



COMMISSION DES FINANCES

Mme Marie-Carole CIUNTU

Rapporteur spécial

Rapport

**APPRENTISSAGE DU FRANÇAIS ET DES VALEURS
CIVIQUES : DAVANTAGE DE MOYENS ET TOUJOURS
PAS DAVANTAGE DE RÉUSSITE**

(Rapport sans compte rendu)

VERSION PROVISOIRE
MARDI 24 SEPTEMBRE 2024

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	13
AVANT-PROPOS	15

PREMIÈRE PARTIE

LA FORMATION LINGUISTIQUE ET CIVIQUE DANS LE CADRE DU CIR, UN LEVIER D'INTÉGRATION CRITIQUÉ

A. UN DISPOSITIF PROGRESSIVEMENT RENFORCÉ.....	17
1. Une formation linguistique et civique des étrangers primo-arrivants ayant fait l'objet de réformes et renforcements successifs	17
2. La mise en œuvre du dispositif de formation linguistique et civique.....	24
3. Une formation linguistique pouvant se poursuivre au-delà du CIR	28
4. Une application différée et allégée du CIR à Mayotte.....	29
B. ...DONT LA MISE EN ŒUVRE A FAIT L'OBJET DE CRITIQUES RÉCURRENTES.....	31
1. L'absence regrettable d'obligation de résultats en dépit d'un objectif de maîtrise de langue peu ambitieux.....	31
2. Une formation civique trop théorique et condensée sur quatre jours	33
3. Un modèle de formation soumis à des contraintes endogènes et exogènes.....	34
C. ...AVEC UN COÛT BUDGÉTAIRE CROISSANT POUR DES RÉSULTATS DÉCEVANTS.....	36
1. Un coût budgétaire ayant plus que doublé depuis 2016	36
2. Des résultats décevants au regard des moyens budgétaires consacrés à la formation linguistique	38

DEUXIÈME PARTIE

UN DISPOSITIF DE FORMATION LINGUISTIQUE ET CIVIQUE SENSIBLEMENT RENFORCÉ PAR LA LOI DU 26 JANVIER 2024 POUR CONTRÔLER L'IMMIGRATION, AMÉLIORER L'INTÉGRATION

A. UNE RÉFORME AMBITIEUSE DU CADRE DE LA FORMATION CIVIQUE ET LINGUISTIQUE OPÉRÉE PAR LA LOI DU 26 JANVIER 2024.....	41
1. Un rehaussement du niveau de langues exigé pour l'obtention d'une carte de séjour pluriannuelle ou d'une carte de résident dans le cadre de la formation linguistique	41
2. La délivrance de cartes de séjour pluriannuelles et de cartes de résident aussi conditionnée à la réussite d'un examen à l'issue de la formation civique.....	48
3. Une plus grande association des employeurs au parcours d'intégration des primo-arrivants	52

B. ...QUI NE PERMET TOUTEFOIS PAS DE RÉPONDRE PLEINEMENT AUX LACUNES IDENTIFIÉES DES FORMATIONS LINGUISTIQUES ET CIVIQUES... ..56	
1. Une formation linguistique largement déconnectée de la formation civique, avec un niveau initial évalué trop rapidement.....56	
2. Une multiplication des objectifs de la formation civique entraînant une dilution de l'apprentissage des droits et des devoirs liés à l'intégration dans la société française.....57	
3. Une mise en œuvre décevante de la formation linguistique et civique à Mayotte62	
C. ...POUR UN COÛT BUDGÉTAIRE SOUS ÉVALUÉ.....63	
1. L'entrée en vigueur de l'article 20 de la loi contrôlant l'immigration et améliorant l'intégration pourrait représenter de nouvelles dépenses conséquentes pour le programme 10463	
2. L'impact financier du basculement vers une obligation de résultats à la fin de la formation et le rehaussement des exigences linguistiques n'a fait l'objet d'aucune évaluation approfondie.....64	

TROISIÈME PARTIE
PRÉPARER LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DE 2024
EN RESTANT VIGILANT SUR LES MOYENS BUDGÉTAIRES
ALLOUÉS À LA FORMATION LINGUISTIQUE ET CIVIQUE

A. CONSOLIDER LES FORMATIONS LINGUISTIQUE ET CIVIQUE, EN REVOYANT LEUR ARTICULATION67	
1. Revoir la temporalité de la formation civique par rapport à la formation linguistique, qui doivent être complémentaires.....67	
2. Recentrer la formation civique sur l'intégration dans la société française, en apprenant prioritairement les principes structurants de la République.....68	
B. ACCOMPAGNER LE BASCULEMENT D'UNE OBLIGATION DE MOYENS À UNE OBLIGATION DE RÉSULTATS.....69	
1. Une montée en charge nécessaire du volume des formations linguistiques69	
2. Un test civique adapté aux enjeux de l'intégration, complété d'un accompagnement des signataires en cas d'échec.....70	
C. SÉCURISER LE FINANCEMENT.....71	
1. Se doter d'une programmation à court et moyen termes plus fine des besoins de financements induits par la réforme.....71	
2. Instaurer une participation financière des étrangers aux coûts des formations et des certifications, sous condition de revenus72	
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES75	
LISTE DES DÉPLACEMENTS.....77	
TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI79	

L'ESSENTIEL

Le contrat d'intégration républicaine (CIR) constitue la matérialisation du parcours personnalisé d'intégration républicaine des étrangers primo-arrivants et prévoit un dispositif de formation linguistique et civique. Ses exigences ont été sensiblement rehaussées par la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration (CIAI). Le rapporteur spécial de la mission « *Asile, immigration et intégration* », Marie-Carole Ciuntu, a présenté le 24 septembre 2024 les conclusions de son rapport d'information sur la formation linguistique et civique dans le cadre du CIR.

I. UN LEVIER D'INTÉGRATION CRITIQUÉ

La création d'un dispositif d'accueil et de formation des étrangers primo-arrivants en France remonte à 2003 et à la création, à titre expérimental, du contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Ce dispositif a fait l'objet d'un renforcement progressif : la signature d'un contrat d'intégration est devenue obligatoire avec la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006¹ et les exigences linguistiques et civiques ont été rehaussées par la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016² et la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018³.

Ainsi, avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration (CIAI), prévue au 1^{er} janvier 2026, la formation linguistique et civique repose sur :

- une formation linguistique prescrite à l'issue d'un test de niveau en début de cycle. Cette formation linguistique est obligatoire dès lors que l'étranger primo-arrivant ne maîtrise pas le niveau A1 du cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL). Elle vise à l'atteinte de ce niveau par la prescription de modules d'enseignement compris entre 100 et 600 heures. La formation est facultative pour les étrangers maîtrisant d'ores et déjà le niveau A1 ;

- une formation civique obligatoire de douze heures, soit quatre journées de stage, « relative aux valeurs, aux principes, et aux institutions de la République, à l'exercice des droits et devoirs liés à la vie en France ainsi qu'à l'organisation de la société française »⁴.

¹ Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

² Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

³ Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

⁴ Article L. 413-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers en France.

A. LA MISE EN ŒUVRE DU CIR FAIT L'OBJET DE CRITIQUES RÉCURRENTES

Alors que **le nombre de signatures de CIR a progressé de 20,3 % sur la période 2016-2023**, la mise en œuvre des dispositifs de formation présente des limites évidentes, déjà soulignées dans le rapport du président Roger Karoutchi en 2017¹, alors rapporteur spécial des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

Premièrement, **les formations ne reposent pour l'heure sur aucune obligation de résultats**. L'étranger signataire d'un CIR n'est soumis à aucune condition d'acquisition de la langue ou d'assimilation des notions dispensées dans le cadre de la formation civique. **Seuls l'assiduité et le sérieux des signataires sont pris en compte**.

Deuxièmement, le niveau A1 ne semble pas suffisant pour permettre une réelle intégration, en particulier dans le monde du travail.

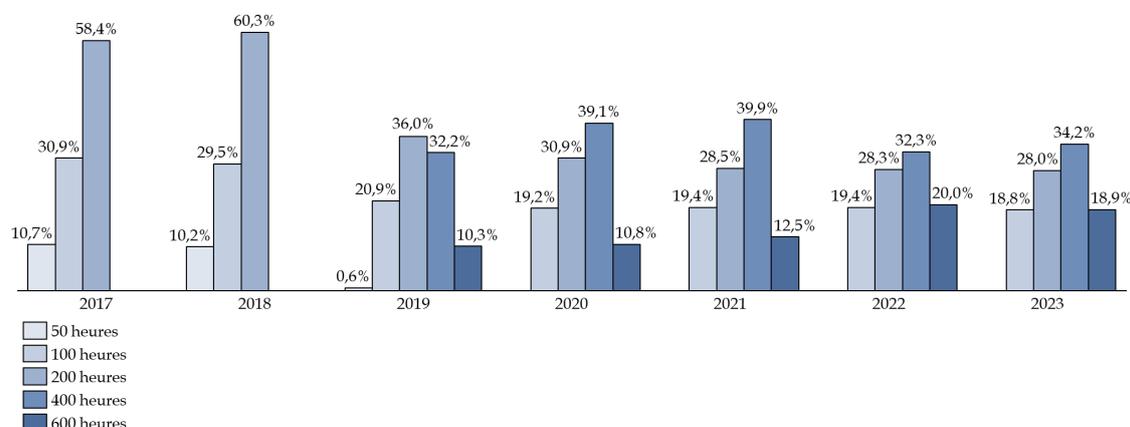
Troisièmement, **la formation civique est excessivement théorique et condensée**. L'enseignement repose sur la transmission d'un très grand nombre d'informations, mêlant concepts théoriques abstraits (les « *principes et valeurs de la République* ») à des informations pratiques sur la vie en France. En outre, cette formation intervient dès le début du parcours, soit en décalage avec l'apprentissage et la maîtrise de la langue.

Quatrièmement, le rapporteur spécial a pu observer des **difficultés pratiques dans l'organisation des formations** : les délais d'entrée en formation peuvent être considérablement rallongés, la rendant moins pertinente ; certains employeurs sont réticents à libérer leurs salariés pour suivre des formations et les organismes de formation peinent à organiser des groupes d'apprentissage homogènes.

¹ [Rapport d'information n° 660 \(2016-2017\) fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur la mise en œuvre de la réforme de la formation linguistique et civique des étrangers primo-arrivants, de M. Roger KAROUTCHI.](#)

Évolution de la répartition des bénéficiaires de la formation linguistique selon le forfait horaire attribué

(en %)



Note : l'année 2019 marque l'entrée en vigueur du doublement du nombre d'heures de formation prescrites

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire de contrôle

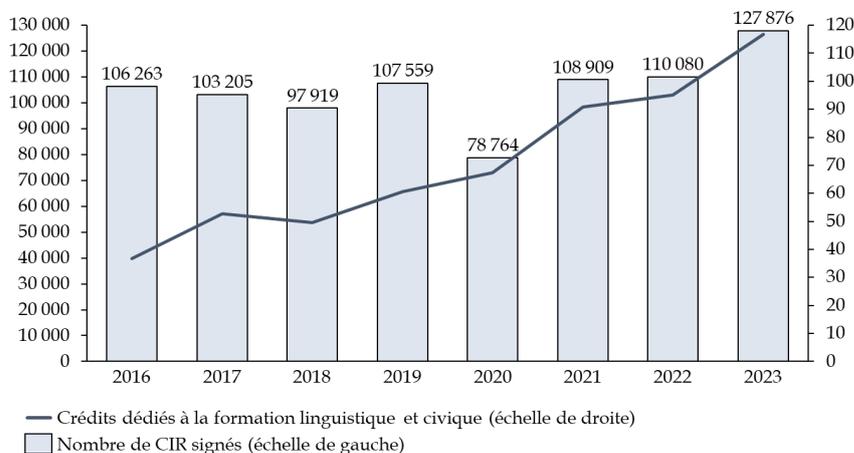
Cinquièmement, la mise en œuvre du CIR et de ses formations reste lacunaire à Mayotte. Initialement fixée au 1^{er} janvier 2018, son application a été plusieurs fois reportée et est finalement effective depuis le 1^{er} janvier 2022. Pour autant, **le CIR mahorais est allégé par rapport au reste du territoire** : la formation linguistique est de 100 heures au maximum et seulement deux jours de formation sont prévus pour le volet civique.

B. LA FORMATION LINGUISTIQUE ET CIVIQUE CONSTITUE, AU REGARD DE SES RÉSULTATS, UN DISPOSITIF RELATIVEMENT COÛTEUX

Sur la période 2016-2023, les crédits dédiés aux formations linguistiques et civiques ont plus que doublé, passant de 36,8 millions d'euros à 116,9 millions d'euros en sept ans. **Cette progression est proportionnellement plus importante que l'évolution du nombre de CIR signés sur la même période, qui n'est que de + 20,3 %.** Cette augmentation correspond essentiellement aux effets des réformes successives de la formation civique et linguistique.

Mise en perspective de l'évolution des dépenses liées à la formation civique et linguistique avec l'évolution du nombre de CIR signés entre 2016 et 2023

(en nombre de CIR signés à gauche – en millions d'euros à droite)



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire de contrôle

Le coût moyen pondéré de la formation linguistique et civique, en 2024, est de **7,40 euros par heure pour la formation linguistique¹** et de **64,49 euros par journée de formation civique pour les trois premières journées du parcours.**

Force est de constater qu'au regard des moyens budgétaires croissants engagés sur la formation linguistique et civique des étrangers primo-arrivants, les résultats obtenus sont particulièrement décevants. En dépit d'un objectif linguistique de maîtrise du seul niveau A1, le taux d'atteinte en fin de parcours demeure peu élevé : seulement 68 % des personnes orientées en formation linguistique ont atteint ce niveau en 2023, soit une baisse de neuf points par rapport aux résultats obtenus en 2021.

II. LA LOI CIAI : UN RENFORCEMENT CONSÉQUENT MAIS IMPARFAIT DU DISPOSITIF DE FORMATION LINGUISTIQUE ET CIVIQUE

A. UN RÉHAUSSEMENT DU NIVEAU EXIGÉ EN FRANÇAIS ACCOMPAGNÉ D'UN TEST SANCTIONNANT LA FORMATION CIVIQUE

L'article 20 de la loi du 26 janvier 2024, qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2026, conditionne la délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle à la connaissance d'un niveau minimal de la langue française, qui a été fixé au **niveau A2²** du CECRL, suite à un amendement de la commission des lois du Sénat. Ce niveau **devra désormais être justifié**, la simple obligation de suivi

¹ Selon une estimation fondée sur 20 marchés de formation, hors Mayotte.

² Le niveau de langues a également été adapté au niveau B1 du CECRL pour l'octroi d'une carte de résident, et au niveau B2 du CECRL pour acquérir la nationalité française.

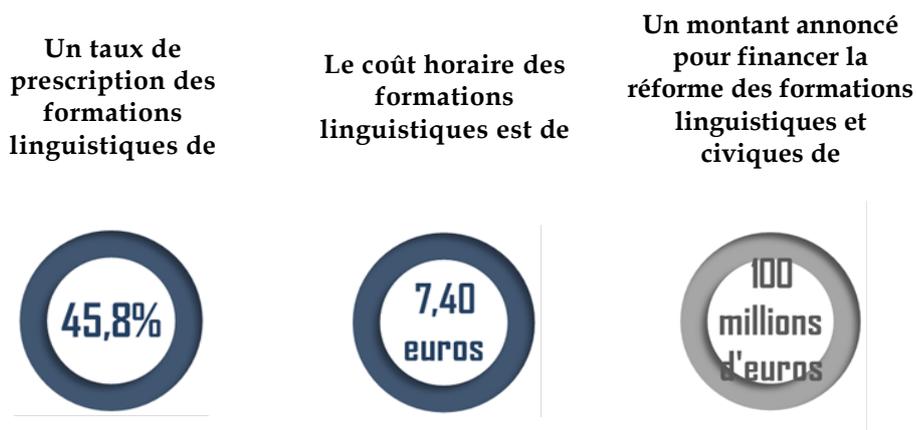
sérieux et assidu des formations prescrites dans le cadre du CIR n'étant plus suffisante. Afin d'anticiper ce passage du niveau A1 au niveau A2, qui constitue en réalité un alignement sur les exigences de la plupart des pays européens, plusieurs expérimentations sont en cours sur le territoire depuis le 1^{er} mars 2024 (département du Val-de-Marne et région Bourgogne-Franche-Comté).

Également sous l'impulsion du Sénat, **un test à l'issue de la formation civique, dont le contenu a été enrichi avec l'enseignement de l'histoire et la culture de la société française**, conditionnera la délivrance des cartes de séjour pluriannuelles et de résident pour les signataires du CIR. Les modalités de mises en œuvre de ce test n'ont pas encore été déterminées par le pouvoir réglementaire.

Ainsi, la réforme traduit le **passage d'une obligation de moyens à une obligation de résultats** en matière de formations linguistique et civique des primo-arrivants.

B. UNE RÉFORME DONT LE COÛT BUDGÉTAIRE DEMEURE IMPRÉCIS ET QUI NE PERMET PAS DE RÉPONDRE À CERTAINES LACUNES

S'agissant du coût de la réforme, les conséquences financières seront importantes pour les crédits du programme 104 et de la politique d'intégration. Largement sous-évaluées dans l'étude d'impact de la loi du 26 janvier 2024, elles pourraient atteindre 100 millions d'euros selon le ministère de l'intérieur. Il s'agit toutefois d'une évaluation *a minima* qui repose sur le scénario d'un allongement de 100 heures des durées de formation pour atteindre le niveau A2.



Par ailleurs le dispositif connaît certaines lacunes. Tout d'abord, la formation linguistique est largement déconnectée de la formation civique, avec un niveau de langues initial évalué trop rapidement, sur la base d'une « fiche navette » très sommaire. Cette situation peut d'ailleurs permettre

d'expliquer, en partie, l'hétérogénéité des groupes en fin de formation linguistique.

Ensuite, la **multiplication des objectifs de la formation civique** a entraîné une dilution de l'apprentissage des droits et devoirs liés à l'intégration dans la société française. Les **constats issus du rapport du président Roger Karoutchi sont toujours d'actualité**, et ce, **alors même que**, selon les informations transmises par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), **les supports de formation ont été mis à jour fin 2023. Les contenus sont toujours trop denses, et ont même eu tendance à s'étoffer**, évoquant d'ailleurs souvent une liste de droits, sans forcément associer en parallèle les devoirs **liés à l'exercice des droits** auxquels peuvent prétendre les primo-arrivants.

Enfin, la **dernière journée de formation civique**, portant alternativement sur l'emploi ou le domaine socio-culturel, selon le choix du signataire, paraît **particulièrement inadaptée**. La journée emploi se limite aussi à des connaissances très génériques sur le marché de l'emploi, sans partenariat instauré avec France Travail, notamment en plateforme d'accueil de l'OFII. De même, les partenariats avec les acteurs du service public de l'emploi sont très variables selon les territoires, si bien que peu d'intervenants extérieurs sont disponibles pour animer la journée emploi dans les territoires ruraux. Par suite, il n'existe pour l'heure **pas d'évaluation permettant de démontrer le bénéfice du suivi de cette formation en matière de recherche d'emploi**. En ce qui concerne la journée socio-culturelle, **elle peut aussi être très éloignée des thèmes liés à l'intégration dans la société et à la culture française**. De plus, les signataires du CIR qui choisissent cette journée n'ont pas le choix à son contenu, qui peut être très aléatoire d'une date à une autre, et d'un centre de formation à un autre.

