un rendez-vous consiste à envoyer un dossier papier ou un dossier en ligne et d'attendre que la préfecture propose un rendez-vous : les usagers ne reçoivent aucune information sur l'avancée de leur demande pendant parfois plusieurs mois. Cette difficulté d'accès au guichet est particulièrement aigüe pour les demandes d'admission exceptionnelle au séjour, pour des étrangers qui bien souvent remplissent pourtant les conditions du nouveau titre de séjour « métiers en tension » proposé dans le projet de loi. Par exemple dans le Rhône, des demandes de rendez-vous pour le seul enregistrement d'une demande d'admission exceptionnelle au séjour sont en attente depuis près de deux ans. Autre exemple dans la Loire, les rendez-vous pour l'enregistrement d'une demande d'admission exceptionnelle au séjour sont systématiquement indisponibles sur le calendrier en ligne, pour un usager qui se connecte chaque dimanche à minuit depuis 2 mois.

Enfin, les délais d'instruction par les services préfectoraux des premières demandes de titre de séjour ou de certaines demandes de renouvellement dépassent fréquemment et largement le délai légal de quatre mois prévus à l'article R432-2 du CESEDA.

La dématérialisation, le faible nombre de rendez-vous proposés en préfecture, auxquelles s'ajoute l'incapacité de l'administration de délivrer des documents de séjour dans des délais adéquats - y compris pour les personnes pour lesquelles le droit au séjour est reconnu -, provoquent des inégalités de traitement entre les usagers, **des ruptures de droits, des suspensions ou pertes d'emplois ainsi que des emplois non pourvus pendant des mois**. Ces dysfonctionnements produisent des **ruptures d'insertion et créent de la désintégration**.

Garantir l'accès aux préfectures et les relations des usagers avec l'administration, dans un souci d'égalité, d'équité, d'adaptabilité et de continuité, nous semble un préalable impérieux pour rendre effectif l'accès au séjour et la stabilité du séjour en France, plutôt que de créer un nouveau titre qui restera coquille vide si les dysfonctionnements administratifs actuels persistent.

## II. La création d'une condition supplémentaire pour accéder à un titre pluriannuel : un risque de maintenir les personnes en situation précaire, et de renforcer les inégalités femmes-hommes.

A travers l'article 1er du projet de loi, le Gouvernement souhaite renforcer les conditions d'accès à la carte de séjour pluriannuelle (CSP) en ajoutant une condition supplémentaire - tenant à la connaissance d'un niveau minimal de français - à celles actuellement en vigueur. Présentée comme une réponse aux difficultés d'intégration et d'insertion professionnelle des étrangers, en particulier celles des femmes, **cette disposition risque surtout de maintenir nombre de personnes en situation précaire, et de renforcer les inégalités entre les femmes et les hommes.**

A titre liminaire, rappelons que l'introduction d'un titre de séjour pluriannuel valable pour une période de deux à quatre ans après un an de séjour régulier en France, a été créé par la loi du 7 mars 2016 *relative au droit des étrangers en France* précisément pour améliorer les conditions d'intégration des usagers en France en sécurisant leur droit au séjour, en simplifiant leurs démarches administratives, ainsi que l'activité des préfetures. Renforcer les critères pour accéder à ce titre, en ajoutant une nouvelle condition à remplir, prive d'effets les objectifs poursuivis par cette précédente réforme en réduisant le nombre de titres pluriannuels délivrés et en augmentant, conséquemment, le nombre d'étrangers renouvelant leur titre tous les ans. Cette disposition constitue un obstacle supplémentaire à la possibilité d'accéder à un séjour stable en France, lequel représente pourtant une condition préalable à une bonne insertion dans la société.

Rappelons également que la loi de mars 2016 avait déjà relevé le niveau de connaissance de la langue française exigé pour accéder à une carte de résident de dix ans (c'est le niveau A2 du cadre européen commun de référence qui est désormais requis). En pratique, cette disposition prive des personnes de l'accès à cette carte alors qu'elles remplissent toutes les autres conditions légales. Pour exemple, la situation de Madame B., de nationalité marocaine, accompagnée par notre association. Madame B. réside régulièrement en France depuis plus de cinq années, sous couvert d'un titre de séjour en qualité de conjoint de Français. Elle parle très bien français, occupe un emploi, a deux enfants français. Toutefois elle ne peut pas accéder à la carte de dix ans car elle ne sait pas écrire, faute d'avoir été scolarisée dans sa propre langue dans son pays d'origine. Elle se voit donc renouveler des titres tous les deux ans, obligeant une dépendance à son conjoint ; ce dernier étant contraint de se présenter avec elle à la préfecture pour justifier de la réalité de leur vie commune.