III. ACCOMPAGNER LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DE 2024 PAR DES MESURES COMPLÉMENTAIRES ET EN SÉCURISANT SON FINANCEMENT

A. CONSOLIDER LE CONTENU DES FORMATIONS POUR LES RENDRE PLUS EFFICACES

En premier lieu, il convient d'instaurer **une vraie complémentarité entre les formations, tant sur leur contenu que leur temporalité**. Il apparaît en effet souhaitable de **faire débiter systématiquement les cours de formation linguistique avant la formation civique**, pour que les étrangers puissent disposer de rudiments de la langue française avant d'apprendre des concepts tels que la laïcité.

En second lieu, les **supports de formation** doivent nécessairement être **plus concrets** et concentrés autour de **l'intégration dans la société française, à travers les droits, mais aussi les devoirs de la vie en France**. Ils pourraient également être accessibles en ligne.

Ainsi, **quatre jours entiers uniquement dédiés aux valeurs, aux principes, et aux institutions de la République, à l'exercice des droits et devoirs liés à la vie en France ainsi qu'à l'organisation de la société française, sont nécessaires** pour s'assurer d'une bonne transmission des connaissances. La journée dédiée à l'emploi pourrait devenir optionnelle, et uniquement réservée aux signataires du CIR désireux de chercher un emploi ou déjà inscrits à France Travail.

B. ACCOMPAGNER LE BASCULEMENT D'UNE OBLIGATION DE MOYENS À UNE OBLIGATION DE RÉSULTATS

D'une part, **un allongement du parcours linguistique, d'au moins 100 heures, semble nécessaire pour atteindre le niveau A2**, dans la lignée de l'expérimentation actuellement menée par l'OFII, et en vue d'anticiper l'entrée en vigueur de la réforme.

D'autre part, le test sanctionnant la formation civique devra être le **reflet d'une formation civique recentrée** sur les valeurs de la République, l'organisation administrative, ainsi que la culture et l'histoire de la France. Il pourrait aussi être divisé en deux parties, l'une orale et l'autre écrite, avec une plateforme en ligne d'entraînement pour les préparateurs du test, comme cela se pratique dans plusieurs pays européens ayant instauré ce test.

C. SÉCURISER LE FINANCEMENT, NOTAMMENT EN INTRODUISANT UNE PARTICIPATION FINANCIÈRE DES ÉTRANGERS

En l'état actuel du droit, **les formations dispensées dans le cadre du CIR sont gratuites**. Pourtant, la formation linguistique et civique des étrangers dans le cadre du CIR représente un coût croissant pour nos finances publiques. Sans faire porter la charge exclusive du financement de ce dispositif sur les primo-arrivants, une participation financière selon les conditions de revenus devrait être envisagée.

Plusieurs États européens, dont l'Allemagne et l'Italie, prévoient une participation financière des étrangers aux formations linguistiques qui leur sont dispensées. **La France pourrait mettre en place une participation forfaitaire des étrangers aux formations linguistiques**. À cette participation, devrait s'ajouter la prise en charge par l'étranger de la certification de son niveau de langue en fin de parcours.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 (DGEF, OFII) : Faire débiter la formation linguistique avant la formation civique, en prévoyant un parcours alternant la formation linguistique avec deux fois deux blocs de deux jours de formation civique, avec des supports de formations complémentaires et accessibles en ligne pour tous les primo-arrivants.

Recommandation n° 2 (DGEF, OFII et ses prestataires) : Recentrer les quatre jours de formation civique autour de contenus uniquement dédiés aux valeurs, aux principes, et aux institutions de la République, à l'exercice des droits et devoirs liés à la vie en France ainsi qu'à l'organisation de la société française, en transformant la journée « Emploi » en une journée optionnelle pour les signataires du CIR désireux de chercher un emploi ou déjà inscrits à France Travail.

Recommandation n° 3 (DGEF) : Rehausser *a minima* de 100 heures le volume horaire de la formation linguistique pour l'adapter aux nouvelles exigences du niveau A2, en prévoyant une sortie anticipée du cursus de formation en cas d'atteinte du niveau.

Recommandation n° 4 (DGEF, OFII et ses prestataires) : Structurer le test sanctionnant la formation civique en deux parties, avec une première épreuve écrite, complétée d'un entretien oral de mise en situation, avec des plateformes d'entraînements en ligne à destination des signataires du CIR.

Recommandation n° 5 (Ministère de l'intérieur et des Outre-mer, DGEF) : Mettre les crédits du programme 104 dédiés à la formation linguistique et civique en conformité avec les objectifs affichés par la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 et tirer les conséquences de cette réforme sur l'évaluation de la performance de la politique de formation.

Recommandation n° 6 (DGEF, OFII et ses prestataires) : Instaurer une participation financière des étrangers signataires du CIR aux coûts des formations linguistiques et civiques, sous réserve de leurs ressources.

Recommandation n° 7 (DGEF, OFII et ses prestataires) : Instaurer une prise en charge financière, par l'étranger, de la certification du niveau de langue prévue en fin de parcours.

« *On n'habite pas un pays, on habite une langue. Une patrie, c'est cela et rien d'autre* ».

Emil Cioran, *Aveux et anathèmes*, 1986.

Ces propos du philosophe roumain réfugié en France Emil Cioran illustrent de façon topique les problématiques au cœur de la dynamique d'intégration, qui irrigue la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration, devenu contrat d'intégration républicaine (CIR), depuis la loi du 7 mars 2016 relative aux droits des étrangers en France. Un précédent rapport du rapporteur spécial de la commission des finances, Roger Karoutchi, consacré à la formation linguistique et civique en 2017, est arrivé à la conclusion que la réforme de 2016 n'a entraîné aucune réelle amélioration.

Le présent rapport est donc l'occasion de faire un bilan de ce dispositif, à l'heure de sa réforme par la loi 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, qui remodèle de nouveau le contrat d'intégration républicaine, tant sur son volet civique que linguistique. La signature de ce contrat est obligatoire pour tous les primo-arrivants non ressortissants d'États membres de l'Union européenne, admis au séjour en France et qui souhaitent s'y installer durablement, hors exemptions limitativement énumérées. Le nombre de CIR signés a sensiblement augmenté, passant d'un peu plus de 106 000 contrats conclus en 2016 à près de 128 000 en 2023.

Alors même que la réforme n'a pas encore produit pleinement ses effets, il faut d'ores et déjà relever les limites à la fois endogènes et exogènes de cette formation étatique. D'une part, la plupart des remarques sur le contenu des formations formulées en 2017, et en particulier sur la formation civique, conservent malheureusement leur portée. Les contenus proposés et enseignés ne peuvent garantir une réelle intégration dans la société française. D'autre part, et partant du fait que l'État ne doit pas être le seul moteur d'intégration, force est de constater que le phénomène communautaire peut être un frein à l'apprentissage de la langue française et des valeurs de la société française transmises dans le cadre du contrat d'intégration républicaine.

PREMIÈRE PARTIE : LA FORMATION LINGUISTIQUE ET CIVIQUE DANS LE CADRE DU CIR, UN LEVIER D'INTÉGRATION CRITIQUE

A. UN DISPOSITIF PROGRESSIVEMENT RENFORCÉ...

1. Une formation linguistique et civique des étrangers primo-arrivants ayant fait l'objet de réformes et renforcements successifs

Selon les dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers en France (CESEDA), l'« étranger admis pour la première fois au séjour en France ou qui entre régulièrement en France entre l'âge de seize ans et l'âge de dix-huit ans révolus, et qui souhaite s'y maintenir durablement s'engage dans un parcours personnalisé d'intégration républicaine »¹. Ce dernier se matérialise par la signature d'un contrat d'intégration (CIR).

Dans une logique contractuelle, la signature par l'étranger primo-arrivant d'un CIR ouvre droit à des formations linguistiques et civiques visant à renforcer son intégration.

À titre préliminaire, il importe de préciser que le CIR et les formations attenantes, qui sont l'objet de ce contrôle, ne s'adressent qu'aux étrangers dits « primo-arrivants ». Il s'agit des étrangers, non-ressortissants d'États membres de l'Union européenne, qui souhaitent s'installer durablement en France et ont obtenu un titre de séjour. Ce dernier peut être délivré pour différents motifs d'admission (économique, familial, humanitaire...). **Tous les étrangers résidant légalement en France ne relèvent pas de la catégorie des primo-arrivants.** Par exemple, les demandeurs d'asile, en attente d'instruction de leur dossier par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) n'en font pas partie.

Il est également nécessaire de souligner que tous les étrangers primo-arrivants ne sont pas arrivés récemment sur le territoire français. Le terme « primo-arrivant » se réfère à la situation administrative de l'étranger, qui dispose d'un premier titre de séjour, et non pas à l'entrée en France. **Environ un tiers des signataires du CIR sont en France depuis plus de deux ans,** selon un rapport commun de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des affaires sociales². Il peut s'agir de bénéficiaires de la protection internationale, de mineurs non accompagnés

¹ Article L. 413-2 du CESEDA.

² Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, inspection générale de l'administration, inspection générale des affaires sociales, *L'insertion par l'emploi des étrangers primo-arrivants : reconnaissance des diplômes et des qualifications, validation des acquis de l'expérience professionnelle*, avril 2021.

arrivant à majorité ou de bénéficiaires de l'admission exceptionnelle au séjour, communément désignée sous le terme de « régularisation ».

a) La création d'un cadre contractuel pour l'intégration des étrangers primo-arrivants

La création d'un dispositif d'accueil et de formation des étrangers primo-arrivants en France remonte à 2003 et à **l'instauration, à titre expérimental, par le comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003, du contrat d'accueil et d'intégration (CAI)**. Ce dispositif, expérimenté à compter du 1^{er} juillet 2003 dans douze départements, découlait d'une recommandation du rapport annuel du Haut Conseil à l'Intégration rendu en 2001¹. **Dès sa naissance, le CAI prévoyait un volet de formation linguistique et un volet de formation civique. Cette dualité perdure aujourd'hui.**

La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a donné une première base légale au CAI, tout en opérant sa généralisation sur l'ensemble du territoire. Dans ce cadre, le CAI comportait un caractère facultatif et devait être proposé, pour une durée d'un an renouvelable une fois, à tout étranger admis pour la première fois au séjour en France en vue d'une installation durable. En contrepartie d'un engagement d'assiduité, l'étranger signataire du CAI bénéficiait d'actions destinées à favoriser son intégration « *dans le respect des lois et des valeurs fondamentales de la République* »². Ces dernières comportaient une formation linguistique, une formation civique et une journée d'information sur la vie en France.

Au dispositif général du CAI s'ajoutait également un dispositif de pré-contrat d'accueil et d'intégration (pré-CAI). Mis en place par l'OFII en 2008, il visait à préparer l'arrivée d'un étranger en France et d'engager un parcours d'intégration depuis le pays d'origine. Destiné aux demandeurs d'un visa, le pré-CAI prévoyait l'organisation d'un test de langue à l'issue duquel l'étranger demandeur pouvait se voir prescrire un parcours de formation linguistique de 30 heures. La délivrance d'un visa se trouvait conditionnée à l'assiduité à la formation.

La signature d'un contrat d'intégration est devenue obligatoire avec la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration. La loi a étendu cette obligation aux mineurs de 16 à 18 ans. La loi du 24 juillet 2006 a également permis de préciser le contenu des formations linguistiques et civique dispensées dans le cadre du CAI, ainsi que les modalités d'évaluation du suivi desdites formations. Elle a enfin prévu que le respect de ce contrat soit pris en compte lors de l'examen de la demande de renouvellement du titre de séjour.

¹ Haut Conseil à l'Intégration, Les parcours d'intégration, 2001.

² Article L. 117-1 du code de l'action sociale et des familles, version en vigueur du 1^{er} janvier 2006 au 25 juillet 2006.

Le contenu du CAI a été ultérieurement précisé par la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

b) La structuration progressive des dispositifs de formation linguistique et civique dans le cadre du CIR à partir de 2016

La transformation du contrat d'accueil et d'intégration en contrat d'intégration républicaine (CIR) a été opérée par la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative aux droits des étrangers en France. La création du CIR poursuivait un double objectif de personnalisation du contrat passé entre l'étranger et l'État, d'une part, et d'une meilleure articulation entre ce dispositif et la politique de délivrance des titres de séjour, d'autre part. **Pour ce faire, la loi du 7 mars 2016 a conduit à plusieurs évolutions.**

Premièrement, cette loi a relevé les objectifs de maîtrise de langue en prévoyant que la formation linguistique dans le cadre du CIR vise à atteindre un niveau A1 du cadre européen de référence pour les langues. Dans le cadre du CAI, l'objectif était d'atteindre le niveau A1.1 soit un niveau de maîtrise élémentaire de la langue française moins élevé.

Deuxièmement, elle a renforcé la place de la maîtrise linguistique dans la délivrance des titres de séjour :

- d'une part, en conditionnant la délivrance d'une carte séjour pluriannuelle à l'assiduité et au sérieux de la participation de l'étranger aux formations prescrites dans le cadre du CIR ;

- d'autre part, en conditionnant la délivrance d'une carte de résident de 10 ans à l'obtention d'une attestation de validation du niveau A2.

Troisièmement, la loi du 7 mars 2016 a renforcé le volet civique de la formation délivrée dans le cadre du CIR. Elle a ainsi introduit une formation civique obligatoire de 12 heures, soit deux journées de stage.

Par ailleurs, la loi de 2016 a procédé à la suppression du dispositif du pré-CAI. Cette mesure de suppression avait notamment été recommandée par un rapport d'évaluation de l'inspection générale de l'administration (IGA) et de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), « *au vu de l'insuffisance de ses prestations et de leur mauvaise articulation avec les prestations d'accueil délivrées dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration* »¹. En effet, le suivi des prestations d'un pré-CAI ne changeait absolument pas le dispositif d'intégration proposé à l'étranger une fois arrivé sur le territoire. La faible durée des formations et l'absence de sanction adossée au pré-CAI produisait en outre de faibles résultats de maîtrise de la langue française.

La loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie **a poursuivi le renforcement des dispositifs de formation linguistique et civique dans le**

¹ *Inspection générale de l'administration, inspection générale des affaires sociales, Rapport sur l'évaluation de la politique d'accueil des étrangers primo-arrivants, octobre 2013.*

cadre du CIR. La loi a précisé que la formation linguistique dispensée dans le cadre du CIR « *comprend un nombre d'heures d'enseignement de la langue française suffisant pour permettre à l'étranger primo-arrivant d'occuper un emploi et de s'intégrer dans la société française* »¹. Elle a également prévu que cette formation pouvait donner lieu à une certification standardisée du niveau de langue.

En parallèle des dispositions de la loi du 10 septembre 2018, **le comité interministériel à l'intégration (C2I) du 5 juin 2018 a prolongé cette orientation, tant sur le volet linguistique que sur le volet civique.**

S'agissant du volet linguistique, le C2I a acté le **doublé du volume des formations linguistiques**. Pour rappel, suite à un entretien d'évaluation initial, le nombre d'heures de formation prescrites était de 50, 100 ou 200 heures. Les formations sont ainsi passées à des modules de 100, 200 ou 400 heures. De nouveaux modules de 600 heures sont également créés. Ces derniers sont spécifiquement destinés aux stagiaires les plus en difficulté avec la langue française, soit le public « non-lecteur, non-scripteur ».

Concernant le volet civique, le C2I a également **doublé la durée de formation pour passer de six à douze heures**. Le contenu et l'organisation des formations civiques ont également été revues pour pallier les limites soulignées lors des différents rapports de contrôle.

Les évolutions actées par la loi du 10 septembre 2018 comme par le C2I s'appuyaient largement sur les recommandations émises par le député Aurélien Taché dans son rapport « *72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France* », remis au Gouvernement en février 2018.

c) L'état du droit avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration

À l'issue des évolutions législatives et réglementaires précitées et jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, la formation civique et linguistique dans le cadre du CIR repose donc sur :

- **une formation linguistique prescrite à l'issue d'un test de niveau en début de cycle**. Cette formation linguistique est obligatoire dès lors que l'étranger primo-arrivant ne maîtrise pas le niveau A1 du cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL). Elle vise à l'atteinte de ce niveau par la prescription de modules d'enseignement compris entre 100 et 600 heures. La formation est facultative pour les étrangers maîtrisant d'ores et déjà le niveau A1.

¹ Article L. 413-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers en France.

- une formation civique obligatoire de douze heures, soit quatre journées de stage, « relative aux valeurs, aux principes, et aux institutions de la République, à l'exercice des droits et devoirs liés à la vie en France ainsi qu'à l'organisation de la société française »¹.

En sus des formations linguistique et civique, le CIR prévoit « un conseil en orientation professionnelle et un accompagnement destiné à favoriser son insertion professionnelle, en association avec les structures du service public de l'emploi ».

Il importe de rappeler ici que, si les dispositions du CESEDA posent un principe de signature obligatoire d'un CIR par l'étranger primo-arrivant, elles prévoient certaines exemptions. **Plusieurs catégories d'étrangers primo-arrivants sont ainsi dispensées de la signature d'un CIR,** parmi lesquelles :

- les ressortissants de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ;

- les personnes dont le statut relève de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié relatif à la circulation, à l'emploi et au séjour des ressortissants algériens et de leurs familles ;

- les personnes réfugiées, apatrides ou bénéficiaires de la protection subsidiaire ;

- les personnes n'ayant pas vocation à s'installer durablement en France, notamment les étrangers titulaires d'une carte de séjour temporaire « étudiant », « visiteur » ou « stagiaire »² ;

- les personnes présentant des garanties suffisantes d'intégration, à l'instar des titulaires d'une carte de résident ou des personnes ayant effectué leur scolarité dans un établissement d'enseignement secondaire français pendant au moins trois années scolaires ou qui ont suivi des études supérieures en France d'une durée au moins égale à une année universitaire³.

À noter que si les catégories précitées ne sont pas soumises à l'obligation de signer un CIR, la possibilité de conclure un tel contrat est ouverte à plusieurs d'entre elles. Les étrangers dont le statut est régi par l'accord franco-algérien de 1968 ou les bénéficiaires de la protection temporaire peuvent ainsi s'engager dans un tel parcours.

Par ailleurs, et de manière exceptionnelle, le bénéfice des formations linguistiques de l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) a été ouvert aux bénéficiaires de la protection temporaire, majoritairement des ressortissants ukrainiens. L'objectif

¹ *Idem.*

² *Mentionnées aux 1° à 6° et 11° à 15° de l'article L. 413-5 du CESEDA.*

³ *Mentionnées aux 7° à 10°, 16° et dernier alinéas du même article.*

poursuivi était de permettre une intégration rapide des ukrainiens arrivés en France à la suite de l'agression russe de février 2022.

Cette possibilité déroge avec le cadre de droit commun puisque le suivi des formations linguistiques est en principe conditionné à la signature d'un CIR. Des avenants aux conventions liant l'OFII et ses prestataires linguistiques ont été signés en mai 2022 pour permettre cette dérogation. **En l'absence de signature de CIR, les bénéficiaires de la protection temporaire ne sont pas soumis aux obligations de sérieux et d'assiduité.** Des parcours de 100 à 200 heures pour le niveau A1 et de 100 heures pour le niveau A2 et B1 ont ainsi été proposés à ce public, sous réserve d'une attestation provisoire en cours de validité. Entre mai 2022 et décembre 2023, la direction de l'intégration et de l'accès à la nationalité indique que 9 621 diagnostics ont été comptabilisés sur ce dispositif pour 6 063 entrées en formation effectives. La majorité des formations suivies (75 %), l'ont été sur des parcours A1 de 200 heures.

L'accueil et l'orientation linguistique des primo-arrivants par l'OFII

Le parcours d'intégration républicaine, matérialisé par la signature d'un contrat d'intégration républicaine, **commence symboliquement par une demi-journée passée dans une plateforme d'accueil (PFA) de l'OFII.** Après un premier déplacement en préfecture, l'étranger primo-arrivant est orienté vers la direction territoriale de l'OFII et reçoit une convocation pour un rendez-vous en PFA. Les futurs signataires sont convoqués par groupes de 40 personnes.

L'accueil en PFA dure environ une demi-journée et se structure en trois grandes étapes.

Tout d'abord, les primo-arrivants se voient présenter le parcours d'intégration républicaine et le CIR. Cette présentation, réalisée par un auditeur de l'OFII, permet **d'expliquer ce qu'est le CIR, son contenu, les droits et devoirs qu'il implique et ses conséquences sur le parcours d'intégration et le droit au séjour des étrangers concernés.** Comme l'indique l'OFII sur son site internet¹, les auditeurs insistent sur le fondement commun des formations linguistiques et civiques, à savoir « *un établissement durable en France et un engagement dans un parcours d'intégration en respectant les valeurs essentielles de la société française et de la République* ».

À la suite de cette présentation initiale, les futurs signataires sont soumis à une évaluation de leur niveau de français en deux temps qui doit permettre de déterminer le parcours de formation linguistique adapté.

Dans un premier temps, un test de positionnement écrit évalue les compétences de compréhension et d'expression écrites. Ce test est encadré par des formateurs linguistiques engagés dans un marché de formation avec l'OFII.

¹ Présentation de la visite d'accueil, <https://www.ofii.fr/le-parcours-de-la-visite-daccueil-un-apres-midi-a-la-direction-territoriale-de-lofii-de-paris/>.

Dans un second temps, chaque primo-arrivant bénéficie d'un entretien avec un auditeur de l'OFII. Ce rendez-vous poursuit un double objectif. D'une part, il complète le test de positionnement écrit et permet d'évaluer le niveau d'expression et de compréhension orales de l'étranger. D'autre part, cet échange permet à l'OFII de disposer d'un panorama approfondi sur la situation administrative et professionnelle de la personne auditionnée. Cette dernière peut également faire part à l'OFII de difficultés sociales, familiales ou de santé et bénéficier d'une orientation vers les services compétents (France Travail, Caisse primaire d'assurance maladie...).

L'entretien oral peut se montrer révélateur au regard d'éventuelles difficultés d'intégration. **Les auditeurs de l'OFII et les formateurs linguistiques interrogés par le rapporteur spécial ont ainsi fait remonter la survenance ponctuelle d'incidents lors de ces rendez-vous.**

Au sortir de l'évaluation orale, l'auditeur valide ou non la maîtrise du niveau A1 par l'étranger. En cas de validation de ce niveau, il est dispensé de suivre les formations linguistiques du CIR. Sinon, il se voit orienté vers le parcours linguistique adapté à son niveau, de 100 à 600 heures. Dans ce cas, il reçoit une convocation auprès d'un centre de formation.

Source : commission des finances d'après l'OFII

À noter que le CIR **peut faire l'objet d'une résiliation unilatérale par le préfet¹, sur proposition de l'OFII**, pour deux raisons distinctes :

- d'une part, le non-respect des obligations de sérieux et d'assiduité aux formations linguistique et civique prévues par le CIR ;

- d'autre part, des comportements contraires aux valeurs de la République et de la société française durant le parcours d'intégration (dont le contrôle est détaillé dans un encadré dédié *infra*).

Sur la période 2017-2023, l'OFII a clôturé négativement un total de 40 371 contrats, soit 7,8 % de contrats clôturés au cours de cette période. Si ces clôtures négatives demeurent largement minoritaires dans le total des ruptures de CIR, elles connaissent une hausse importante depuis 2022 qui paraît essentiellement portée par les manquements aux obligations de sérieux et d'assiduité.

¹ Article R. 413-4 du CESEDA.

Nombre de clôtures négatives de CIR par an sur la période 2017-2023

(en nombre de CIR et en pourcentage)

Clôtures négatives	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
<i>Asile</i>	355	1 400	1 248	1 107	2 352	2 350	6 352	15 164
<i>Famille</i>	486	1 711	1 437	1 514	3 026	2 615	7 655	18 444
<i>Économique</i>	76	311	434	271	649	398	1 135	3 274
<i>Autres</i>	82	171	234	311	584	519	1 588	3 489
Total	999	3 593	3 353	3 203	6 611	5 882	16 730	40 371
<i>Clôtures positives</i>	26 236	135 660	39 588	83 310	81 596	25 725	86 778	478 893
<i>Clôtures négatives / clôtures positives</i>	3,7 %	2,6 %	7,8 %	3,7 %	7,5 %	18,6 %	16,2 %	7,8 %

Source : commission des finances d'après les réponses de la DGEF au questionnaire

2. La mise en œuvre du dispositif de formation linguistique et civique

Selon la direction générale des étrangers en France (DGEF), au 31 décembre 2023, 127 876 contrats d'intégration républicaine ont été signés. **Le nombre de signatures en 2023 marque une progression de 16,2 % par rapport à 2022.**

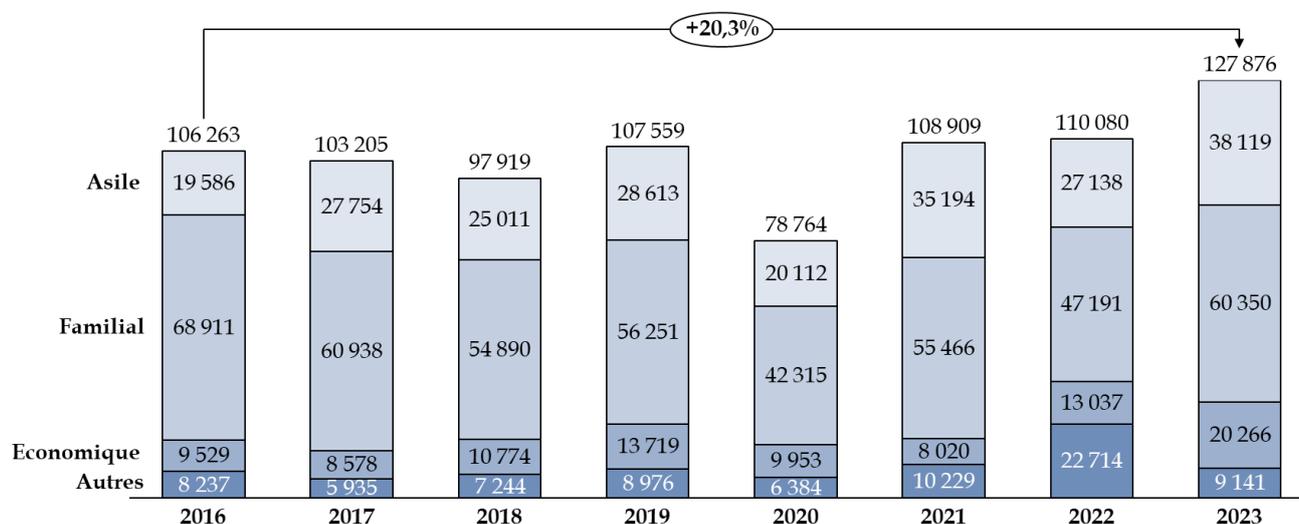
Dans une perspective plus large, les signatures de CIR ont augmenté de 20,3 % sur la période 2016-2023. **L'année 2020 constitue une exception notable dans cette progression quasi linéaire en raison des difficultés liées à la crise sanitaire.** La hausse du nombre de CIR signés depuis 2016 doit être mise en relation avec l'augmentation du nombre de primo-arrivants. En 2023, 326 954 premiers titres de séjour ont été délivrés, contre 230 353 en 2016¹.

À noter qu'une part significative des CIR signés en 2023, soit près de 36 % du total, l'ont été en Ile-de-France.

¹ Direction générale des étrangers en France, [L'essentiel de l'immigration - chiffres clés 2023](#), juin 2024.

Évolution du nombre de CIR signés selon le motif de signatures

(en nombre de CIR signés – en pourcentage)



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire de contrôle

La mise en œuvre du CIR reflète les évolutions de l'immigration en France. Au sein des bénéficiaires du CIR, si les signataires pour motif familial demeurent majoritaires, avec près de 47 % des personnes concernées par le dispositif, la part des signataires pour motif économique et des réfugiés est en forte hausse. **La proportion de réfugiés ayant conclu un CIR a ainsi progressé de plus de 94 % sur la période 2016-2023.**

La part croissante des réfugiés se traduit également dans les nationalités les plus représentées parmi les signataires du CIR. A savoir, les ressortissants afghans et ivoiriens, dont les nationalités sont parmi les plus concernées par les demandes d'asile en 2023¹.

La répartition des signataires du CIR selon la nationalité n'est pas sans incidence sur le taux de prescription des formations linguistiques à l'issue de l'évaluation initiale du niveau de français. Certaines nationalités, en particulier des pays du Maghreb, ont, pour des raisons historiques et culturelles, une connaissance de base de la langue française. À l'inverse, des ressortissants afghans ou turcs, plutôt anglophones, ont besoin de suivre des parcours de formation plus longs.

¹ DGEF, L'essentiel de l'immigration, chiffres clefs, 25 janvier 2024.

Pays d'origine les plus représentés parmi les signataires du CIR

Pays d'origine des signataires du CIR	Nombre de signataires par pays
Afghanistan	12 754
Maroc	11 430
Tunisie	9 909
Algérie	8 617
Turquie	6 294
Côte d'Ivoire	5 937

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire de contrôle

Entre 2018 et 2023, le niveau moyen de maîtrise du français par les primo-arrivants est resté relativement stable. Le taux de prescription du parcours linguistique du niveau A1, qui correspond à la proportion d'étrangers signataires du CIR ne maîtrisant pas ce niveau de base, était de 45,8 % en 2023. Un tel taux de prescription correspond à plus de 12,3 millions d'heures de formation.

Cette moyenne masque des variations de taux de prescription selon les départements. Le taux de renvoi vers un parcours A1 s'élevait ainsi à 63,2 % à Mayotte en 2022. **Des disparités existent également entre les différents motifs de signature du CIR.** Les bénéficiaires de la protection internationale se distinguent par un taux de prescription linguistique plus important. Selon le rapport annuel 2022 de l'OFII, 71,3 % des bénéficiaires de la protection internationale avaient été orientés vers un parcours A1 en 2022.

Évolution du taux de prescription de formation linguistique entre 2018 et 2022

(en pourcentage)

Année	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Taux de prescription	47,3 %	48,2 %	45,9 %	47,5 %	46,5 %	45,8 %

Source : commission des finances, d'après les rapports d'activité de l'OFII

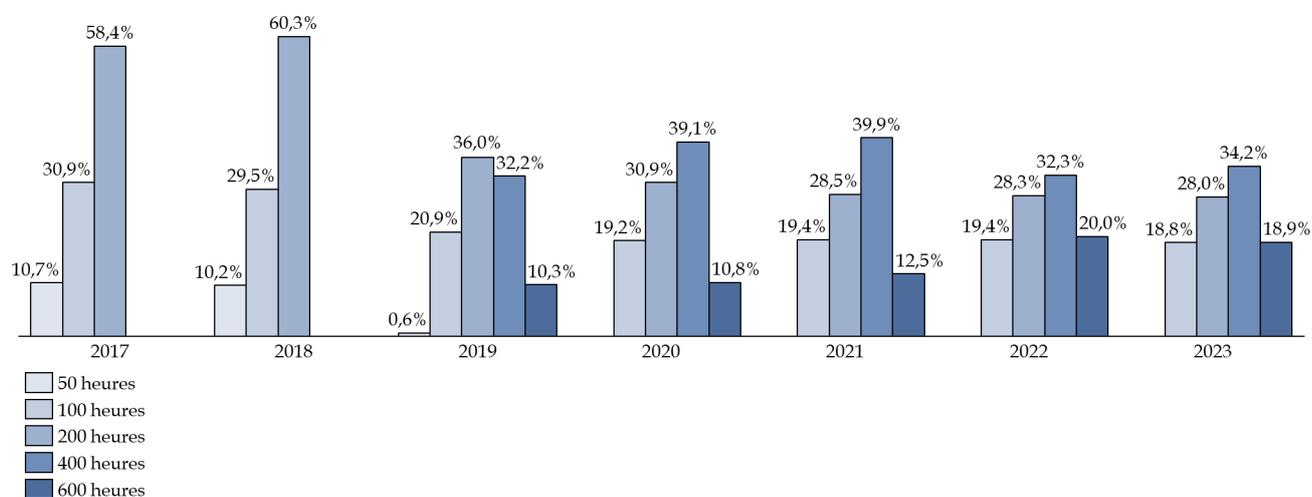
La réforme de la formation linguistique actée par le C2I du 5 juin 2019 a conduit à une évolution de la répartition des primo-arrivants ne maîtrisant pas le niveau A1 entre les différents parcours de formation. Comme exposé *supra*, la réforme poursuivait **un double objectif d'allongement de la durée**

des formations pour l'ensemble des signataires du CIR concernés et de soutien accru au public non-lecteur non-scripteur.

Les modules de formations de 200 et de 400 heures constituent désormais la majorité des formations linguistiques prescrites aux signataires du CIR orientés par l'OFII. **Depuis 2019, le parcours de 600 heures, destiné au public non lecteur et non scripteur a connu un développement certain, avec un quasi doublement des forfaits horaires attribués.**

Évolution de la répartition des bénéficiaires de la formation linguistique selon le forfait horaire attribué

(en pourcentage)



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire de contrôle

À la suite de la réforme des formations linguistique et civique de 2018, une évaluation a été commandée au cabinet EY par la DGEF. **Le rapport remis par le cabinet de conseil¹ fournit certains éclairages sur le public concerné par les modules d'apprentissage proposés par l'OFII :**

- plus le forfait horaire de formation est élevé, **plus la part de femmes parmi les apprenants est importante**. En 2019, les femmes représentaient 61 % des signataires du CIR engagés dans un forfait de formation de 600 heures ;

- **le taux de scolarisation décroît** à mesure que la prescription augmente. L'étude montre ainsi que la part des signataires non-scolarisés est quatre fois supérieure pour le parcours de 600 heures par rapport aux parcours de 200 et 400 heures. En miroir, le taux d'études est décroissant par rapport à la durée de formation linguistique prescrite ;

¹ EY, Évaluation des mesures mises en œuvre à la suite du Comité Interministériel à l'Intégration du 5 juin 2018 sur le champ des formations linguistique et civique, Rapport final, septembre 2021.

- parmi les motifs de signature du CIR, **les réfugiés sont surreprésentés au sein des parcours de 400 et 600 heures**. En 2022, 62,3 % des bénéficiaires de la protection internationale (BPI) avaient été orientés vers ces parcours.

Le déplacement du rapporteur spécial au centre de formation INFORME à Bobigny

Le 25 avril 2023, le rapporteur spécial a visité le centre de formation INFORME (Initiatives pour la formation et l'emploi), structure spécialisée dans la formation linguistique « français langue étrangère » (FLE) pour adultes. Créé en 2004, le centre est titulaire d'un marché de formation linguistique de l'OFII et intervient à Bobigny et à la Courneuve.

Cette visite a permis d'échanger avec le directeur du centre et une partie de ses formateurs. Le rapporteur spécial a également pu assister à une session de formation A1. Cette dernière était dispensée à un groupe de 16 primo-arrivants, engagés dans un parcours linguistique de 100 heures. Les apprenants étaient de nationalités diverses (bangladaise, congolaise, égyptienne, marocaine, tunisienne et ukrainienne).

Le niveau du groupe de formation est apparu fortement hétérogène. Certains apprenants étaient relativement à l'aise avec la langue française tandis que d'autres montraient des difficultés de compréhension et d'expression. Cette hétérogénéité a semblé d'autant plus surprenante que le groupe se situait en fin de parcours linguistique, d'une part, et que l'ensemble de ses membres avait commencé la formation au même moment, d'autre part.

Source : commission des finances, d'après les éléments recueillis lors du déplacement et du site internet d'INFORME

3. Une formation linguistique pouvant se poursuivre au-delà du CIR

La fin du parcours d'intégration et la délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle ne signifient pas la fin de l'accompagnement linguistique des étrangers. Plusieurs dispositifs permettent en effet, au-delà du CIR, de renforcer la maîtrise de la langue des étrangers en France.

Premièrement, l'OFII propose, à l'issue de la formation linguistique obligatoire, **des parcours de formation complémentaires visant l'atteinte des niveaux A2 et B1 du CECRL, d'une durée de 100 heures pour chacun**¹.

Ces modules additionnels visent à accompagner les étrangers en situation régulière sur une période de cinq ans. **Les niveaux A2 et B1 correspondent aux niveaux requis respectivement pour l'obtention d'une carte de résident de dix ans**² et pour l'acquisition de la nationalité française³.

¹ Jusqu'en 2022, la formation B1 ne comprenait que 50 heures. Les nouveaux marchés de formation linguistique ont conduit à un doublement des heures de formation B1.

² Articles L. 413-7 et R. 413-15 du CESEDA.

³ Articles 21-1 à 21-6 et 21-14-1 à 21-15-1 du code civil et décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française.

Outre ces objectifs d'intégration de long terme, la poursuite d'un parcours linguistique offre aux bénéficiaires des avantages immédiats en termes d'insertion professionnelle.

Depuis 2022, les formations complémentaires sont désormais directement proposées aux étrangers signataires du CIR mais dispensés de la formation linguistique obligatoire en raison d'une maîtrise du niveau A1.

Cependant, en dépit de ces évolutions et des avantages attendant à la poursuite de la formation linguistique, ces parcours complémentaires facultatifs paraissent peu prisés par les étrangers pouvant en bénéficier. D'une part, des contraintes personnelles ou professionnelles peuvent désinciter les publics concernés à s'engager dans une nouvelle formation contraignante et, d'autre part, la majorité d'entre eux ne sont pas encore éligibles à une carte de résident ou à la naturalisation.

Deuxièmement, le service public de l'emploi peut assurer le financement de formations « français langue étrangère » (FLE). Les étrangers salariés ont ainsi la possibilité de mobiliser leur compte personnel de formation (CPF) pour bénéficier d'une formation en FLE. Selon les données recueillies par la commission des lois du Sénat lors de l'examen du projet de loi pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration, 8 516 formations avaient été dispensées de janvier à octobre 2022 dans ce cadre. Ce type de formation peut également relever de l'initiative de l'employeur, en application de l'article L. 6321-1 du code du travail, notamment pour permettre l'adaptation du salarié à son poste de travail.

Troisièmement, les collectivités territoriales organisent également des formations linguistiques, qu'ils s'agissent des régions, au titre de l'insertion socio-professionnelle, des départements, au titre de la solidarité, ou des communes.