Le Gouvernement affirme, que *"l'exigence d'un niveau minimal de langue pour l'obtention de la carte de séjour pluriannuelle incitera les étrangers concernés à s'investir davantage dans la formation linguistique du CIR", sans tenir compte des difficultés intrinsèques aux usagers pour acquérir rapidement des compétences linguistiques, ni des difficultés pour accéder aux cours prescrits par l'OFII.*

En pratique, les raisons pour lesquelles les personnes n'ont pas le niveau de langue souhaité par le pouvoir exécutif ne tiennent pas tant à leur manque de volonté ou de mobilisation dans l'apprentissage qu'à une pluralité de facteurs : langue parlée dans l'enfance, scolarité ou non dans le pays d'origine, âge d'apprentissage de la lecture et de l'écriture (quand cet apprentissage a eu lieu), conditions d'arrivée en France (âge, hébergement collectif ou individuel, etc.)... Autant de déterminants des compétences linguistiques à prendre en compte. Ainsi, de nombreuses personnes communiquent parfaitement en français, mais ne maîtrisent pas l'écrit du seul fait d'avoir été peu – ou pas - scolarisées. Elles maîtrisent les compétences utiles dans leur vie quotidienne, y compris professionnelle, mais se verront désormais priver de l'accès à titre de séjour pérenne du fait de ne pas avoir le niveau de langue requis à l'écrit.

Cet obstacle touche particulièrement les femmes étrangères, lesquelles ont souvent été scolarisées moins longtemps dans leurs pays d'origine, assument les charges familiales, ont des carrières hachées liées aux enfants et donc moins d'accès à la formation professionnelle. Comme de nombreuses femmes en France, elles assurent des doubles journées de travail - salarié et domestique -, qui les empêchent de trouver du temps pour se former à l'écrit. Ce constat avait déjà été mis en exergue en février 2018 dans les conclusions du rapport Taché<sup>4</sup>, qui préconisait : *“le développement des possibilités de gardes d'enfants pendant les formations”* afin de garantir l'accès effectif des femmes aux formations linguistiques. Au total, l'ajout d'une condition pour accéder au titre pluriannuel renforcera les inégalités entre les femmes et les hommes, alors qu'elles sont par ailleurs présentées comme constitutive des valeurs de la République française.

Nous souhaitons d'ailleurs attirer votre attention sur le fait que **de nombreuses autres dispositions du CESEDA renforcent ces inégalités entre les femmes et les hommes**. Ainsi, l'accès à la carte de résident de longue durée-UE, à la procédure de naturalisation et à celle du regroupement familial sont conditionnés à des ressources au moins égales au SMIC à temps plein ; alors même que de nombreuses femmes travaillent à temps partiels contraints par l'employeur ou par la charge des enfants, et que leurs revenus - à travail égal - sont inférieurs à ceux des hommes. Il s'agit d'inégalités systémiques d'accès à l'emploi, impactant d'autant plus les femmes étrangères et qui ne se réduisent pas à la maîtrise du français<sup>5</sup>.

Enfin, **alors que le Gouvernement souhaite renforcer l'employabilité des personnes étrangères, nous estimons au contraire que cette mesure produira l'effet inverse**. En conditionnant toujours plus l'accès à un titre de séjour pluriannuel, nombre de personnes seront maintenues sous un titre de séjour d'un an, ce qui représentera un obstacle supplémentaire face aux employeurs ; ces derniers étant moins enclins à recruter à long terme une personne titulaire d'un titre d'un an.

---

<sup>4</sup> "72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France", Aurélien Taché, février 2018

<sup>5</sup> Voir à ce sujet la dernière [enquête ELIPA 2](#), qui relevait que : « ces différences d'intégration sur le marché du travail [entre les femmes et les hommes] s'expliquent notamment par le fait qu'une proportion importante des femmes sont au foyer : cela concerne près de trois primo-arrivantes sur dix en 2019, contre un homme sur 100 ».