4. Une application différée et allégée du CIR à Mayotte

a) Un dispositif allégé compte tenu des contraintes spécifiques au département de Mayotte

Jusqu'à la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative aux droits des étrangers en France, le CAI puis le CIR n'était pas applicable à Mayotte. Son introduction dans ce département a été rendue possible par l'article 61 de la loi du 7 mars 2016 relative aux droits des étrangers en France. Cet article a cependant prévu une extension du CIR à Mayotte de manière progressive à compter du 1^{er} janvier 2018, en application de l'article 73 de la Constitution qui dispose que le législateur **peut prévoir des adaptations tenant à des « caractéristiques et contraintes particulières ».**

S'agissant de Mayotte et du CIR, les caractéristiques et contraintes particulières ont été notamment exposées dans le rapport au président de la République relatif à l'ordonnance n° 2014-464 du 7 mai 2014 portant extension

et adaptation à Mayotte du CESEDA, qui indiquait que « *si le français est la langue officielle de l'île, il n'est pas ou peu connu des personnes âgées qui, ainsi que la plupart des plus jeunes, utilisent une langue africaine vernaculaire. Ainsi, un dispositif volontariste en faveur de l'apprentissage du français par les étrangers pourrait amener des incompréhensions. De même, la formation civique apportée dans ces prestations pourrait contenir des prescriptions opposées aux dispositions du statut personnel autorisé à Mayotte et déroger au droit commun sur de nombreux points (mariage, droit religieux...)* ».

Par conséquent, le format du contrat d'intégration républicaine a été largement allégé pour son application à Mayotte :

- d'une part, **pour le volet linguistique, la formation visant l'obtention du niveau A1 est limitée à un module de 100 heures, soit l'équivalent du parcours de formation le plus court dispensé dans le dispositif de droit commun ;**

- d'autre part, **pour le volet civique, la durée de formation a été fixée à deux jours, contre quatre jours sur le reste du territoire.** La première journée permet de transmettre des informations générales et éléments pratiques tandis que la seconde journée concentre la formation sur les quatre thématiques de l'emploi, la santé, la parentalité et le logement.

Par ailleurs, le CIR mahorais ne prévoit pas, comme dans le droit commun, de positionnement linguistique initial externalisé, de formations complémentaires vers les niveaux A2 et B1, de certification du niveau de langue prise en charge par l'État, d'orientation vers le service public de l'emploi ou d'entretien de fin de CIR.

b) Une entrée en vigueur différée et reportée à plusieurs reprises

Outre un format allégé, la loi du 7 mars 2016 a aussi prévu une entrée en vigueur progressive du contrat d'intégration républicaine à Mayotte. Initialement fixée au 1^{er} janvier 2018, son application a été une première fois reportée jusqu'en 2020 par la loi de finances pour 2018¹, puis jusqu'en 2022 par la loi de finances pour 2020². **Le CIR adapté est finalement entré en vigueur dans ce département au 1^{er} janvier 2022.**

Ces deux reports successifs de l'application du CIR dans ce territoire s'expliquaient en particulier, outre les tensions liées au contexte migratoire mahorais, **par la difficulté pour les services de la préfecture et de l'OFII d'identifier des prestataires locaux en mesure d'assurer les formations linguistiques et civiques.**

¹ Article 146 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

² Article 240 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

B. ...DONT LA MISE EN ŒUVRE A FAIT L'OBJET DE CRITIQUES RÉCURRENTES...

1. L'absence regrettable d'obligation de résultats en dépit d'un objectif de maîtrise de la langue française peu ambitieux

a) L'assiduité et le sérieux, des critères d'évaluation insatisfaisants

En l'état actuel du droit et jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 2024, **l'étranger signataire d'un CIR n'est soumis à aucune condition de résultat sur l'atteinte du niveau A1, comme sur l'assimilation des notions dispensées dans le cadre de la formation civique.**

Les dispositions du CESEDA précisent simplement que, pour l'obtention d'une carte de séjour pluriannuelle, le signataire du CIR est tenu d'une part, de respecter les « *valeurs essentielles de la société française et de la République* » et, d'autre part, de suivre avec « *assiduité et sérieux* » les formations linguistique et civique¹. Dans une instruction de février 2021 relative à la politique d'intégration des étrangers primo-arrivants, le ministère de l'intérieur et des Outre-mer avait précisé les modalités d'évaluation de ces critères² : « *La condition de sérieux est remplie dès lors que l'étranger a été attentif au contenu des formations dispensées et, dans le cadre de la formation linguistique, a progressé d'au moins un point par rapport au niveau initial. La condition d'assiduité est satisfaite dès lors que l'étranger primo-arrivant a suivi au moins 80 % de la formation linguistique et a assisté, en l'état, au moins aux trois premières journées de formation civique sur les quatre journées prévues* ».

b) Un objectif limité de maîtrise de la langue française

Au-delà de l'absence d'obligation de résultat attachée à la formation linguistique, force est de constater que l'atteinte du niveau A1 paraît insuffisant au regard de la finalité d'intégration des étrangers primo-arrivants. Dans son précédent rapport consacré à la formation linguistique et civique en 2017, le rapporteur spécial de la commission des finances du Sénat, Roger Karoutchi, avait souligné que le niveau A1.1 s'apparentait davantage à un « *kit de survie* » qu'à un gage d'intégration³.

Ainsi, le niveau A1 ne semble pas suffisant pour permettre une réelle intégration. Le rapport sur l'insertion par l'emploi des étrangers primo-arrivants, réalisé par l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection

¹ Article R. 433-5 du CESEDA.

² Instruction de la ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, chargé de la citoyenneté, (NOR INTV2101619) du 17 février 2021 portant sur les priorités 2021 de la politique d'intégration des étrangers primo-arrivants et des bénéficiaires de la protection internationale.

³ Rapport d'information n° 660 (2016-2017) fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur la mise en œuvre de la réforme de la formation linguistique et civique des étrangers primo-arrivants, de M. Roger KAROUTCHI.

générale des affaires sociales en avril 2021¹, relève lui aussi que le niveau A1 n'est pas suffisant pour pouvoir être intégré professionnellement.

Les auditions du rapporteur spécial, tant d'opérateurs des marchés de formation que de France Travail, confirment que **le rehaussement de l'objectif de maîtrise de la langue est indispensable à une meilleure intégration professionnelle**. Le seul niveau A1 confine les étrangers primo-arrivants dans des emplois très peu qualifiés et dans lesquels l'usage du français est limité. **Selon une étude réalisée par l'INSEE, les immigrés qui maîtrisent le français perçoivent, en moyenne, un salaire 17 % plus élevé².**

Le cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL)

Utilisateur élémentaire	A1	Introductif ou découverte – Peut comprendre et utiliser des expressions familières et quotidiennes ainsi que des énoncés très simples qui visent à satisfaire des besoins concrets. Peut se présenter ou présenter quelqu'un et poser à une personne des questions la concernant – par exemple, sur son lieu d'habitation, ses relations, ce qui lui appartient, etc. – et peut répondre au même type de questions. Peut communiquer de façon simple si l'interlocuteur parle lentement et distinctement et se montre coopératif.
	A2	Intermédiaire ou de survie – Peut comprendre des phrases isolées et des expressions fréquemment utilisées en relation avec des domaines immédiats de priorité (par exemple, informations personnelles et familiales simples, achats, environnement proche, travail). Peut communiquer lors de tâches simples et habituelles ne demandant qu'un échange d'informations simple et direct sur des sujets familiers et habituels. Peut décrire avec des moyens simples sa formation, son environnement immédiat et évoquer des sujets qui correspondent à des besoins immédiats.
Utilisateur intermédiaire	B1	Niveau seuil – Peut comprendre les points essentiels quand un langage clair et standard est utilisé et s'il s'agit de choses familières dans le travail, à l'école, dans les loisirs, etc. Peut se débrouiller dans la plupart des situations rencontrées en voyage dans une région où la langue cible est parlée. Peut produire un discours simple et cohérent sur des sujets familiers et dans ses domaines d'intérêt. Peut raconter un événement, une expérience ou un rêve, décrire un espoir ou un but et exposer brièvement des raisons ou explications pour un projet ou une idée.

¹ Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, inspection générale de l'administration, inspection générale des affaires sociales, L'insertion par l'emploi des étrangers primo-arrivants : reconnaissance des diplômes et des qualifications, validation des acquis de l'expérience professionnelle, avril 2021.

² Nagui Bechichi, Gérard Bouvier, Yaël Brinbaum, Jérôme Lê, « Maîtrise de la langue et emploi des immigrés : quels liens ? », INSEE Références, 2016.

	B2	Avancé ou indépendant – Peut comprendre le contenu essentiel de sujets concrets ou abstraits dans un texte complexe, y compris une discussion technique dans sa spécialité. Peut communiquer avec un degré de spontanéité et d'aisance tel qu'une conversation avec un locuteur natif ne comportant de tension ni pour l'un ni pour l'autre. Peut s'exprimer de façon claire et détaillée sur une grande gamme de sujets, émettre un avis sur un sujet d'actualité et exposer les avantages et les inconvénients de différentes possibilités.
Utilisateur expérimenté	C1	Autonome – Peut comprendre une grande gamme de textes longs et exigeants, ainsi que saisir des significations implicites. Peut s'exprimer spontanément et couramment sans trop apparemment devoir chercher ses mots. Peut utiliser la langue de façon efficace et souple dans sa vie sociale, professionnelle ou académique. Peut s'exprimer sur des sujets complexes de façon claire et bien structurée et manifester son contrôle des outils d'organisation, d'articulation et de cohésion du discours.
	C2	Maîtrise – Peut comprendre sans effort pratiquement tout ce qu'il/elle lit ou entend. Peut restituer faits et arguments de diverses sources écrites et orales en les résumant de façon cohérente. Peut s'exprimer spontanément, très couramment et de façon précise et peut rendre distinctes de fines nuances de sens en rapport avec des sujets complexes.

Source : commission des finances, d'après le CECRL

2. Une formation civique trop théorique et condensée sur quatre jours

La formation civique dispensée dans le cadre du CIR s'organise, comme indiqué *supra*, sur quatre journées de formation au contenu suivant :

- une journée de présentation générale de la France et des principes-clés de l'intégration ;
- une journée d'approfondissement des principes d'intégration donnant lieu à la délivrance d'une feuille de route sur la suite de la formation ;
- une troisième journée consacrée aux principes et valeurs de la République qui donne en théorie lieu à des cas pratiques et mises en situation ;
- une quatrième journée d'ateliers thématiques au choix du primo-arrivant qui peut opter pour un atelier professionnel, un atelier social ou un atelier culturel selon ses préférences et les priorités de son projet. De manière générale, les primo-arrivants, priorisant leur insertion dans l'emploi, choisissent très majoritairement l'atelier professionnel.

Deux critiques principales ont été formulées à propos de la formation civique depuis son introduction dans le cadre du CIR auxquelles les réformes successives jusqu'à la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 ne sont pas parvenus à véritablement répondre.

D'une part, sur le fond, la formation civique poursuit des objectifs ambitieux de transmission d'un très grand nombre d'informations. Ces dernières relèvent tant de grands concepts abstraits comme les « *principes et valeurs de la République* », qui peuvent s'avérer complexe à appréhender pour des publics d'origines socioculturels divers, que d'informations pratiques sur la vie en France, autour de grandes thématiques comme l'emploi, le logement ou la santé.

D'autre part, s'agissant de l'organisation pratique de son déroulement, la formation intervient particulièrement tôt dans le parcours d'intégration des étrangers. Ceux-ci sont généralement convoqués en formation civique avant d'avoir commencé les cours de langue française. **Il ressort un profond décalage entre les capacités de compréhension du public assistant à ces formations et l'ambitieux contenu qu'elles sont supposées transmettre.** Pour répondre à la barrière linguistique, le cahier des clauses particulières de l'OFII prévoit la présence obligatoire d'un service d'interprétariat lors de ces formations. Outre la contrainte pour les organismes de formation d'identifier et de sélectionner des interprètes qualifiés, le recours à l'interprétariat réduit la portée des interventions des formateurs. Or, 65,2 % des stagiaires ont eu besoin d'un service d'interprétariat en 2023 que les prestataires de l'OFII ont fournis dans 79 langues.

3. Un modèle de formation soumis à des contraintes endogènes et exogènes

Les différents travaux d'évaluation de la formation linguistique et civique ainsi que les auditions et déplacements du rapporteur, en Ile-de-France et en Bourgogne-Franche-Comté, font apparaître des difficultés récurrentes dans le déroulement des parcours de formation.

Premièrement, les délais d'entrée en formation peuvent être rallongés par rapport à leur durée théorique. Comme souligné dans le rapport externe d'évaluation des formations linguistique et civique, le délai qui intervient entre la prescription des formations et le début des cours est prévu pour être d'un mois maximum. Or, nombre de primo-arrivants sont confrontés à des délais plus longs. Selon les annexes du rapport précité, cinq primo-arrivants interrogés sur six ont déclaré avoir suivi de leur propre initiative des cours de français hors du CIR pour pallier les délais de prise en charge. **Cet allongement des délais peut s'expliquer en partie par les aléas du parcours d'intégration** et par la durée des démarches administratives auprès des préfectures ou de l'OFII. **Selon le département, un facteur de flux peut également intervenir.** Dans les départements urbains où les primo-arrivants sont plus nombreux, une saturation des modules de formation peut apparaître. À l'inverse, dans les départements plus ruraux, le seuil minimal de six personnes fixé par le cahier des clauses particulières (CCP) de l'OFII pour constituer un groupe d'apprentissage peut être difficile à atteindre et ralentir l'entrée en formation.

Concernant les formations linguistiques, le principe d'entrée « date à date » dans les formations, visant à prévenir les entrées en cours de formation, peut également contribuer à ralentir l'entrée en formation.

S'agissant des formations civiques, la mobilisation de services d'interprétariat, obligatoire, constitue un facteur additionnel de report du début de la formation, en particulier dans les territoires les moins dotés.

Deuxièmement, des difficultés ont été signalées concernant certains employeurs réticents à libérer leurs salariés pour les formations linguistique et civique. En effet, lorsque le signataire du CIR a un emploi, il peut demander un aménagement de son temps de travail pour suivre les formations. Ces difficultés peuvent survenir du côté de l'étranger salarié qui, placé dans une situation hiérarchique et ayant des besoins financiers, sera réticent à solliciter un aménagement de son temps de travail par peur de perdre son emploi. Les difficultés peuvent aussi émerger du côté de l'employeur, particulièrement dans le cas des petites et moyennes entreprises. Ce dernier pourra ainsi refuser de se priver d'un salarié, dans le souci de ne pas pénaliser l'activité de son entreprise. **En outre, selon les formateurs interrogés par le rapporteur, une grande partie des employeurs est mal informée sur le parcours d'intégration et les obligations qui incombent aux signataires du CIR.** Un travail de dialogue et de sensibilisation incombe de fait aux formateurs et aux auditeurs de l'OFII.

En l'état actuel du droit et avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024, le refus de l'employeur conduit l'étranger salarié à aménager son temps de formation. Cet aménagement repose essentiellement sur un étalement des cours et leur concentration sur les soirées et les week-ends.

Troisièmement, en dépit de la réforme des marchés de formation qui visait en partie à répondre à ce point, les organismes de formation peinent encore à organiser des groupes d'apprentissage homogènes. Les dernières révisions des marchés de formation, en 2019 et 2022, poursuivaient l'objectif d'une plus grande homogénéisation des groupes de travail. **Le déplacement du rapporteur à Bobigny a toutefois permis d'observer que cet objectif n'était pas atteint.** Le rapporteur a pu assister à une formation, dans le cadre d'un parcours de 200 heures, dispensé à un groupe dont les membres, d'origines et de milieux socioculturels variés, présentaient des niveaux de langue hétérogènes. Ce constat est d'autant plus surprenant que le groupe observé se situait en fin de parcours et auraient donc dû tous être proches du niveau A1.

C. ...AVEC UN COÛT BUDGÉTAIRE CROISSANT POUR DES RÉSULTATS DÉCEVANTS

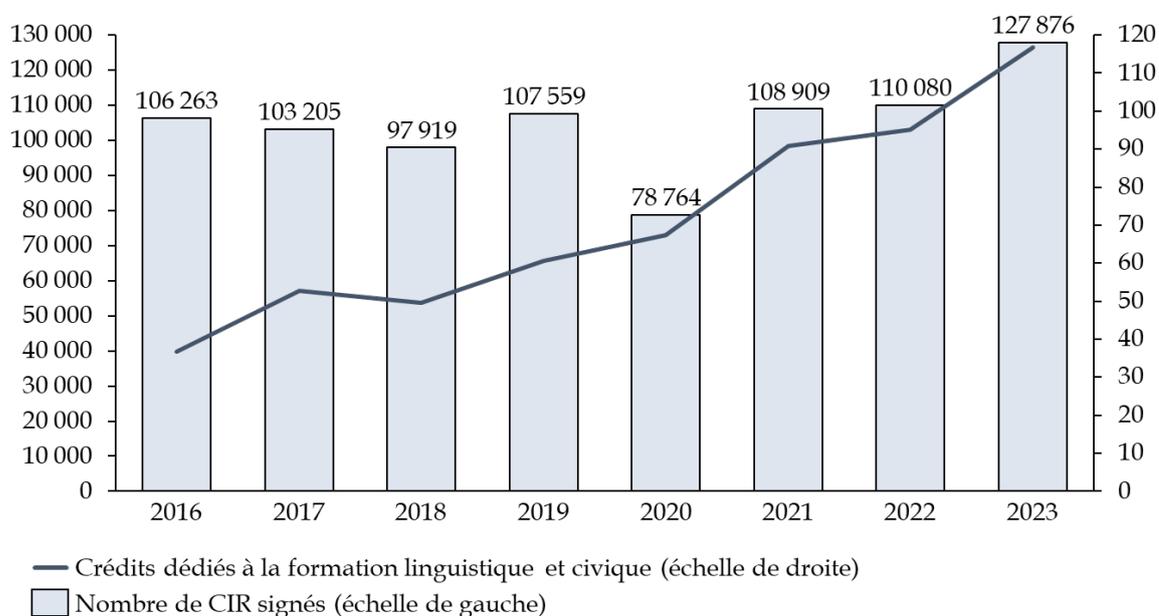
1. Un coût budgétaire ayant plus que doublé depuis 2016

Sur le plan de la nomenclature budgétaire, les crédits dédiés à la formation linguistique et civique relèvent du programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » de la mission « Immigration, asile et intégration. **L'action 11 « Accueil des étrangers primo-arrivants » du programme 104 supporte l'essentiel du financement de ces formations au titre de l'enveloppe budgétaire allouée à l'OFII.** Aux crédits de l'action 11 s'ajoute également un financement subsidiaire de l'action 12 du même programme qui permettent de financer les formations A2 et B1 hors CIR.

Sur la période 2016-2023, les crédits dédiés aux formations linguistiques et civiques ont plus que doublé, passant de 36,8 millions d'euros à 116,9 millions d'euros en sept ans, soit une augmentation de plus de 217 %. **Cette progression est proportionnellement plus importante que l'évolution du nombre de CIR signés sur la même période, qui n'est que de + 27 %.**

Mise en perspective de l'évolution des dépenses liées à la formation civique et linguistique avec l'évolution du nombre de CIR signés entre 2016 et 2023

(en nombre de CIR signés à gauche – en millions d'euros à droite)



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire de contrôle

Elle correspond surtout aux effets des réformes successives de la formation civique et linguistique depuis la loi du 7 mars 2016, qui ont notamment allongé les durées de formation. À titre d'illustration, la

multiplication par deux des dépenses consacrées à la formation civique depuis 2020 répond au passage de deux à quatre journées de stage suite au comité interministériel à l'intégration (C2I) du 5 juin 2018.

Évolution des dépenses consacrées à la formation civique et linguistique sur la période 2016-2023

(en millions d'euros – en pourcentage)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2016-2023
Formation linguistique	28,68	44,22	41,51	46,73	51,87	66,33	70,50	85,82	+ 199,27 %
Formation civique	8,01	8,43	8,14	13,97	15,50	24,43	24,72	31,05	+ 283,31 %
Total	36,78	52,64	49,65	60,70	67,37	90,76	95,21	116,86	+ 217,78 %

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire de contrôle

Selon la DGEF et l'OFII, le coût moyen pondéré de la formation linguistique et civique, en 2024, est :

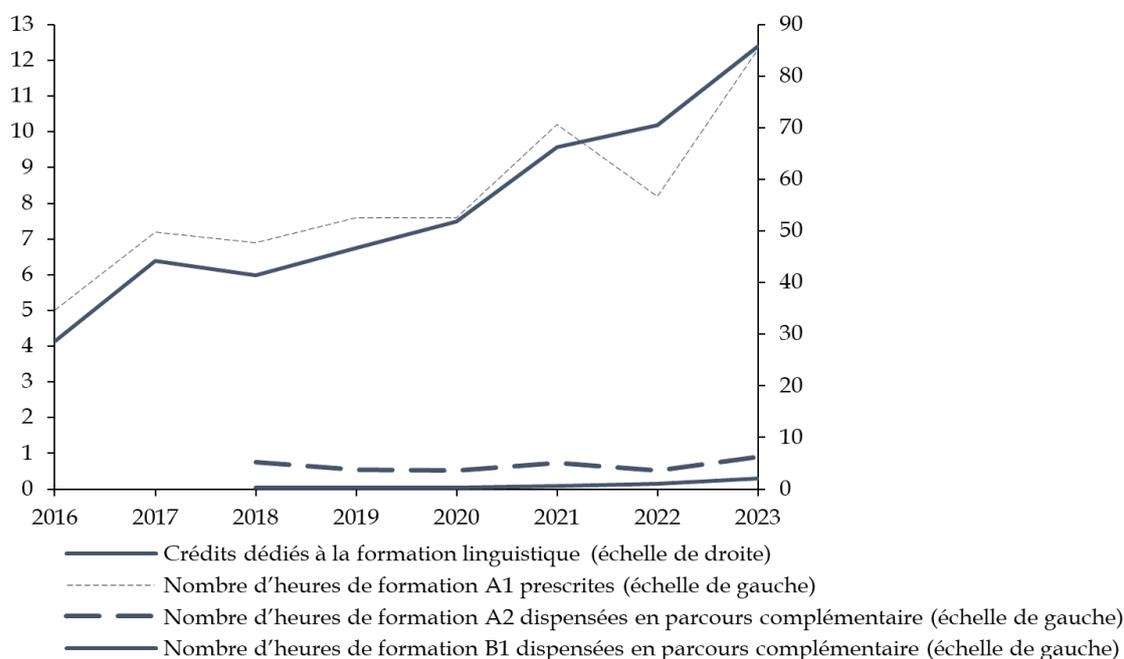
- de **7,40 euros par heure pour la formation linguistique**, selon une estimation fondée sur 20 marchés de formation, hors Mayotte ;

- de **64,49 euros par journée de formation civique pour les journées 1, 2 et 3 du parcours**. Le coût des journées 1 et 2 redescend à 58,43 euros lorsqu'elles sont assurées à distance. S'agissant de la « journée 4 », le coût unitaire moyen s'élève à 67,57 euros pour l'atelier emploi et de 66,85 euros pour l'atelier socio-culturel. À noter que le coût moyen de la formation civique tient en principe compte du coût de l'interprétariat.

Le coût de formation peut faire l'objet d'une revalorisation annuelle, sur la base de l'évolution de l'indice des prix à la consommation, et sous réserve que les prestataires en fassent la demande.

Évolution des crédits dédiés à la formation linguistique par rapport au nombre d'heures de formation linguistique dispensées entre 2016 et 2023

(en nombre d'heures de formation à gauche – en millions d'euros à droite)



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire de contrôle

Aux crédits inscrits dans le programme 104 au titre de l'intégration se sont ajoutés des financements supplémentaires pour couvrir le coût de l'accompagnement des bénéficiaires ukrainiens de la protection temporaire. En 2023, ce sont 4,7 millions d'euros qui ont été prévus en loi de finances initiale sur l'action 12 du programme 104, dont 2,8 millions d'euros dédiés à la formation linguistique de ce public.

2. Des résultats décevants au regard des moyens budgétaires consacrés à la formation linguistique

Force est de constater qu'au regard des moyens budgétaires croissants engagés sur la formation linguistique et civique des étrangers primo-arrivants, les résultats obtenus sont particulièrement décevants. En dépit d'un objectif linguistique de maîtrise du seul niveau A1, comme indiqué *supra*, le taux d'atteinte en fin de parcours demeure peu élevé. En 2023, seulement 68 % des personnes orientés en formation linguistique ont atteint le niveau A1, soit une baisse de neuf points par rapport aux résultats obtenus en 2021.

Évolution du taux d'atteinte du niveau A1 à l'issue de la formation linguistique dans le cadre du CIR

(en pourcentage)

	2019	2020	2021	2022	2023
Taux d'atteinte du niveau A1	67 %	74,3 %	76,4 %	67 %	68 %

Note : les chiffres de 2022 et 2023 sont calculés en incluant le département de Mayotte

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire de contrôle

Certes, les taux d'atteinte du niveau A1 en 2022 et 2023 sont minorés par les résultats particulièrement faibles obtenus à Mayotte. Dans ce département, la proportion de personnes orientées vers la formation linguistique et qui valident le niveau A1 n'était que de 43,3 % en 2022. Le taux d'atteinte, hors Mayotte, s'élèverait à 70,1 % en 2023.

Il n'en demeure pas moins que ces faibles performances sont préoccupantes. **Les résultats obtenus en 2023 sont inférieurs de plus de dix points de pourcentage à l'objectif de 80 % d'atteinte du niveau A1 fixé par le projet annuel de performances de la mission « Immigration, asile et intégration »** annexé au projet de loi de finances pour 2023. Cet objectif de 80 % a été maintenu dans le projet annuel de performances présenté dans le cadre du PLF 2024 et devrait être fixé à 85 % à compter de 2025.

Par ailleurs, il existe de très fortes disparités de résultats entre les différents parcours horaires de formation linguistique. Pour 2022, le taux d'atteinte moyen du niveau A1 n'était que de 42 % pour les parcours de 600 heures et de 62 % pour les parcours de 400 heures, contre 80 % pour les parcours de 100 heures. Or les parcours de 400 et 600 heures regroupent les personnes les plus en difficulté avec la langue française et ayant un niveau scolaire plus faible. Ces caractéristiques recoupent majoritairement les bénéficiaires de la protection internationale. La proportion de ces derniers dans le public des formations linguistiques est en croissance sur la période 2018-2023.

En outre, l'OFII souligne, dans son rapport d'activité 2022, que l'entrée en vigueur de nouvelles grilles d'évaluation initiale du niveau de langue a pu conduire à une surestimation du niveau des étrangers primo-arrivants, conduisant à l'orientation dans les parcours de 100 et 200 heures de personnes qui auraient nécessité des formations plus longues.

En tout état de cause, la mise en perspective de la progression continue des moyens budgétaires alloués à la politique d'intégration et des résultats obtenus par les dispositifs de formation linguistique dans le cadre du CIR montre clairement les insuffisances du dispositif.

DEUXIÈME PARTIE : UN DISPOSITIF DE FORMATION LINGUISTIQUE ET CIVIQUE SENSIBLEMENT RENFORCÉ PAR LA LOI DU 26 JANVIER 2024 POUR CONTRÔLER L'IMMIGRATION, AMÉLIORER L'INTÉGRATION

A. UNE RÉFORME AMBITIEUSE DU CADRE DE LA FORMATION CIVIQUE ET LINGUISTIQUE OPÉRÉE PAR LA LOI DU 26 JANVIER 2024...

1. Un rehaussement du niveau de langues exigé pour l'obtention d'une carte de séjour pluriannuelle ou d'une carte de résident dans le cadre de la formation linguistique

a) *La fixation du niveau de langue demandé au niveau législatif issue d'un apport sénatorial*

L'article 1^{er} du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, prévoyait de conditionner la délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle (CSP) à la connaissance d'un niveau minimal de la langue française, qui devait être déterminé par voie réglementaire par le biais d'un décret en Conseil d'État. Au-delà de l'obligation de suivi sérieux et assidu des formations prescrites dans le cadre du CIR, la réforme introduit une obligation de résultats. En effet, l'étranger qui souhaite se voir délivrer une CSP devra désormais justifier de sa maîtrise du français en fournissant un document au titre des pièces obligatoires définies par un arrêté du 4 mai 2022, qui devra par conséquent être complété de la pièce attestant le niveau de langue.

Afin de préciser et compléter le niveau linguistique demandé, la commission des lois du Sénat a, par l'adoption d'un amendement des rapporteurs, précisé explicitement que le niveau requis pour la délivrance d'une CSP serait le niveau A2 du cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL)¹, en laissant au pouvoir réglementaire le soin de prévoir des conditions d'aménagement ou de dispense d'une telle justification de français pour les personnes incapables de la fournir. La commission des lois du Sénat a par conséquent réhaussé le niveau de langues pour l'octroi d'une carte de résident, qui sera désormais le niveau B1 du CECRL²,

¹ L'article 20 de la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration modifie l'article L. 433-4 du CESEDA, qui prévoit, à partir du 1^{er} janvier 2026 que l'étranger, pour bénéficier d'une CSP, devra justifier « d'une connaissance de la langue française lui permettant au moins de comprendre des expressions fréquemment utilisées dans le langage courant, de communiquer lors de tâches habituelles et d'évoquer des sujets qui correspondent à des besoins immédiats ».

² L'article L. 413-7 du CESEDA, tel que modifié par la loi du 26 janvier 2024, dispose que l'étranger devra justifier « sa connaissance de la langue française de nature à lui permettre au moins de comprendre des conversations suffisamment claires, de produire un discours simple et cohérent sur des sujets courants et d'exposer succinctement une idée ».

et celui pour acquérir la nationalité française, qui sera désormais le niveau B2 du CECRL¹.

Supprimées par la commission des lois de l'Assemblée nationale, ces dispositions ont finalement été retenues dans le texte de la commission mixte paritaire et dans le texte promulgué, à l'article 20, **qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2026**.

Selon l'étude d'impact du projet de loi et les informations transmises par la direction générale des étrangers en France, plusieurs types de justificatifs du niveau de langues pourront être recevables :

- les titres ou diplômes attestant d'un niveau de connaissance du français au moins équivalent au niveau exigé du CECRL, qui sont des diplômes de langue française reconnus par l'État, comme le diplôme d'études en langue française (DELF), le diplôme approfondi de langue française (DALF) ou encore le diplôme de compétence linguistique (DCL) délivrés par le ministère de l'éducation nationale ;

- les diplômes de niveau 3 délivrés par une autorité française, en France ou à l'étranger, sanctionnant un enseignement suivi en langue française quel que soit le domaine ou la discipline concerné : diplômes de l'enseignement secondaire (diplôme national du brevet, BEP, CAP, baccalauréat...) et supérieur (licences, masters, doctorats, diplômes d'État dans les secteurs de la santé et du social, etc.) ainsi que les titres et diplômes enregistrés au Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP), dont la validité peut être vérifiée sur le site de France Compétences ;

- les tests linguistiques certifiés reconnus par le ministère de l'intérieur attestant du niveau de français requis : le test de connaissance du français (TCF), délivré par *France Education International* et le test d'évaluation du français (TEF), délivré par la Chambre de commerce et d'industrie de Paris.

Actuellement, il existe d'ores et déjà un dispositif de certification mis en place dans le cadre du CIR, qui permet à tout signataire volontaire et éligible de s'inscrire à une certification d'un niveau A1, A2 ou B1. Les certifications proposées sont prises en charge financièrement par l'OFII. **Le coût de cette certification représente pour l'OFII un montant de l'ordre de 2,5 millions d'euros par an** selon les informations transmises par l'Office. À ce jour, les modalités de prise en charge de cette certification dans le cadre de l'application de la loi du 26 janvier 2024 n'ont pas encore été précisées.

Afin d'anticiper le passage au niveau A2, la direction générale des étrangers en France et l'OFII ont mis en place **plusieurs expérimentations sur le territoire à partir du 1^{er} mars 2024**. Ainsi, les signataires du CIR, dans le

¹ L'article 21-24 du code civil disposera à partir du 1^{er} janvier 2026 que « l'intéressé justifie d'un niveau de langue lui permettant au moins de comprendre le contenu essentiel de sujets concrets ou abstraits dans un texte complexe, de communiquer avec spontanéité, de s'exprimer de façon claire et détaillée sur une grande variété de sujets ».

département du Val-de-Marne et de la région Bourgogne-Franche-Comté, dont la **maîtrise du français est inférieure au niveau A2**, bénéficient dorénavant d'un nombre d'heures de formation plus important. Les personnes ayant déjà le niveau A1, qui étaient jusqu'alors dispensées de formation linguistique, se voient désormais prescrire un parcours de 200 heures pour atteindre le niveau A2. De la même façon, les personnes qui bénéficiaient jusqu'à présent de 100, 200, 400 ou 600 heures de formation pour atteindre le niveau A1, se verront désormais prescrire 200 heures supplémentaires pour atteindre le niveau A2. Ainsi, **les parcours prescrits seront donc de 200 heures à 800 heures pour atteindre le niveau A2**, contre 100 à 600 heures aujourd'hui.

L'expérimentation, lancée sur deux lots expérimentateurs par avenant au marché de formation linguistique de l'OFII, **concerne 8 100 personnes**, avec 5 500 personnes à Créteil et 2 600 personnes en Bourgogne-Franche-Comté. Concrètement, lors du positionnement linguistique en plateforme d'accueil au sein des directions territoriales de l'OFII, les signataires du CIR évalués en-deçà du niveau A2 seront fortement incités à suivre ces parcours de formation linguistique avec un niveau réhaussé, tout en restant informés du fait que seul le niveau A1 demeure pour l'instant obligatoire au regard des exigences réglementaires. Il convient de relever que le recours à des aménagements horaires, telle que la demande de passage en cours du soir par exemple, est facilitée dans le cadre de ce parcours de formation plus long.

La date de fin de cette expérimentation sera arrêtée par le comité de pilotage, réunissant les différentes parties prenantes à cette expérimentation, à savoir la direction de l'intégration et de l'accès à la nationalité (DIAN), l'OFII et les prestataires en charge de la formation linguistique.

L'expérimentation du niveau A2 à Châtillon-sur-Seine dans le département de la Côte-d'Or

L'expérimentation du niveau A2, mise en œuvre à partir 1^{er} mars 2024, a été annoncée en octobre 2023 à la direction territoriale et au prestataire de formation linguistique, ce qui leur a laissé peu de temps pour trouver des salles et des formateurs supplémentaires. Ces derniers, recrutés par Frate Formation Conseil dans la région Bourgogne-Franche-Comté, sont présents sur les plateformes d'accueil de l'OFII, afin de proposer ce niveau A2.

Ainsi, entre mars et avril 2024, 433 signataires du CIR se sont vus proposer un parcours A2 de 200 heures. Environ 20,5 % des signataires ont refusé de suivre ce parcours, principalement pour des raisons professionnelles (27 %) ou pour des raisons diverses liées à un déménagement, une absence au premier jour de la formation ou encore le souhait d'un report dans le temps de cette formation (48 %).

Ce rehaussement du niveau a engendré une adaptation de la mallette pédagogique, initialement conçue pour un niveau A1. Les modifications de la mallette mettent principalement l'accent sur les scénarios pratiques relatifs au monde du travail et la formation professionnelle, dans la mesure où ce choix de parcours apparaît largement motivé par une volonté d'insertion dans le marché du travail.

Ce territoire rural a pour spécificité qu'il n'y pas toujours assez de signataires du CIR pour former un groupe d'apprentissage de la langue. L'OFII ne peut imposer à son prestataire d'ouvrir un groupe que lorsqu'il y a au moins six personnes. Ce manque d'offre de formation, cumulé aux difficultés des signataires du CIR de se rendre sur les lieux de formation en l'absence de transports en commun, ont pour conséquence que des signataires peuvent mettre deux à trois ans pour remplir leurs obligations de formation linguistique dans le cadre du CIR. Dans ce cas, des échanges s'opèrent entre l'OFII et la préfecture pour expliquer les raisons du non-respect de toutes les obligations de formation au bout de deux ans.

Dans ce contexte, les groupes de formation linguistique sont multi-niveaux, avec des A1.0 non scripteur, non lecteur, des A1.1 et des A2.

Depuis le 1^{er} mars 2024, sur les 34 sorties à l'échelle de la région Bourgogne-France-Comté, qui représentent toutefois un échantillonnage faible, il y a eu 91 % de réussite à la fin de la formation sur le parcours de 200 heures pour l'obtention du niveau A2¹.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les éléments recueillis auprès de la direction territoriale de l'OFII à Dijon et du prestataire de formation linguistique Frate Formation Conseil

Dans le même temps, des expérimentations ont aussi été lancées en ce qui concerne la **formation linguistique à visée professionnelle**, avec la prescription d'un forfait de 400 heures, également à partir du 1^{er} mars 2024, dans la **région Grand Est et en Occitanie**. Pour être éligible à ce dispositif, le signataire du CIR doit présenter une maîtrise de la langue française minimale de A1.1 à l'écrit ou à l'oral et démontrer sa volonté à travailler sur son projet professionnel et à entrer rapidement sur le marché de l'emploi. Selon les projections fondées sur les données de 2023, 2 831 signataires du CIR pourraient être concernés par ce dispositif, dont 1 359 personnes en Grand Est et 1 472 personnes en Occitanie. L'expérimentation a pour objectif, dans le

¹ Il s'agit du taux de réussite évalué à la fin de la formation, et non celui de la certification. Les résultats des signataires du CIR inscrits à la certification ne sont pas encore disponibles au 1^{er} juin 2024.

cadre de la formation linguistique obligatoire, de permettre l'acquisition de compétences linguistiques suffisantes et d'une connaissance élémentaire des codes du monde de l'entreprise et du marché du travail en France, pour améliorer l'employabilité des signataires du CIR et faciliter leur accès à des formations qualifiantes ou pré-qualifiantes. Elle a quant à elle une durée de six mois.

Cette expérimentation, qui s'appuie désormais sur les prestataires linguistiques de l'OFII, s'inscrit **dans la continuité d'une expérimentation de formation linguistique à visée professionnelle** précédemment menée dans le cadre du CIR **en partenariat avec le conseil régional d'Ile-de-France, d'octobre 2022 à octobre 2023**. La portée de cette expérimentation était réduite *ab initio*, dès lors que le public éligible à ce dispositif a été restreint par la nécessité d'une inscription préalable à Pôle emploi, devenu France Travail, et la stabilité géographique des signataires du CIR, alors même que l'Ile-de-France se caractérise par une mobilité intrarégionale forte. Sur les 55 orientations de signataires de CIR réalisées, 25 ont donné lieu à une entrée effective en formation. À la fin de l'expérimentation, seulement neuf personnes ont trouvé un emploi, dont quatre en contrat à durée indéterminée.

b) Ce niveau de langue renforcé correspond en réalité à un alignement sur les exigences de la plupart des pays européens

Le rehaussement du niveau de langue exigé est conforme au cadre posé par le droit européen.