### III. Favoriser le travail comme facteur d'intégration

- Le titre de séjour « métiers en tension » : un titre insécurisant pour les salariés et pour les employeurs

Concernant la proposition de création d'un nouveau titre de séjour « métiers en tension », celle-ci semble très peu ambitieuse par rapport aux politiques menées dans d'autres pays européens (Espagne)<sup>6</sup> et aux attentes exprimées par les étrangers mais aussi par leurs employeurs actuels ou potentiels.

Alors que la plupart des étrangers sans-papiers rencontrés dans nos permanences travaillent depuis de nombreuses années sans forcément être déclarés, cette carte continuera d'être conditionnée à la preuve de 8 mois d'expérience professionnelle, difficile à apporter et toujours dépendante de la volonté de l'employeur. En effet, nous ne voyons pas en quoi la création de ce titre permettra de réduire *"le potentiel déséquilibre [qui existe] entre l'employeur et le salarié"* dans l'actuelle procédure de régularisation par le travail, comme l'indique le Gouvernement, puisque l'apport de certaines preuves nécessitera toujours une implication de l'employeur (pour fournir un contrat de travail, des fiches de paie, un emploi du temps, etc.).

Aux yeux des employeurs, cette condition entre par ailleurs en totale contradiction avec l'ajout, à l'article 8 du projet de loi, d'une amende administrative les sanctionnant en cas d'emploi de personnes étrangères non autorisés à travailler. Il n'existera toujours aucun moyen d'embaucher légalement et ainsi d'intégrer par le travail un étranger sans-papier en France, malgré les besoins de main d'œuvre existants.

Sur la question des métiers dits en tension, nous pouvons légitimement interroger l'évaluation qui sera faite des besoins en main-d'œuvre. En effet, la méthode de calcul employée pour établir la liste des métiers en tension ne prend pas toujours en compte la réalité du bassin d'emploi. A titre d'exemple, le métier d'auxiliaire de vie n'est pas un métier ouvert aux étrangers en Auvergne -Rhône-Alpes, selon l'arrêté du 1er avril 2021 *relatif à la délivrance, sans opposition de la situation de l'emploi, des autorisations de travail aux étrangers*, alors que les tensions dans ce secteur sont très fortes, et ce, en raison des biais de la méthode de calcul (les personnes se déclarant en recherche d'emploi dans ces secteurs alors qu'elles ne recherchent pas d'emploi).

Cette difficulté a été accentuée avec la réforme, en avril 2021, des modalités d'instruction des autorisations de travail. Auparavant, les demandes étaient instruites par les DIRECCTEs qui faisaient un examen circonstancié du fait de leur expertise sur la réalité des bassins d'emploi. Or, depuis la réforme, les décisions sur les demandes d'autorisation de travail sont passées du ministère du Travail à celui de l'Intérieur, lequel ne se base que sur les listes nationales fixées par arrêté sans tenir compte de l'évolution/de la réalité du bassin d'emploi. Cette modification des modalités d'instruction porte préjudice à de nombreux secteurs économiques.

---

<sup>6</sup> [https://www.lemonde.fr/societe/article/2022/11/13/en-espagne-pour-les-sans-papiers-une-regularisation-contre-une-formation\\_6149666\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2022/11/13/en-espagne-pour-les-sans-papiers-une-regularisation-contre-une-formation_6149666_3224.html)

En outre, la mise à jour annuelle de la liste des métiers en tension proposée engendrera une rupture de stabilité. La double condition (avoir travaillé dans un des métiers et zones géographiques en tension pendant huit mois sur les vingt-quatre derniers mois et occuper un emploi relevant de ces métiers et zones) accroît les difficultés d'accès à ce titre de séjour : quelle serait la situation d'une personne qui, à un instant T, occupe un métier en tension et qu'une actualisation de cette liste ferait en sorte qu'il n'occupe plus un métier en tension ?

Enfin, l'article prévoit que "*l'étranger titulaire d'une carte de séjour temporaire "mention en tension" [...] peut se voir délivrer, une carte de séjour pluriannuelle mention "salarie"*". Cette rédaction laisse supposer un pouvoir discrétionnaire dans la délivrance de la carte pluriannuelle au moment du renouvellement, ce qui n'assure pas une pérennisation et une stabilité de la situation de la personne.

D'autres interrogations persistent :

- Le projet de loi prévoit un titre expérimental jusqu'en 2026. L'absence de garanties de poursuite du droit au séjour sur des titres pérennes sera un frein supplémentaire à l'embauche des personnes concernées et risque de mettre en difficultés des secteurs économiques déstabilisés par la pénurie de main d'œuvre.
- Le projet de loi n'évoque pas la situation de celles et ceux qui n'exercent pas un métier en tension. En effet, l'admission exceptionnelle au séjour (AES) (circulaire Valls du 28 novembre 2012) propose aux étrangers de régulariser leur séjour par le biais du travail, indépendamment du secteur d'activité et de la zone géographique. Cette disposition inquiète donc également au regard de la possibilité d'être régularisé quand la personne étrangère n'exerce pas un métier en tension.

- **Focus sur la situation des Mineurs non Accompagnés**

La volonté de créer une carte de séjour "métiers en tension" poursuit trois objectifs selon l'étude d'impact du projet de loi. Cependant, plusieurs dispositions dans le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) existent déjà, interrogeant alors la nécessité de créer une nouvelle carte de séjour pouvant alourdir la compréhension et les procédures administratives.

Au-delà de l'admission exceptionnelle par le séjour, la situation des mineurs non accompagnés (MNA), ignorée du projet, permet pourtant de répondre aux objectifs prévus :

- 1<sup>er</sup> objectif : ouvrir une voie d'accès au séjour par le travail, destinée à des étrangers déjà présents sur le territoire national et qui relève de la seule initiative du ressortissant étranger sans intervention, en cours de procédure, de l'employeur. Or, l'un des critères d'obtention du titre de séjour "travailleur temporaire/salarié " pour un MNA pris en charge par l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) entre 16 et 18 ans (article L435-3 du CESEDA) est relatif à la formation qualifiante. Cette formation, à visée professionnelle, permet déjà d'acquérir un droit au séjour par le travail sans intervention quelconque de l'employeur. Dans les faits, cette orientation est également encouragée par la nature de leur prise en charge, laquelle vise à une autonomie financière des MNA la plus rapide possible.

- 2<sup>ème</sup> objectif : contribuer, à l'occasion de sa mise en œuvre, à la prévention et la répression des atteintes par l'employeur à l'ordre public social, et protéger les droits de tous les travailleurs. Or, les MNA, pris en charge par l'ASE, disposent d'un accompagnement social, éducatif et juridique permettant de les protéger des potentielles infractions au droit du travail.
- 3<sup>ème</sup> objectif : participer, de façon subsidiaire, à la réduction sur le marché du travail des tensions identifiées dans certains emplois ou zones géographiques, en complément des principaux leviers sur l'offre et la demande d'emploi. Nous attirons votre attention sur le fait que la liste des métiers en tension énoncée dans l'étude d'impact reprend nombre de métiers dans lesquels les MNA orientent leur scolarité ; orientation notamment favorisée par le faible investissement de ces formations difficiles par des élèves nationaux. A l'obtention de leur diplôme, ils représentent une main d'œuvre permettant la réduction des tensions identifiées dans certains emplois ou zones géographiques.

Bien que répondant à certains critères d'intégration (accompagnement social et éducatif d'une administration française (ASE), suivi d'une scolarité dans le système éducatif français) et aux objectifs poursuivis par la création de la carte de séjour "métiers en tension", les MNA se retrouvent confrontés à de nombreux obstacles posés par une appréciation trop restrictive des critères d'obtention de la carte de séjour (six mois de formation qualifiante et absence de lien avec la famille restée dans le pays d'origine) rendant l'action de l'Etat contre-productive.

Ainsi, il ressort que la situation des MNA est une solution pour répondre aux carences des métiers et zones géographiques en tension. De nombreux employeurs sont mobilisés pour faire reconnaître la nécessité de faciliter l'accès au séjour de ces jeunes.

En conclusion, **le retrait de la condition relative aux liens avec la famille restée dans le pays d'origine**, interprétée souvent strictement par la préfecture (mention de l'existence de parents, de liens, même minimes avec ceux-ci, obtention de documents d'identité émanant du pays d'origine, mention de coordonnées d'un membre de famille sur certains passeports...), permettrait l'accès au travail de jeunes professionnels formés dans des filières désertées par les ressortissants français et motivés pour exercer des emplois dans des secteurs en pénurie de main d'œuvre. Il garantirait également la plus-value de la prise en charge des MNA, qui contribuent de manière efficace au développement économique de la France, en mettant fin à des refus de titres de séjour opposés à des jeunes dont la prise en charge et la formation ont été financés par l'Etat, par l'intermédiaire des Départements, durant leur minorité.