En effet, la **Cour de justice de l'Union européenne** a rappelé, dans un arrêt du 4 juin 2015, *P,S contre Commissie Sociale Zekerheid Breda*¹, que **les États membres peuvent exiger certaines conditions d'intégration pour les ressortissants de pays tiers**, conformément à leur droit national, et ce, conformément à l'article 5 de la directive 2003/109², sous l'intitulé « *Conditions relatives à l'acquisition du statut de résident de longue durée* », sous réserve que les conditions pratiques de mise en œuvre sont conformes à la directive. Il revient ainsi au juge national de vérifier le niveau de connaissance exigé, l'accessibilité au cours, le montant des frais d'inscription, ou encore les circonstances individuelles telles que l'âge, l'analphabétisme ou le niveau d'éducation du ressortissant étranger³.

Par suite, **de nombreux États européens conditionnent la délivrance de titres de longue durée ou le renouvellement de titres à une maîtrise minimale de la langue**. En Italie, lors de la délivrance du premier titre de séjour, les ressortissants de pays tiers signent un contrat d'intégration qui les

¹ CJUE, 4 juin 2015, C-579/13.

² Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

³ L'inconstitutionnalité de l'article 20 de la loi du 26 janvier 2024 n'a pas été soulevée devant le Conseil constitutionnel.

contraint à justifier du niveau A2 après deux ans de séjour, qui peut être prorogé d'un an en cas de non atteinte de ce niveau, de même qu'une connaissance suffisante des principes fondamentaux de la Constitution italienne, du civisme, de la culture et de la vie en Italie. En Grèce, les ressortissants de pays tiers doivent justifier d'une maîtrise de la langue grecque au niveau B1, et passer avec succès un examen de culture et d'histoire grecque en langue grecque, pour obtenir une carte de résident.

Certains États européens vont même jusqu'à conditionner une connaissance minimale de la langue du pays préalablement à l'installation sur le territoire. En Allemagne, les primo-arrivants s'installant dans le cadre d'un regroupement familial doivent justifier d'un niveau A1 en allemand pour obtenir un visa, et le niveau B1 est requis pour obtenir une carte de résident. Il en va de même en Autriche pour la maîtrise du niveau A1 avant l'installation sur le territoire. Un niveau A2 est exigé en cas de renouvellement d'un titre de séjour et un niveau B1 en cas d'octroi d'une carte de résident.

Il apparaît ainsi que la réforme de la formation linguistique issue de la loi du 26 janvier 2024 permet à la France de réduire son décalage avec les autres pays européens. Le rehaussement du niveau de langue du niveau A1 au niveau A2 pour l'octroi d'une carte de séjour pluriannuelle pourra avoir des effets non négligeables en termes d'augmentation du niveau de maîtrise de la langue française. Si l'étude d'impact est largement silencieuse sur les effets de la réforme¹, dans la mesure notamment où le projet de loi initial prévoyait de confier la fixation du niveau de langues au pouvoir réglementaire, les effets du relèvement du niveau A1.1 au niveau A1 suite à la **réforme du CIR, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2019, ont été évalués pour les bénéficiaires de la protection internationale**². La réforme a ainsi conduit à une **augmentation de 9 points de pourcentage de la part des bénéficiaires de la protection internationale atteignant le niveau A1**, soit une augmentation de 16 % par rapport à son niveau antérieur. 1 800 bénéficiaires de la protection internationale auraient ainsi atteint le niveau A1 sur les 21 000 signataires de CIR entre mars 2019 et février 2020.

c) Ces obligations ne s'appliqueront toutefois pas à un nombre conséquent de primo-arrivants

Les nouvelles obligations de justification d'un niveau de français suffisant et de réussite de l'examen civique, issues de la réforme de la loi pour contrôler l'immigration, ne s'imposeront toutefois pas à tous les primo-arrivants.

¹ Elle mentionne seulement d'un point de vue des effets macroéconomiques que le rehaussement du niveau de langue exigé a vocation à contribuer à une meilleure intégration et à une meilleure employabilité des étrangers résidant en France.

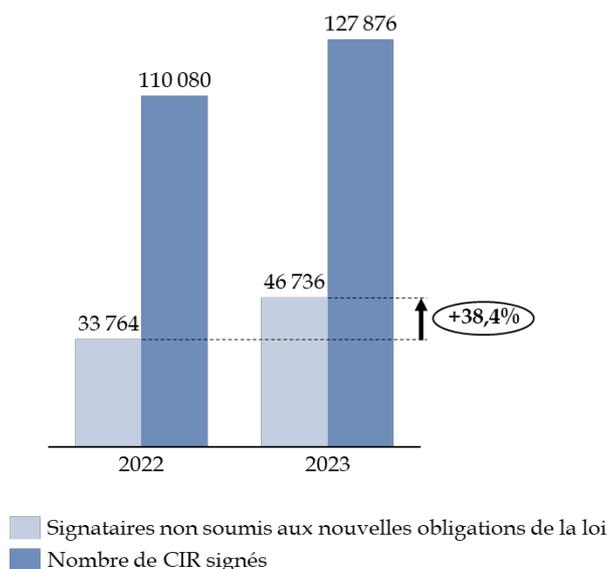
² Assemblée nationale, rapport relatif à l'intégration professionnelle des demandeurs d'asile et des réfugiés, Jean-Noël BARROT et Stella DUPONT, 23 septembre 2020 – Annexe 1 : « l'effet de la réforme du CIR sur l'acquisition de la langue française par les réfugiés ».

D'une part, **certains étrangers signent le CIR, mais ne seront pas soumis à ces obligations**. Il s'agit tout d'abord des bénéficiaires de la protection internationale ou du statut d'apatride, qui se voient délivrer une carte de résident de dix ans. Ces bénéficiaires représentent une part croissante des signataires de CIR, avec 27 138 signataires sur 110 080 signataires en 2022, et 38 119 signataires sur 127 876 signataires en 2023. Par ailleurs, il s'agit aussi des primo-arrivants régis par l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968. Les algériens représentent 6 626 signataires du CIR en 2022 et 8 617 signataires en 2023.

Au niveau cumulé, l'ensemble de ces étrangers signataires du CIR mais non soumis aux nouvelles obligations de la loi du 26 janvier 2024 représentent **36,5 % des signataires en 2023**.

Nombre d'étrangers signataires du CIR en 2023 mais non soumis aux nouvelles obligations de la loi du 26 janvier 2024

(en nombre de CIR signés)



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire de contrôle

D'autre part, **les étrangers, non signataires du CIR** dans la mesure où ils n'ont pas vocation à rester durablement en France, **ne sont de facto pas soumis à ces obligations associées au CIR**. La liste des titres de séjour dispensé de la signature du CIR figure à l'article L. 413-8 du CESEDA, et contient majoritairement des détenteurs de cartes de séjour temporaires et de cartes de séjour pluriannuelles pour les salariés détachés et les travailleurs saisonniers.

2. La délivrance de cartes de séjour pluriannuelles et de cartes de résident aussi conditionnée à la réussite d'un examen à l'issue de la formation civique

a) *L'instauration d'un test sanctionnant la formation civique à compter du 1^{er} janvier 2026, dont le contenu a été enrichi*

Sous l'impulsion de la commission des lois du Sénat, la loi du 26 janvier 2024 **a enrichi le contenu de la formation civique à l'histoire et la culture de la société française**. Ainsi, l'article L. 413-3 du CESEDA, dans sa version modifiée par l'article 20 de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, dispose que la formation civique prescrite par l'État doit être « *relative aux valeurs, aux principes, et aux institutions de la République, à l'exercice des droits et devoirs liés à la vie en France ainsi qu'à l'organisation de la société française* », à partir du 1^{er} janvier 2026.

Il ressort des supports de formation établis par la direction générale des étrangers en France que la formation civique contient déjà des éléments sur l'histoire de France, ainsi que des Outre-mer, sous forme d'une frise chronologique de quatre pages, allant de l'Antiquité à la V^{ème} République, lors de la troisième journée de formation civique dite « J3 ». De même, cette journée permet aussi d'aborder certains aspects de la culture française, notamment à travers les monuments nationaux, la littérature, l'art ou encore la gastronomie.

Toutefois, le rapporteur spécial estime que **l'affirmation de la culture et de l'histoire de la société française au rang législatif permettra utilement de réorienter le contenu de la formation civique**, qui tend à s'élargir à de nombreux domaines, largement éloignés du noyau dur des principes structurants de notre République et de son histoire.

Par ailleurs, **la commission des lois du Sénat a également introduit le principe d'un test à la fin de la formation civique**, qui conditionnera la délivrance de la carte de séjour pluriannuelle et de la carte de résident pour tous les demandeurs qui auront signés le CIR.

Ce dispositif devrait avoir pour effet, au moins à court terme, de faire diminuer le nombre de délivrances de cartes de séjour pluriannuelles et de cartes de résident, par parallélisme avec l'obtention de la nationalité française. En effet, depuis la mise en place de l'entretien de naturalisation dit « d'assimilation »¹, on observe une baisse de l'ordre de 30 % du nombre de naturalisations².

¹ Cet entretien a été mis en place suite à la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité et a été précisé par le décret n° 2012-126 du 30 janvier 2012 relatif au niveau et à l'évaluation de la connaissance de l'histoire, de la culture et de la société françaises requis des postulants à la nationalité française au titre de l'article 21-24 du code civil.

² Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur, séance publique du 7 novembre 2023 au Sénat.

b) *Les modalités de mise en œuvre de cet examen, d'ores et déjà pratiqué par certains partenaires européens, demeurent toutefois floues*

Le contenu du test sanctionnant la formation civique ainsi que ses modalités devront être précisés par arrêté. Pour l'heure, selon les informations transmises par la direction de l'intégration et de l'accès à la nationalité, les éléments de ce test civique sont en cours de définition.

Là encore, à l'instar du rehaussement du niveau de langue exigé, l'instauration d'un test à l'issue de la formation civique se pratique dans la plupart des pays européens qui ont instauré le suivi d'une formation dédiée¹.

En **Allemagne**, l'obtention du certificat de cours d'intégration passe par la réussite du test de langue, le « Test d'allemand pour immigrés - *Deutsch-Test für Zuwanderer* » (DTZ) » et le **test « Vivre en Allemagne »**. Ce test civique intervient à la fin du cycle de cours dit « d'orientation », sur l'ordre juridique, l'histoire et la culture, des droits et devoirs en Allemagne, les formes de vie communautaire dans la société ainsi que les valeurs importantes en Allemagne, telles que la liberté de religion, la tolérance et l'égalité femmes-hommes. Ces cours se déroulent à la fin du cours de langue et comprennent en principe 100 unités d'enseignement, mais peuvent parfois être limités à 30 unités d'enseignement en cas de cours intensif. Afin de déterminer le parcours adapté, le prestataire du cours d'orientation évalue le niveau de l'étranger.

Le test à l'issue de la formation civique contient des questions relatives au système politique allemand, comme son organisation administrative, à la diversité des religions et à l'égalité en droits des femmes et des hommes. Il comprend 33 questions à choix multiple, avec une seule bonne réponse possible sur quatre propositions. Le test est **réussi lorsque au moins 15 des 33 questions sont correctes**², dans le temps imparti d'une heure. Toutes les questions sont disponibles et accessibles en ligne, afin que les étrangers participant à ce test puissent s'entraîner.

S'agissant du **coût de ces formations en Allemagne**, une participation financière des étrangers à hauteur de **2,29 euros**³ est requise **pour chaque heure de cours**. Dans la mesure où le parcours d'intégration général comprend 700 heures de cours au total, le montant à verser pour les étrangers est de l'ordre de 1 600 euros, qui peut être échelonné et payé pour chaque tranche de 100 heures de cours. Des exemptions aux contributions aux frais sont prévues en cas de bénéfice de l'allocation citoyenne (« *Bürgergeld* »), de l'allocation chômage ou de toute autre aide sociale. Par ailleurs, en cas de

¹ La plupart des pays européens prévoient une formation civique pour les primo-arrivants, à l'exception du Portugal.

² Le score nécessaire est porté à 17 réponses correctes sur 33 questions dans le cadre de la naturalisation allemande.

³ Pour les étrangers inscrits aux cours d'intégration avant le 1^{er} octobre 2022, la contribution aux frais est de 2,20 euros par heure, pour un montant de 1 540 euros pour l'ensemble du parcours de 700 heures de formation.

réussite aux tests finaux dans les deux ans qui suivent la délivrance de l'autorisation de participer, l'étranger peut obtenir, sous certaines conditions, le remboursement de la moitié de sa contribution aux frais.

En **Italie**, un accord d'intégration est systématiquement souscrit pour les étrangers qui demandent un permis de séjour d'au moins un an, par lequel ils s'engagent, envers l'État, à atteindre des objectifs spécifiques d'intégration, moyennant l'achèvement d'un parcours linguistique, civique et social au cours de la période de validité du permis de séjour, mais aussi la scolarisation de leurs enfants le cas échéant. Lors de la souscription, 16 crédits sont attribués au signataire, crédits qui peuvent être augmentés moyennant l'acquisition de connaissances données en langue italienne niveau A2, mais aussi sur les principes fondamentaux de la Constitution italienne et la culture civique en Italie. Avant deux ans, un étranger doit avoir atteint 30 crédits pour rester sur le territoire italien, sachant que l'absentéisme à la formation civique entraîne le retrait de 15 crédits.

Le **test de langue italienne et de culture civique** requis dans le cadre de l'accord d'intégration est divisé en deux parties, une partie écrite et une partie orale. La partie écrite comprend la lecture et l'écoute d'un texte avec des réponses écrites à formuler à diverses questions, ainsi que l'écriture d'un court texte. La partie orale permet quant à elle d'évaluer l'étranger sur des questions sur la vie en Italie ou encore la Constitution italienne.

Les **cours de langue et d'éducation civique sont gratuits pour les migrants**. Les frais sont pris en charge par le ministère de l'Éducation nationale, de l'Université et de la Recherche, une simple participation est demandée de l'ordre de 60 euros pour l'achat du matériel nécessaire.

Aux **Pays-Bas**, hormis certains publics spécifiques¹, l'État n'intervient pas dans la formation des étrangers souhaitant s'installer durablement sur le territoire néerlandais. Ils doivent faire individuellement eux-mêmes les démarches auprès d'organismes de formation² afin d'obtenir un **examen d'intégration**, qui comprend un volet civique et un volet linguistique, avec une maîtrise du néerlandais au moins au niveau A2. Afin de financer ses formations, la personne étrangère **peut solliciter un prêt étatique**, dont le **montant maximal est de 10 000 euros en fonction des revenus de la personne**, appréhendés à l'échelle du foyer fiscal, sauf pour les réfugiés dont le prêt n'est pas conditionné aux revenus. La **participation à l'examen d'intégration est payante et de l'ordre de 300 euros**. Six mois après la réussite de l'examen d'intégration, la personne étrangère doit rembourser le montant utilisé du prêt, dans un délai de dix ans, et proportionnellement à ses revenus ainsi que ceux de son partenaire.

¹ Les demandeurs d'emploi ou les parents d'enfants mineurs se voient proposés des formations organisées par les communes.

² Le gouvernement néerlandais contrôle toutefois la qualité des cours d'intégration civique au moyen du label de qualité « *Blik op Werk* ».

Les formations linguistiques et civiques en Allemagne, en Italie et aux Pays-Bas ainsi que leurs prises en charge financière

	Formation linguistique	Formation civique	Prise en charge financière de ces formations
Allemagne	<p>Les cours de langue font partie intégrante du parcours d'intégration, et sont un préalable au cours d'intégration civique.</p> <p>600 unités d'enseignement (UE) de langue, pouvant aller jusqu'à 900 UE.</p> <p>Un « test d'allemand pour les immigrés » (DTZ) a lieu à la fin de la formation linguistique.</p>	<p>La formation civique comprend 100 UE et est sanctionnée par la réussite d'un test « Vivre en Allemagne ».</p>	<p>Les personnes étrangères doivent participer, à compter du 1^{er} octobre 2022, à hauteur de 2,29 euros par heure de cours, avec des possibilités d'exemption en cas de bénéfice de certaines aides sociales, soit un montant total de 1 600 euros pour un parcours d'intégration de 700 UE.</p> <p>En cas de réussite aux deux tests, il est possible, sous certaines conditions, d'obtenir le remboursement de la moitié de la contribution aux frais, soit un montant de l'ordre de 800 euros.</p>
Italie	<p>La formation linguistique pour atteindre le niveau A2 comprend 200 heures de cours, dont 180 heures d'activité d'enseignement.</p>	<p>Les étrangers doivent suivre une formation civique, en plus de la formation linguistique.</p> <p>Un test de langue et de culture civique est organisé à l'issue des formations.</p>	<p>Gratuité de tous les cours, avec une simple participation financière requise pour l'achat du matériel nécessaire.</p>
Pays-Bas	<p>Des cours de langue doivent être suivis à la suite d'une démarche individuelle par les étrangers qui arrivent sur le territoire néerlandais.</p>	<p>Il en va de même pour la formation civique, qui n'est pas organisée par l'État, qui contrôle simplement la qualité de la formation délivrée à travers un label.</p> <p>La réussite d'un examen d'intégration est requise, qui comprend à la fois un volet linguistique et un volet civique.</p>	<p>Prêt étatique d'un montant maximal de 10 000 euros pour permettre aux étrangers de payer leurs formations, qui doit être remboursé dans un délai de 10 ans à la suite de la réussite de l'examen d'intégration.</p>

Source : commission des finances du Sénat

3. Une plus grande association des employeurs au parcours d'intégration des primo-arrivants

a) *Des formations dans le cadre du CIR déjà largement orientées vers l'insertion professionnelle, particulièrement à partir de la révision des marchés de formation de l'OFII à partir de 2022*

Le comité interministériel à l'immigration et à l'intégration (C3I), du 6 novembre 2019, a entendu renforcer le volet emploi de la politique de l'intégration¹.

Dans ce contexte, **la quatrième journée de la formation civique**, dont la durée a été portée à quatre jours en mars 2019 hors Mayotte, **a été recentrée sur l'emploi dès 2021**, en laissant aussi la possibilité aux signataires du CIR de choisir alternativement un atelier « socio-culturel ». **En 2023, 66 % des signataires du CIR ont choisi la journée 4 « emploi », soit 81 309 signataires.**

Cette réorientation professionnelle de la formation civique a notamment été permise grâce à la révision des marchés de l'OFII à partir du 1^{er} janvier 2022, et à travers les trois marchés de formation linguistique, de formation civique et de positionnement linguistique/certification², qui reposent sur des lots géographiques.

En premier lieu, **les exigences qualitatives des marchés ont été renforcées** à travers différentes mesures :

- le relèvement des conditions de recrutement des formateurs et des interprètes en termes de diplômes, d'expérience professionnelle et de maîtrise de la langue française. À titre d'exemple, les formateurs civiques doivent être titulaires d'un diplôme de niveau licence, avec une expérience professionnelle d'au moins deux ans dans le domaine de la formation pour adultes, ou bien de cinq ans en cas d'obtention d'un diplôme en deçà de la licence, et maîtriser la langue française au niveau C2 ;

- la prise en compte dans la sélection des offres, de l'obtention de la certification qualité des prestataires d'action de formation exigée par le ministère du travail (« Qualiopi ») ;

- la diminution de la pondération du critère prix par rapport aux précédents marchés publics (20 % pour la formation linguistique contre 30 % avant 2022 et 30 % pour la formation civique contre 40 % dans les précédents marchés) ;

- l'augmentation des sanctions financières pour retard dans les délais ou mauvaise exécution, avec l'instauration d'un système de bonus.