- **Focus sur Ateliers d'Adaptation à la Vie Active (AAVA)**

De nombreux étrangers en situation irrégulière exercent une activité économique à travers les AAVA. Ces ateliers permettent aux bénéficiaires de travailler dans des secteurs habituellement en difficultés de recrutement comme, par exemple, le service à la personne. Depuis la dernière réforme législative, le préfet a la possibilité de régulariser un étranger en situation irrégulière travaillant depuis au moins trois ans au sein de l'un de ces ateliers. La création, en 2016, de cet amendement dit "Emmaüs" avait pour objectif de favoriser la régularisation

d'étrangers ayant prouvé leur capacité d'insertion professionnelle au sein de ces ateliers. Une solution facilitante en lien avec les objectifs du projet de loi actuel serait de donner un droit au séjour de plein droit aux étrangers ayant au moins **8 mois d'activité au sein d'un AAVA**. A l'instar des précédents développements concernant les MNA, **cette solution répondrait là encore à l'objectif de régulariser les étrangers pouvant travailler dans des métiers en tension**. De surcroît, elle permettrait de fluidifier les hébergements d'urgence en permettant une autonomisation financière de ces personnes facilitant leur sortie du centre d'hébergement d'urgence.

- **Focus sur l'accès au travail de tous les demandeurs d'asile**

La mesure permettant l'accès immédiat au marché du travail des demandeurs d'asile ayant la nationalité d'un pays dont le taux de protection à l'OFPPRA est de plus de 50% constitue une méconnaissance de la dimension individuelle de l'asile.

Cette mesure risque d'abord d'exercer une pression supplémentaire sur les associations en charge d'accompagner les demandeurs d'asile au sein des structures d'hébergement, notamment au regard des tensions et conflits que cette distinction pourrait engendrer. En effet, les personnes de nationalité ne pouvant bénéficier de l'accès immédiat au marché du travail ressentiront une inégalité de traitement, susceptible de créer des tensions que les travailleurs sociaux devront gérer. Or, la pression déjà existante qui pèse sur les travailleurs sociaux de ces structures, ne sera que renforcée.

Ensuite, cette mesure risque de renforcer les inégalités femmes/hommes. En effet, la mesure permettrait potentiellement l'embauche et la formation de 2868 femmes (soit 13,27% de toutes les femmes majeures demandant l'asile) et de 10 575 hommes (soit 18,54% de tous les hommes majeurs demandant l'asile). Si pour la plupart des nationalités concernées, les femmes majeures représentent environ la moitié des demandes d'asile des personnes majeures, il est pertinent de relever que, concernant l'Afghanistan par exemple, les femmes ne représentent que 15,46% des premières demandes d'asile des personnes majeures et, concernant le Soudan du sud, elles représentent de manière dérisoire 0,68% des premières demandes (10 premières demandes de femmes majeures sur un total de 1460 premières demandes de personnes majeures issues du Soudan du sud)<sup>7</sup>.

En différenciant le taux global de protection du taux de protection des femmes majeures, nous pouvons observer que pas moins de 6 nationalités bénéficient d'un taux de protection supérieur à 50%. Ainsi, en ne prenant en compte que le taux de protection des femmes majeures, il serait possible d'ajouter sur la liste des nationalités pouvant accéder immédiatement au marché de l'emploi la Birmanie, la Centrafrique, l'Irak, la Lybie, la Palestine et la Tanzanie. Preuve une nouvelle fois que l'inégalité femmes/hommes sera renforcée par cette nouvelle disposition.

De plus, dès lors que cette mesure souhaite permettre l'intégration des personnes dont on présume de leur protection, pourquoi ne pas prendre en compte le taux de protection des enfants mineurs et permettre à leurs parents un accès immédiat au marché du travail dans la mesure où ces derniers bénéficieront, dès l'obtention de la protection de leurs enfants, d'un titre de séjour. Ce pourrait être le cas par exemple des parents guinéens, dont le taux de protection des fillettes guinéennes est de

---

<sup>7</sup> Rapport d'activité de l'OFPPRA, 2021

85,49%. Ainsi, cela permettrait aux parents de 1602 fillettes guinéennes de pouvoir accéder immédiatement au marché du travail.

Enfin, il est important de noter que la possibilité d'accéder au marché du travail sans délai pour les demandeurs d'asile issus d'une nationalité dont le taux de protection est supérieur à 50% n'est pas synonyme d'embauche. Plusieurs freins préexistent :

- En premier lieu, l'incapacité pour certaines personnes de travailler aux regards de l'absence de formations, du manque de maîtrise de la langue, mais également au regard d'une impossibilité liée à la nécessité au préalable d'accéder à des soins de qualité (troubles psychiatriques ou blessures physiques liés aux persécutions subies), ce qui est manifestement impossible tant que le délai de carence pour bénéficier de la complémentaire santé solidaire existe.
- En second lieu, des freins administratifs. Le processus d'obtention d'une autorisation de travail reste complexe – malgré la réforme d'avril 2021 présentée comme simplifiant les démarches. En pratique, nous constatons qu'il est toujours difficile pour les employeurs de comprendre dans quelle mesure ils peuvent embaucher ou non un travailleur de nationalité étrangère. Cette incompréhension l'est d'autant plus lorsque les personnes sont en procédure de demande d'asile, et risque d'être considérablement renforcée si une distinction est désormais à opérer en fonction de la nationalité du candidat à l'embauche. De surcroît, cette distinction risquera de perdurer lors de l'accès à la protection internationale des personnes ; un employeur pourrait ainsi penser qu'il ne peut embaucher le bénéficiaire d'une protection internationale d'une autre nationalité que celles listées au sein de l'étude d'impact. Au total, face à l'incompréhension des procédures et aux risques de confusions (non sans conséquence pour l'employeur en cas d'embauche d'un salarié non autorisé à travailler), les employeurs seront certainement peu enclins à embaucher des demandeurs d'asile. Ajoutons à cela que les ces derniers bénéficient d'une ouverture des droits à l'assurance maladie qu'à compter d'un délai de 3 mois après l'enregistrement de leur demande d'asile. Au-delà des arguments sanitaires et éthiques qui nous conduisent à contester ce délai de carence, relevons qu'il représente ici une nouvelle limite à l'embauche des demandeurs d'asile puisqu'il reviendra aux employeurs, durant ces 3 premiers mois, d'effectuer les démarches permettant à leur salarié de bénéficier d'une couverture maladie.

**En conclusion, limiter l'embauche aux demandeurs d'asile ayant un fort taux de protection n'aura que peu d'impact sur l'insertion des bénéficiaires d'une protection internationale pour les motifs explicités précédemment.**

**En revanche, permettre à tous les demandeurs d'asile d'avoir un droit au travail dès la première demande faciliterait la compréhension de la législation applicable pour les employeurs et donc l'insertion professionnelle des futurs bénéficiaires d'une protection internationale et, conséquemment, leurs sorties des dispositifs.** Cela permettrait là encore de répondre à la volonté affichée par le Gouvernement de répondre aux besoins de main d'œuvre étrangère, étant précisé que **l'exercice d'une activité professionnelle pendant les mois de la procédure de demande d'asile n'entraîne pas – au vu de la réglementation actuelle - de droit au séjour pour les personnes déboutées.**

## IV. Renouvellement et retrait des cartes de séjour pour « non-respect des principes de la République »

L'article 13 du projet de loi prévoit de nouvelles possibilités de retrait ou de non-renouvellement de titre de séjour pour non-respect des principes de la République. L'étude d'impact précise qu'il sera tenu compte « *de la situation des étrangers en considérant leur seul comportement, ou leurs pratiques, sans nécessairement se fonder sur la menace à l'ordre public ou des infractions pénales* », et qu'il « *reviendra à l'agent instructeur d'apprécier finement des faits et des comportements qui n'auront pas nécessairement fait l'objet de poursuites judiciaires* ». L'étude d'impact donne par ailleurs de nombreux exemples des sphères de la vie d'un étranger où ce non-respect des principes de la République pourrait être repéré et signalé aux autorités préfectorales (école, hôpital, vie associative, lieux de culte, foyer, autres services publics).

Cette mise en place d'un système d'appréciation arbitraire par les services préfectoraux, fondé sur un mécanisme de dénonciation de comportement par des administrations - voire des tiers -, et ayant un impact aussi important sur les droits des personnes étrangères, n'aura que des effets délétères sur la possibilité d'intégration des personnes étrangères, sur leur véritable adhésion aux principes de la République et sur la cohésion nationale, créant un climat de méfiance et de suspicion. Ces articles sont donc contraires à l'objectif annoncé par le gouvernement.