¹ La décision n° 14 pour améliorer notre politique d'immigration, d'asile et d'intégration était de promouvoir l'intégration par le travail.

² L'évaluation initiale du niveau de français des signataires de CIR est désormais confiée à un prestataire de l'OFII présent en plateforme d'accueil.

En second lieu, **la refonte des formations linguistiques et civiques a permis d'irriguer ces dernières d'aspects plus professionnalisants**. Ainsi, la mallette pédagogique de la formation linguistique a évolué pour proposer une approche par situations inspirée de la didactique professionnelle, avec des préconisations obligatoires pour chaque forfait, notamment des mises en situation professionnelle. La refonte des différentes mallettes pédagogiques de formations linguistiques et civiques a été conduite par la direction de l'intégration et de l'accès à la nationalité, en lien avec l'OFII, chargé d'intégrer ces nouvelles exigences au cahier des clauses particulières des marchés et au système d'information, qui était alors en cours de développement entre l'OFII et les préfetures, « CIR Nouvelle génération » dit « CIR-NG ».

S'agissant de la journée 4 « emploi », elle s'est progressivement perfectionnée pour se diviser en deux ateliers, spécialisés en fonction du profil du signataire. Le premier atelier est destiné aux personnes déjà actives, en recherche d'emploi ou en création d'entreprise, et vise ainsi à familiariser les étrangers avec le monde économique et leur donner les informations importantes pour débiter une recherche d'emploi ou encore faire valider leurs expériences. Le second atelier est quant à lui pour les personnes éloignées de l'emploi et a pour objectif de sensibiliser à l'importance de l'insertion professionnelle de façon assez générique.

Par ailleurs, **un accord national¹, signé le 1^{er} mars 2021, pour les années 2020 à 2024, entre l'État, l'OFII, et le service public de l'emploi - France Travail, l'Union nationale des missions locales (UNML), le Conseil national handicap et emploi des organismes de placement spécialisés et l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) - a pu permettre de mobiliser les acteurs du service public de l'emploi dans le cadre de la journée 4 « emploi » de la formation civique**. Ainsi, des partenariats ont pu être noués localement entre les prestataires de formation et plusieurs acteurs du service public de l'emploi, du monde économique et de la formation professionnelle. **En 2023, la mise à jour des données relatives aux partenariats noués localement montre que les directions territoriales de l'OFII déclarent suivre localement 342 partenariats**, plus ou moins mobilisés et qui peuvent potentiellement donner lieu à des interventions lors de la journée 4 « emploi », **ce qui représente une moyenne de 11 partenariats par direction territoriale**.

Enfin, **France Travail a déployé un module de formation en ligne à destination des formateurs prestataires de la formation civique** dans le cadre du CIR afin de leur présenter l'offre de service de France Travail et a animé plusieurs webinaires d'échanges de pratiques.

Or, force est de constater que **cette orientation professionnelle tend à prendre une place substantielle au sein de la formation civique**, au point d'empiéter sur le noyau dur, qui devrait consister en l'apprentissage des

¹ *Accord cadre national du 1^{er} mars 2021 entre l'État, l'OFII et les acteurs du service public de l'emploi en faveur de l'insertion professionnelle des étrangers primo-arrivants pour 2020-2024.*

principes structurants de la République, ainsi que les droits et devoirs liés à la vie en France, conformément aux dispositions de l'article L. 413-3 du CESEDA.

Par ailleurs, **il n'existe pour l'heure pas d'évaluation permettant de mesurer les effets de cette journée 4 « emploi » sur l'insertion professionnelle des signataires du CIR**, si bien qu'il est impossible d'établir des corrélations entre le bénéfice de cette formation et le fait de trouver un emploi.

En effet, les **données transmises par France Travail** dans le cadre de ce contrôle budgétaire ont été **très génériques**. Au niveau national, 59 % des personnes qui ont signé le CIR s'inscriraient à France Travail. Concernant Mayotte, l'organisme n'a pas été en mesure de communiquer de chiffres s'agissant du nombre de primo-arrivants inscrits.

Avec l'entrée en vigueur des dispositions de **la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, à partir du 1^{er} janvier 2025, tous les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) seront automatiquement inscrits à France Travail**. Au 1^{er} mai 2024, France Travail ne dispose pas de projections précises à horizon 2025, même si cet établissement public anticipe un volume bien plus important à prendre en charge par leurs services, qui nécessitera une offre de services plus musclée, notamment en matière d'apprentissage de la langue française. 60 % des personnes étrangères hors Union européenne pourraient être bénéficiaires du RSA, ce qui représente environ 80 000 primo-arrivants inscrits de plus à France Travail par an.

Par ailleurs, il résulte des travaux menés par le rapporteur spécial que **plusieurs critiques**, déjà relevées dans différents rapports d'évaluation, **peuvent toujours être formulées à l'encontre de cette orientation professionnelle de la formation civique**.

En premier lieu, **les partenariats avec les acteurs du service public de l'emploi sont très variables selon les territoires**. En septembre 2021, un rapport du cabinet d'audit Ernst & Young (EY)¹ relevait que la mobilisation des acteurs du territoire au cours de la journée 4 « emploi » pouvait s'avérer complexe pour les territoires ruraux².

En deuxième lieu, force est de constater **qu'il existe toujours peu de dispositifs spécifiquement destinés aux personnes arrivant en France pour motif familial³**, alors même que cette catégorie de primo-arrivants constitue

¹ Rapport EY « Évaluation des mesures mises en œuvre à la suite du Comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018 sur le champ des formations linguistique et civique (Rapport septembre 2021, Tomes 1 et 2).

² En Haute-Vienne par exemple, des difficultés ont été rencontrées en 2021 sur deux sites, celui de Guéret et celui de Brive, où les formations civiques sont essentiellement dispensées le samedi, jour où peu d'intervenants extérieurs sont disponibles pour intervenir lors de la journée 4 « emploi ».

³ Rapport interinspection « L'insertion par l'emploi des étrangers primo-arrivants : reconnaissance des diplômes et des qualifications, validation des acquis de l'expérience professionnelle » (Rapport IGA/IGAS/IGESR, avril 2021).

pourtant 47 % des signataires en 2023, dont la majorité sont des femmes. Les dispositifs d'accompagnement sont davantage tournés vers les bénéficiaires de la protection internationale, comme les programmes Hope et AGIR spécifiquement dédiés à l'intégration, notamment professionnelle, des personnes réfugiées. S'agissant en particulier **des femmes qui arrivent en France dans le cadre du regroupement familial, le rapporteur spécial constate un certain renoncement de l'État face à ces populations qui affirment ne pas vouloir s'orienter vers la formation et l'emploi**. L'OFII semble ainsi se contenter d'un constat d'échec d'une partie des objectifs du CIR pour ces populations.

En troisième et dernier lieu, le rapport IGA/IGAS/IGESR d'avril 2021 préconisait de bâtir **un véritable partenariat entre l'OFII et Pôle Emploi**, devenu France Travail, avec notamment la mise en place de permanences de conseillers dans les directions territoriales de l'OFII et de formations communes entre les agents des deux établissements. Si les liens se sont renforcés entre ces deux organismes, **le rapporteur spécial relève une absence de relai de France Travail en plateforme d'accueil de l'OFII**, à l'occasion du déplacement réalisé au sein de la direction territoriale de Paris.

Dans ce contexte, et alors que de nombreuses personnes auditionnées ont rapporté être confrontées à de nombreux employeurs ne souhaitant pas libérer leurs employés afin de suivre les formations dans le cadre du CIR, la loi du 26 janvier 2024 entend associer davantage les employeurs au parcours d'intégration des primo-arrivants.

b) Un renforcement des obligations des employeurs en matière de formation au français

L'article 23 de la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration modifie plusieurs dispositions relatives à la formation continue des salariés au sein du code du travail afin d'organiser **la contribution des employeurs à la formation linguistique de leurs salariés signataires d'un CIR**.

D'une part, cet article permet aux employeurs, dans le cadre du plan de développement de compétences, de proposer à l'ensemble de leurs salariés allophones **des formations visant à atteindre une connaissance de la langue française au moins égale à un niveau déterminé par décret**. D'autre part, il crée un nouvel article L. 6321-3 dans le code du travail permettant aux salariés allophones signataires d'un CIR de **comptabiliser comme temps de travail effectif les actions permettant le suivi de leur formation linguistique**. Celles-ci sont considérées comme réalisées sur leur temps de travail, et donc avec maintien de leur rémunération. Enfin, cet article complète l'article L. 6323-17 du code du travail consacré aux autorisations d'absence pour le suivi des formations prévues dans le cadre du CPF par un nouvel alinéa, qui dispose que, **pour le seul suivi des formations en français langue étrangère (FLE) dans le cadre du parcours de formation linguistique de**

L'étranger signataire d'un CIR, l'autorisation d'absence pendant le temps de travail est de droit¹.

Au regard des réticences constatées de nombreux employeurs pour libérer leurs salariés le temps des formations linguistiques et civiques dans le cadre du CIR, il est possible de se demander comment ces nouvelles mesures se mettront en œuvre en pratique, notamment dans les secteurs en tension sur le marché du travail.

La commission des lois du Sénat, « jugeant les possibilités actuelles de formation suffisantes et ne souhaitant pas imposer aux employeurs des obligations qui relèvent davantage des pouvoirs publics »², avait supprimé cet article du projet de loi, dont le coût pour les employeurs n'a pas été chiffré dans l'étude d'impact.

B. ... QUI NE PERMET TOUTEFOIS PAS DE RÉPONDRE PLEINEMENT AUX LACUNES IDENTIFIÉES DES FORMATIONS LINGUISTIQUES ET CIVIQUES...

1. Une formation linguistique largement déconnectée de la formation civique, avec un niveau initial évalué trop rapidement

Le rehaussement du niveau linguistique ne permettra pas de résoudre toutes les difficultés de la formation linguistique dans le cadre du CIR, outre les problèmes de disponibilités des signataires du CIR au regard de leurs éventuelles contraintes professionnelles, qui ont déjà été relevés.

En effet, en premier lieu, **la qualité de l'évaluation du positionnement linguistique semble encore perfectible**, et ce, alors même qu'il fait l'objet d'un marché dédié à la suite de la révision des marchés de l'OFII à partir de 2022 et que des professionnels interviennent désormais en plateforme d'accueil (PFA) pour effectuer ces tests linguistiques. L'évaluation des signataires du CIR comprend deux étapes, une phase de test écrit d'une durée de 30 minutes, et un entretien oral de 10 minutes. Conformément au guide du positionnement en plateforme d'accueil, élaboré par le ministère de l'intérieur et l'OFII en novembre 2022, l'entretien oral doit permettre de recueillir des informations et confirmer des hypothèses sur le niveau de scolarisation de la personne et ses capacités d'apprentissage. Il est recommandé aux évaluateurs de proposer une reformulation des questions le cas échéant, de veiller à ce que la personne puisse avoir des opportunités pour s'exprimer, ainsi qu'une bonne gestion du temps de l'entretien, qui doit être ni trop lent ni trop rapide. Or, lors de son déplacement en PFA, le rapporteur

¹ Il convient de relever que ces dispositions ne s'appliqueront pas lorsque l'employeur est un particulier.

² Rapport n° 433 (2022-2023) fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, par Mme Muriel JOURDA et M. Philippe BONNECARRÈRE.

spécial a assisté à plusieurs entretiens oraux de positionnement linguistiques, qui ont tous duré moins de cinq minutes, avec peu de questions afférentes aux compétences scolaires éventuellement développées dans le pays d'origine. Par suite, le rapporteur spécial ne peut que le regretter, considérant que cette connaissance constitue un préalable nécessaire à une bonne formation linguistique, afin de bien les orienter.

Le positionnement linguistique effectué trop rapidement, et sur la base d'ailleurs d'une **fiche navette assez sommaire**, pourrait expliquer, du moins en partie, l'hétérogénéité des groupes arrivés en fin de formation linguistique, constatés lors du déplacement au centre de formation Informe à Bobigny. **L'audit interne mené par l'OFII en 2023** révèle à ce propos que **16 % des prestations d'évaluation initiale sont à ajuster ou à revoir** dans le cadre du marché de positionnement linguistique.

En deuxième lieu, la **formation linguistique n'apparaît pas assez complémentaire avec la formation civique**. Lors du déplacement en plateforme d'accueil, plusieurs personnes auditionnées ont fait remonter au rapporteur spécial une certaine lassitude exprimée par des signataires sur le contenu des formations linguistiques, avec une redondance concernant l'apprentissage des fruits et des légumes. Lors de ses déplacements dans des centres de formation linguistique, le rapporteur a pu remarquer aussi une certaine déconnexion avec les sujets civiques, à travers une formation linguistique tournée vers l'apprentissage des numéros d'urgence ou encore des différents bâtiments dans une ville. Les **résultats de l'audit interne de l'OFII menés en 2023** confirment ce décalage. **Pour 2022 et 2023, respectivement 37 % et 33 % des prestations de formation linguistique sont à ajuster ou à revoir**.

En outre, le rapporteur spécial relève que la **disposition des classes, d'ailleurs chargées¹, est peu propice aux interactions et aux participations**, qui constituent pourtant des clés pour progresser au mieux dans la maîtrise d'une langue.

2. Une multiplication des objectifs de la formation civique entraînant une dilution de l'apprentissage des droits et des devoirs liés à l'intégration dans la société française

En dépit des réformes successives, la formation civique n'est toujours pas adaptée et semble s'éloigner de plus en plus de la transmission des valeurs et des principes structurants de la République française.

Sur la forme, le rapporteur spécial **constate que les classes de formation civique sont aussi chargées**, à l'instar de celles de formation linguistique, avec en moyenne 17 personnes dans chaque cours. Les

¹ Les cours de formation linguistique étaient composés de 16 à 17 personnes lors des déplacements effectués.

formateurs essaient néanmoins de créer des plus petits groupes de trois à quatre personnes à l'intérieur de cet ensemble à l'aide d'une disposition des tables adaptée. Certains signataires du CIR peuvent suivre les deux premières journées par visio-conférence.

La mise en œuvre de la formation à distance (FAD) dans le cadre de la formation civique

À partir de 2022, la possibilité a été instaurée de suivre les deux premières journées de formation civique à distance, sous certaines conditions, telles qu'une bonne connexion internet et un matériel adapté, et en cas de maîtrise d'un certain niveau de langues. La mallette pédagogique a par conséquent été adaptée pour permettre de suivre les cours par visio-conférence.

Ce dispositif n'a toutefois pas été beaucoup utilisé, il ne concerne que 2 % des parcours de formation civique.

Un dispositif similaire est prévu dans le cadre de la formation linguistique, mais qui a été aussi peu mobilisé. Moins de 50 000 heures ont été dispensées à distance, soit 0,4 % du total des heures de formations linguistiques.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire

En ce qui concerne les trois premières journées de formation, elles sont trop denses et insuffisamment centrées sur la mise en œuvre au quotidien des principes structurants de la République française. Le rapporteur spécial regrette que les constats issus du rapport de 2017 du président Roger Karoutchi¹, alors rapporteur spécial des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration », soient toujours d'actualité, et ce, **alors même que, selon les informations transmises par l'OFII, les supports de formation ont été mis à jour fin 2023** suite à la constitution d'un groupe d'experts dans le cadre de la promulgation des lois sur le plein emploi et pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

Les **contenus sont toujours trop denses**, et ont **même eu tendance à s'étoffer**. Alors que les *Power Point* de formation contenaient en moyenne 80 diapositives par journée en 2016, ils en contiennent aujourd'hui en moyenne 180 pour chaque journée de formation. Certains thèmes apparaissent largement éloignés de l'apprentissage des valeurs civiques, comme les règles applicables aux contrats de bail, ou encore les caractéristiques démographiques de la France. Dès lors, les formateurs, qui ne peuvent s'appuyer que sur ce seul outil pédagogique, sont obligés d'aborder ces aspects très théoriques. Le rapporteur spécial relève d'ailleurs que les supports de formation sont très centrés autour des droits en France, et

¹ *Rapport d'information n° 660 (2016-2017) fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur la mise en œuvre de la réforme de la formation linguistique et civique des étrangers primo-arrivants, de M. Roger KAROUTCHI.*

manquent très souvent d'associer en parallèle les devoirs liés à l'exercice des droits auxquels peuvent prétendre les primo-arrivants.

Des supports abstraits et peu adaptés : extraits du diaporama de la journée 2 de formation civique (dans l'ordre de gauche à droite et de haut en bas : diapositives consacrées aux valeurs de la République, au logement, à la santé et au travail)

 **L'Egalité**

Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 (DDHC)
Article 1^{er}
« Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. »

Constitution française de 1958
Article 1^{er}
« [La France] assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. »



Journée 2 – Les principes et les valeurs de la France
Juillet 2022

 **Les charges mensuelles**

- charges locatives (gestion des ordures ménagères et des parties communes)
- eau
- électricité et/ou gaz
- téléphone...

J'ai fait une liste avec toutes mes dépenses logement et les autres...



Journée 2 – Les démarches lors de l'eménagement
Juillet 2022

 **L'accord et le droit à l'information du patient**

- ✓ Accord libre et éclairé avant un traitement ou une opération
- ✓ Droit de quitter l'hôpital quand vous le voulez
- ✓ Droit à une information accessible, intelligible et loyale
- ✓ Accès à votre dossier médical et aux informations qu'il contient.

On me dit tout sur mon cas !



Journée 2 – Vos droits en tant que patient
Juillet 2022

 **L'inspection du travail**

L'inspection du travail contrôle que l'entreprise respecte :

- le code du travail
- les conventions collectives

Elle vérifie notamment :

- les contrats de travail
- la durée du travail
- l'absence de travail illégal
- les conditions de travail (sécurité)

Nous avons déjà eu une visite de l'inspection du travail.



Journée 2 – Le cadre légal du travail
Juillet 2022

Source : DGEF et OFII

Par ailleurs, au-delà de la dilution des thèmes étudiés, **l'histoire et la culture française sont abordées de façon éparse** au fil des diapositives et des trois journées de formation de six heures, ce qui ne permet pas de traiter les sujets en profondeur. En septembre 2021, le rapport du cabinet d'audit *Ernst & Young* (EY)¹ notait que l'apprentissage de l'histoire de France était **jugé décousu** par de nombreux formateurs.

S'agissant de la **quatrième journée optionnelle**, au-delà de ce qui a déjà été souligné pour la journée 4 « emploi », il apparaît que la journée 4 socio-culturelle **peut aussi s'avérer quant à elle très éloignée des thèmes liés**

¹ Rapport EY « Évaluation des mesures mises en œuvre à la suite du Comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018 sur le champ des formations linguistique et civique (Rapport septembre 2021, Tomes 1 et 2).

à l'intégration dans la société et la culture française. Les signataires du CIR qui choisissent la journée socio-culturelle n'ont pas le choix quant au contenu de la journée, qui peut être très aléatoire d'une date à une autre, et d'un centre de formation à un autre. Elle peut ainsi, par exemple, s'articuler autour de la visite d'un musée, et notamment en région parisienne. Grâce au partenariat avec le Centre des monuments nationaux (CMN), signé en juillet 2022 avec le ministère de l'intérieur et l'OFII, les organismes de formation peuvent organiser des visites culturelles pour les signataires du CIR. Entre septembre 2022 et décembre 2023, 227 visites de groupes ont été organisées dans divers monuments nationaux¹, ce qui constitue finalement peu de sorties culturelles à l'échelle nationale au regard du nombre de groupes.