**Le renforcement des dispositifs de refus de renouvellement et de retrait des titres de séjour sur cette appréciation d'un comportement - qui n'est pas condamné via un appareil judiciaire -, remet en cause la séparation des pouvoirs car le préfet devient juge du comportement de la personne étrangère.** Par extension, les éléments prévus pour signaler ces éléments portent une atteinte certaine au principe du contradictoire et de la présomption d'innocence, qui sont des droits appartenant aux valeurs et principes de la République. L'ajout de l'intervention de la commission des titres de séjour, faite pour donner suite à l'avis rendu par le Conseil d'Etat, ne permet pas de garantir les respects de ces droits constitutionnels.

L'adhésion et le respect des valeurs de la République ne sont possibles que si des dispositifs sont mis en place pour permettre aux personnes étrangères de les connaître et de les comprendre. Or l'accès au premier lieu d'apprentissage des principes de la République, l'école publique, est encore insuffisant. Le nombre d'heures proposé par le dispositif Ouvrir l'Ecole aux Parents pour la Réussite des Enfants est réduit et ce dispositif n'est mis en place que sur demande des établissements. De nombreux obstacles subsistent dans l'accès à la formation et à la scolarité, notamment des mineurs étrangers de plus de 16 ans.

Plus largement, prendre part au débat politique et social est l'une des preuves les plus éloquentes d'appartenance à une société donnée ; les termes vagues et l'arbitraire adossés à cette disposition privent de fait les personnes concernées de cette possibilité, toute critique, fut-elle constructive, du fonctionnement de l'Etat d'accueil faisant peser la menace d'une perte de leur droit au séjour.

Enfin, paradoxalement, l'étude d'impact donne des exemples d'application contraire aux principes même de l'article en ce qu'il fragilise le droit au séjour des femmes. A titre d'exemple, l'application de cet article met en danger les femmes victimes de violences sexuelles qui pourraient faire l'objet d'un retrait de leur titre de séjour en raison du refus d'être auscultées par un homme, si elles ne sont pas en mesure comme la grande majorité des femmes victimes de ces violences, d'expliquer le motif de ce refus. Cette double peine limitera de manière importante la possibilité de prévenir et détecter les violences conjugales.

## V. La réforme du système de l'asile

- **Sur le projet de création d'espaces France Asile**

Le projet de loi prévoit la création d'espaces France Asile qui seront intégrés aux GUDA actuellement existants. Ces derniers auront pour rôle de recueillir les éléments relatifs à la demande d'asile des personnes, et ce sans délais après l'enregistrement de la demande auprès de la préfecture, prévoyant ainsi de supprimer le délai de 21 jours existant pour envoyer l'ensemble des éléments du dossier et du récit de demande d'asile à l'OFPPA.

Ce travail est aujourd'hui exercé au sein des SPADA par des professionnels formés.

Sans formations, ni moyens suffisants accrédités à ces espaces France Asile, une nouvelle charge viendra peser sur les associations. Ces dernières viendraient compenser les carences pouvant apparaître au sein des récits rédigés par les espaces France asile. Cela pourrait créer une inégalité dans l'accompagnement des personnes en demande d'asile (les personnes hébergées pouvant bénéficier d'un meilleur accompagnement dans leur demande d'asile, notamment sur la partie liée au récit). Ces inégalités pourraient apparaître de manière plus visible selon les territoires, dans la mesure où certains disposent d'un tissu associatif plus fourni que d'autres.

Il est important de relever que cette mesure ne permettrait de réduire les délais de la demande d'asile seulement de 21 jours. Si elle s'inscrit dans une volonté d'accélérer le traitement des demandes, ce raccourcissement peut avoir des conséquences néfastes. Celles-ci apparaissent de manière plus prégnante dans la proposition de créer des/mesures créant les chambres territoriales de la CNDA et l'extension de la compétence du juge unique de cette Cour.

- **Sur les chambres territoriales de la CNDA et l'extension de la compétence du juge unique de la Cour.**

Il est tout d'abord nécessaire de s'interroger sur la formation des juges qui siègeraient au sein de ces chambres territoriales. Cela est d'autant plus inquiétant que la compétence du juge unique sera, comme le prévoit le projet de loi, étendue à l'ensemble des affaires. Or, il est communément admis que les décisions sont meilleures lorsqu'elles sont rendues de manière collégiale, le débat permettant de diversifier les points de vue au regard du récit et du discours de la personne.

Sous couvert de lisibilité de la procédure et de réduction des délais, le projet de loi risque de confondre vitesse et précipitation. En effet, il est communément admis en droit d'asile que la parole est généralement la seule preuve apportée par la personne demandeuse d'asile. Or, la parole met généralement du temps à se libérer. L'exemple le plus flagrant concerne les personnes victimes de traite des êtres humains. Dans ce type de situation, il est admis que les services de l'asile font porter la responsabilité des actes des réseaux sur les victimes en leur demandant la preuve d'une distanciation pour être protégées.

Cette rupture complète avec les personnes les ayant exploitées est bien souvent conditionnée à la preuve que la personne en demande d'asile soit en lien avec une structure spécialisée. Le manque de capacité d'accueil de ces organismes implique qu'il existe un délai souvent long avant que les personnes ayant été victimes de TEH puissent entrer en contact avec elles. Ensuite, il est nécessaire qu'un lien de confiance puisse se tisser en raison des enjeux sécuritaires liés à leur situation, ce pour lequel une temporalité courte ne peut être envisagée.

Pour conclure, ce n'est pas tant la durée du traitement des demandes d'asile qui pose problème, mais plutôt la gestion de l'attente (toute raison gardée). Il est donc primordial d'avoir une réelle politique d'intégration des personnes en demande d'asile. Ce n'est cependant pas l'objectif poursuivi de ce projet de loi, malgré la mesure permettant l'accès immédiat au marché du travail de certains demandeurs d'asile, dès lors qu'il ne s'agit pas d'une intégration au regard de la personne, mais au regard du biais de la présomption d'obtention d'une protection internationale.

## Conclusion

Le traitement politico-médiatique des questions migratoires entraîne des réponses inadaptées à la question de l'insertion sociale et professionnelle des personnes étrangères. L'association ADATE, par sa longue expérience dans l'accompagnement global des personnes étrangères, et à travers les différents rapports d'études de préconisations sur l'insertion professionnelle et l'accès au logement des personnes étrangères pense nécessaire de raccrocher les politiques d'intégration au droit commun de l'accessibilité. Appréhender l'accompagnement des personnes étrangères sous le prisme du « handicap social » que représente leur situation au regard de l'accès au séjour, de l'accès à la langue et de l'interculturalité, permettrait de faire bénéficier ces personnes de la loi de 2005 sur l'égalité des chances. Cette loi, élaborée avec les spécialistes de l'accessibilité permet une prise en compte globale de tous les paramètres freinant les personnes concernées vers l'insertion sociale et professionnelle et l'accès à la citoyenneté (lever les freins liés au handicap mais aussi modifier le regard de la société civile sur le groupe concerné). Il est nécessaire d'arrêter d'essentialiser les personnes étrangères en fonction de leur situation administrative et de les accompagner vers la levée des freins à travers le déploiement des mesures prévues dans la loi de 2005 sur l'égalité des chances. Cette solution à la fois plus humaine et moins coûteuse en matière de finances publiques permet une vraie intégration des personnes étrangères dans les dispositifs de droit commun, participe à une vraie politique de lutte contre les discriminations, et ne peut que favoriser le vivre ensemble.

L'association plaide donc en faveur d'un retrait de ce texte et de la création d'un groupe de travail avec les associations spécialisées dans l'accompagnement des personnes étrangères, les administrations déconcentrées concernées et les usagers, pour travailler sur une adaptation de la loi sur l'égalité des chances à la situation des personnes étrangères.

Jean François CLAPPAZ

Président de l'association ADATE

*A partir du soutien opérationnel et technique*

- *de l'équipe de juristes et de directions spécialisées en droits des étrangers de l'association, spécialisés en droit d'asile et de séjour,*
  - *de la direction du pôle dédié à l'accompagnement des Mineurs Non Accompagnés*
- et de la représentation de l'association au Sénat en date du 26 février au Sénat par :*
- *Nathalie Bessard, directrice du Pôle Accès au Droit et juriste*
  - *Eloise Bernon, juriste en droit des étrangers*
  - *Stephane Perreau, juriste en droit des étrangers*