Lors des déplacements du rapporteur spécial, il est ressorti que la journée 4 socio-culturelle pouvait aussi, par exemple, comprendre des ateliers pour apprendre à faire diverses démarches administratives (Administration numérique pour les étrangers (ANEF), Défenseur des droits, etc.) ou même pour l'apprentissage des gestes de premier secours.

Ainsi, **l'audit interne mené par l'OFII en 2023** estime que **respectivement 36 % et 24 % des prestations sont à ajuster ou à revoir en 2022 et 2023** dans le cadre de la formation civique. Il convient de relever que l'amélioration de ces prestations est particulièrement délicate dans les territoires ruraux où certains organismes de formation disposent d'un monopole. Même si les sanctions ont été renforcées dans le cadre de la révision des marchés de l'OFII en 2022, force est de constater que celles-ci demeurent assez vaines lorsqu'il n'y a qu'un seul prestataire de formation civique sur un territoire donné.

Enfin, **le rapporteur spécial tient à souligner que la formation civique**, et notamment la présentation de certaines valeurs afférentes à **l'égalité entre les femmes et les hommes, peut susciter un rejet auprès de certains publics**. En cas d'attitude ou de comportement contraires aux valeurs de la République, la personne est reçue par le responsable du site de formation, et un signalement peut être effectué *via* l'application CIR-NG, directement reliée avec les préfetures, et ainsi au dossier de renouvellement de carte de séjour pluriannuelle.

¹ Au cours de la troisième journée, il est distribué également une contremarque d'une validité d'un an pour visiter avec sa famille un monument du réseau CMN. 3 542 visites individuelles ont été organisées entre septembre 2022 et décembre 2023.

Le suivi et le traitement des incidents lors des formations linguistique et civique

Depuis la mise en production de l'application CIR-NG au 2 janvier 2022, le suivi et le traitement des incidents conduisant à une rupture de CIR a été facilité. La nouvelle application permet une communication plus fluide des dossiers entre les différentes directions territoriales de l'OFII et les préfetures. Les incidents survenus lors des formations civiques et linguistiques sont signalés à la direction générale des étrangers en France, qui est informée en temps réel par le canal de CIR-NG. Grâce à cette application, les préfetures peuvent consulter directement les dossiers individuels des étrangers concernés.

Afin de traiter au mieux ce type d'incidents, l'OFII a mis en place une procédure de gestion des incidents, précisée dans une note du directeur de l'OFII, Didier Leschi, aux directeurs territoriaux de l'OFII, en date du 16 janvier 2023. Les prestataires de l'OFII étant tenus de signaler tous les incidents impliquant des stagiaires, formateurs ou tiers à la formation¹, trois cas de figures peuvent se présenter :

- lorsque l'incident est lié à un intervenant, le titulaire du marché de formation doit exclure tout formateur qui ne respecterait pas les principes d'égalité et de neutralité qui s'attachent au service public. Conformément au cahier des clauses particulières (CCP), en cas de non-respect avéré de ses obligations par un formateur, la direction territoriale de l'OFII peut demander son exclusion par le prestataire, sous peine de pénalité, si elle n'a pas été effectuée ;

- lorsque l'incident est lié à un interprète, le CCP et la charte de déontologie relative à l'engagement d'un interprète imposent aux interprètes, sous la responsabilité du prestataire, des obligations de neutralité. En cas de non-respect de ces obligations, la direction territoriale de l'OFII peut exclure l'interprète de l'ensemble du dispositif de formation. Elle en informe le prestataire par courrier ;

- lorsque l'incident est lié à un apprenant, le formateur peut exclure l'étranger de la formation, après un avertissement oral. L'exclusion de la formation se fait en application du règlement intérieur du prestataire, qui en informe immédiatement l'OFII. Plus largement, tout incident donnant lieu à un rejet manifeste des valeurs de la République par un stagiaire est remonté à l'OFII, par le bouton « Déclarer un incident » sur CIR-NG. L'OFII informe par la suite l'étranger de son exclusion des dispositifs de formation et l'invite à formuler des observations pour un éventuel recours. En fonction des observations de l'étranger, le directeur territorial prend la décision de proposer au préfet une résiliation du CIR, ou de la réintégration dans les formations. Dans ce cadre, l'OFII soumet au préfet une proposition de courrier de résiliation. Si l'étranger est bénéficiaire de la protection internationale, l'OFII informe l'OFPPRA.

Conformément au CESEDA, la décision de résiliation du CIR est en effet prise par le préfet, sur proposition de l'OFII, lorsque « l'étranger, sans motif légitime, ne participe pas ou plus à une formation prescrite ou ne respecte pas les engagements souscrits dans le cadre du contrat d'intégration républicaine »². Le préfet motive la décision de résiliation et précise ses conséquences sur la délivrance d'un titre de séjour pluriannuel.

¹ En application de l'article 5.1.2 des cahiers des clauses particulières (CCP) de la formation civique 2022, de la formation civique 2022 à Mayotte, et de la formation linguistique 2022 et de l'article 6.1.2 du CCP de la formation linguistique à Mayotte 2022.

² Article R. 413-4 du CESEDA.

Le suivi conjoint des dossiers par l'OFII et la DGEF paraît toutefois perfectible aux yeux du rapporteur spécial. L'OFII ne dispose ainsi d'aucun éléments statistiques sur les décisions prises par les préfetures suite à la rupture de CIR, sans que l'on puisse déterminer s'il s'agit d'une absence de compilation des données au niveau des directions territoriales de l'OFII ou d'un manque d'information de l'OFII par les préfetures. Si l'OFII n'est pas compétente au fonds pour traiter des procédures de délivrance des titres de séjour, un retour d'information systématique de la part des préfetures afin de déterminer les conséquences concrètes sur la situation des étrangers concernés serait souhaitable.

Depuis la mise en place de CIR-NG, les ruptures de CIR liées à des incidents au cours des formations ont été relativement peu nombreuses : 24 CIR ont été résiliés pour des situations problématiques dans des formations linguistiques et 14 dans des formations civiques. Il s'agit majoritairement d'incidents liés à des comportements agressifs à l'encontre de formateurs, d'autres apprenants ou à des propos contraires aux valeurs de la République. Par rapport au volume de clôtures négatives (16 730 en 2023), le nombre de ruptures « comportementales » reste limité.

Le suivi et le traitement de ces incidents sont néanmoins fragilisés s'agissant de certains publics, dispensés de l'obligation de conclure un CIR mais engagés volontairement dans cette démarche. La rupture du CIR est sans conséquence sur la délivrance de la carte de séjour pluriannuelle pour les signataires volontaires du CIR. Le cas des réfugiés est topique de cette faiblesse du dispositif, la rupture du CIR n'ayant en effet aucune conséquence sur le statut de réfugié. Dans cette situation le signalement de l'OFII à la DGEF n'a qu'une valeur d'information.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses de l'OFII

3. Une mise en œuvre décevante de la formation linguistique et civique à Mayotte

La mise en œuvre du CIR à Mayotte à compter du 1^{er} janvier 2022 à Mayotte s'est appuyée sur un soutien accru des services de l'État et de l'OFII à l'opérateur sélectionné pour assurer la formation linguistique et civique dans ce département, les Apprentis d'Auteuil.

Le nombre de CIR signés depuis 2022 est inférieur aux objectifs initialement fixés pour le déploiement de ce dispositif à Mayotte. Seuls 2 010 étrangers primo-arrivants ont conclu un CIR en 2022 et 2 441 l'ont fait en 2023. Lors de leur audition par le rapporteur spécial, la structure des Apprentis d'Auteuil a ainsi indiqué que **les flux de personnes en formation linguistique et civique étaient moins élevés qu'anticipés et semblaient maîtrisables pour l'association.**

Le faible nombre de signatures de CIR peut paraître surprenant au regard de la situation migratoire à Mayotte et du nombre important d'étrangers présents sur ce territoire. **Toutefois, il importe de garder à l'esprit que le dispositif du CIR ne s'applique qu'aux étrangers primo-arrivants, c'est-à-dire en situation régulière.** Une part substantielle des étrangers arrivés à Mayotte, étant en situation irrégulière, ne peuvent bénéficier du CIR.

Le taux de prescription de formation linguistique à Mayotte est plus important que la moyenne nationale, avec 63,2 % des signataires du CIR orientés vers une formation A1 en 2022, contre 46,5 % au niveau global.

Trois principaux facteurs ont contribué à ces résultats extrêmement faibles :

- premièrement, **la faiblesse structurelle du dispositif** de formation linguistique prévu dans le CIR Mahorais. Le parcours de formation de 100 heures est largement insuffisant pour amener vers le niveau A1 les publics les plus en difficulté avec la langue française ;

- deuxièmement, **l'immigration vers Mayotte, ces derniers mois, a évolué du fait d'une diversification des pays d'origine** des primo-arrivants. Les ressortissants de pays d'Afrique de l'Est et des Grands Lacs (République démocratique du Congo, Rwanda, Burundi et Somalie), non lecteurs et non scripteurs, constituent une part croissante des nouveaux signataires du CIR ;

- troisièmement, les très fortes tensions sociales, en partie liées au contexte migratoire, **perturbent régulièrement la continuité des services publics et l'organisation des formations** linguistiques et civiques. Les locaux utilisés par les prestataires de formation ont ainsi pu faire l'objet de dégradations.

Sous-dimensionné, le dispositif du CIR adapté à Mayotte présente un bilan provisoire particulièrement faible. **À moyens constants, ces résultats ne permettent pas d'envisager un alignement à moyen terme sur le cadre de formation linguistique et civique de droit commun.**

C. ...POUR UN COÛT BUDGÉTAIRE SOUS ÉVALUÉ

1. L'entrée en vigueur de l'article 20 de la loi contrôlant l'immigration et améliorant l'intégration pourrait représenter de nouvelles dépenses conséquentes pour le programme 104

La réforme de la formation linguistique portée par l'article 20 de la loi du 26 janvier 2024 **portera des conséquences financières importantes pour les crédits du programme 104 et de la politique d'intégration.**

En premier lieu, la certification obligatoire du niveau de langue en fin de parcours conduira, comme exposé *supra*, compte tenu des taux actuels de validation du niveau A1 en fin de parcours, **à la constitution d'un « stock » de personnes recalées au test de certification de langues et ne pouvant prétendre à une carte de séjour pluriannuelle.** La gestion de ce stock et la potentielle réorientation de ces personnes vers des formations additionnelles de français en vue de retenter le test de certification entraîneront un coût supplémentaire pour le budget de l'OFII. Par ailleurs, il n'est actuellement pas précisé que le coût de l'examen de certification soit pris en charge par l'État.

En second lieu, **la fixation de l'exigence de maîtrise du français au niveau A2 entraînera nécessairement une réorganisation de l'offre de formation** et de sa mise en œuvre par l'OFII et ses prestataires. Il s'agira, en particulier, d'allonger la durée de formation linguistique pour s'adapter à un niveau supérieur d'exigence.

L'exigence de réorganisation de l'offre de formation sera également valable au niveau de la formation civique où la mise en place d'un examen de validation des connaissances impliquera une révision du format des modules de cours.

2. L'impact financier du basculement vers une obligation de résultats à la fin de la formation et le rehaussement des exigences linguistiques n'a fait l'objet d'aucune évaluation approfondie

Pour autant, il apparaît nécessaire de relever l'indéniable faiblesse de l'évaluation budgétaire du coût de la réforme de la formation linguistique et civique dans le cadre du CIR opérée par l'article 20 de la loi du 26 janvier 2024. Aucune estimation chiffrée n'a ainsi été fournie à la représentation nationale dans les documents transmis en amont de l'examen du projet de loi en première lecture au Sénat.

Sur le plan des recettes, l'étude d'impact anticipe simplement les conséquences de la non-atteinte de la condition de maîtrise du niveau A2. Les personnes qui ne valideraient pas ce niveau ne pourraient prétendre à un titre de séjour pluriannuel et se verraient donc forcés de solliciter le renouvellement de cartes de séjour temporaire. Il en découlerait une hausse des taxes et droits de timbre attachés à la délivrance ou au renouvellement de ces titres de séjour.

Sur le plan des dépenses, l'étude d'impact indique pudiquement qu'une hausse du niveau de langue pour la délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle aurait pour incidence « une hausse du budget de l'OFII ».

Le Gouvernement a été amené à préciser son estimation au cours de l'examen du projet de loi contrôlant l'immigration et confortant l'intégration. Interrogé sur le coût budgétaire de cette réforme, le ministre de l'intérieur et des Outre-mer Gérald Darmanin a déclaré, le 21 novembre 2023, devant la commission des lois de l'Assemblée nationale : « *Nous avons débloqué les moyens nécessaires, soit plus de 100 millions d'euros par an, notamment pour les cours de français mis en place avec la LOPMI* »¹.

¹ Extrait du compte-rendu de la réunion du 21 novembre 2023 de la commission des lois, Rapport n° 1943 de M. Florent BOUDIÉ, Mme Élodie JACQUIER-LAFORGE, MM. Ludovic MENDES, Philippe PRADAL et Olivier SERVA, fait au nom de la commission des lois, déposé le 2 décembre 2023, tome II.

La loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, dite LOPMI, **prévoyait effectivement une hausse des crédits de paiement de la mission « Immigration, asile et intégration » à un niveau de 2,16 milliards d'euros en 2026**, contre 2,01 milliards d'euros ouverts en loi de finances initiale pour 2023.

Cette programmation a été actualisée par la promulgation de la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 qui prévoit que les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » s'élèveront à 2,3 milliards d'euros de crédits de paiement en 2026.

Plafonds de crédits de paiement alloué à la mission « Immigration, asile et intégration », hors contribution au CAS pensions fixé par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027

(en milliards d'euros courants)

	2023	2024	2025	2026
Crédits de paiement de la mission IAI	2,0	2,2	2,2	2,3

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Toutefois, rien n'indique, dans les travaux législatifs de la LOPMI comme de la LFPF, que ces crédits additionnels seraient fléchés vers la politique d'intégration et plus spécifiquement les cours de langues. Or la mission « Immigration, asile et intégration » comprend d'autres lignes budgétaires dynamiques, en particulier les dépenses liées à la politique d'asile. Pour mémoire, dans la loi de finances pour 2024, les crédits de l'action 02 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » du programme 303 « Immigration et asile » représentaient 65,3 % des crédits de paiement de la mission, contre seulement 20 % au titre de la politique d'intégration.

En tout état de cause, le montant de 100 millions d'euros correspond à une évaluation *a minima* du coût de la réforme de la formation linguistique. La direction générale des étrangers en France a en effet précisé les modalités de mise en œuvre de la réforme. Elle consisterait à élargir le bénéfice du module complémentaire de 100 heures de cours de langue proposé par l'OFII pour l'atteinte du niveau A2 ou B1. Ce module, actuellement optionnel, serait ainsi rendu obligatoire.

L'allongement du parcours linguistique de 100 heures pour atteindre le niveau A2 **n'est pourtant pas le schéma qui a été privilégié dans le cadre d'une expérimentation menée par l'OFII de prescription de formation linguistique vers le niveau A2**, en vue d'anticiper l'entrée en vigueur de la

réforme. L'expérimentation est actuellement menée sur deux lots du marché OFII : le lot 9 Créteil et le lot 2 Bourgogne-Franche-Comté. La prescription linguistique vers le niveau A2 est cependant de 200 heures supplémentaires par rapport à la prescription vers le niveau A1, soit le double du montant d'heures annoncé par la DGEF.

Le total de la prescription A1 et d'une prescription additionnelle de 200 heures correspondrait peu ou prou à la durée de la formation linguistique proposée en Allemagne où le niveau de langue exigé se situe entre le niveau A2 et le niveau B1. Pour atteindre cet objectif, le cadre allemand propose des modules linguistiques allant jusqu'à 900 heures pour les profils ayant le plus de difficultés avec la langue germanique. **Si le cadre de l'expérimentation actuellement menée par l'OFII était généralisé, le module le plus long prescrit en France serait de 800 heures, en additionnant le module « non-scripteur non-lecteur » de 600 heures et le module additionnel de 200 heures.**

Il appartient donc au ministère de l'intérieur et des Outre-mer de préciser quel cadre il entend privilégier pour la mise en œuvre de cette réforme. La longueur de la formation aura des conséquences budgétaires importantes mais déterminera le taux de réussite des étrangers concernés à l'examen de certification.

TROISIÈME PARTIE : PRÉPARER LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DE 2024 EN RESTANT VIGILANT SUR LES MOYENS BUDGÉTAIRES ALLOUÉS À LA FORMATION LINGUISTIQUE ET CIVIQUE

A. CONSOLIDER LES FORMATIONS LINGUISTIQUE ET CIVIQUE, EN REVOYANT LEUR ARTICULATION

1. Revoir la temporalité de la formation civique par rapport à la formation linguistique, qui doivent être complémentaires

Afin d'adapter au mieux le forfait d'heures de formation proposée, il convient **d'accroître l'exactitude de l'évaluation lors du positionnement linguistique en plateforme d'accueil**. Pour ce faire, le marché de positionnement linguistique de l'OFII pourrait être révisé afin de **préciser les conditions dans lesquelles l'entretien oral doit se dérouler**, au-delà d'un simple guide adressé aux prestataires présents en plateforme d'accueil. De même, **la fiche navette pourrait être plus étayée**, notamment en ce qui concerne le parcours et les compétences scolaires dans le pays d'origine du signataire.

Par ailleurs, il apparaît que la formation civique et la formation linguistique peuvent être très éloignées dans le temps l'une de l'autre. Ainsi, un signataire de CIR peut débiter la formation civique dans le délai d'un mois suivant la signature du CIR, voire même achever cette formation, avant même de commencer la formation linguistique. Cette temporalité soulève au moins deux difficultés.

En premier lieu, en l'absence de suivi de formation linguistique parallèle avancée, tous les signataires ne sont pas outillés de la même manière pour comprendre les diverses thématiques abordées lors de la formation civique, et alors même que des concepts ne sont pas traduisibles dans leur langue maternelle car ils n'existent pas dans leur culture d'origine.

En second lieu, les signataires de CIR peuvent de fait achever leur formation linguistique bien en aval de la formation civique, si bien que les apprentissages délivrés lors de la formation civique peuvent s'être estompés, et ce d'autant plus qu'à ce moment-là le signataire de CIR ne maîtrisait pas encore la langue française.

Il convient dès lors **de revoir la temporalité des formations par une meilleure articulation des sessions dans le temps et leur complémentarité matérielle**.

Les **délais de convocation pourraient dès lors être adaptés pour permettre de faire débiter systématiquement les cours de formation linguistique avant la formation civique**. Sans aller jusqu'à exiger la validation du test de langues en amont du suivi de la formation civique,

comme cela se pratique en Allemagne, le rapporteur spécial estime que les signataires du CIR gagneraient à maîtriser quelques rudiments de la langue française afin de pouvoir assimiler pleinement certains concepts, comme la laïcité.

Dans le même temps, les mallettes pédagogiques de formation linguistiques mises à disposition des prestataires sur la plateforme « communauté CIR » de la DIAN pourraient être enrichies, pour permettre aux signataires du CIR de se familiariser avec certains concepts, qui seront plus longuement développés lors de la formation civique.

Recommandation n° 1 (DGEE, OFII) : Faire débiter la formation linguistique avant la formation civique, en prévoyant un parcours alternant la formation linguistique avec deux fois deux blocs de deux jours de formation civique, avec des supports de formations complémentaires et accessibles en ligne pour tous les primo-arrivants.

2. Recentrer la formation civique sur l'intégration dans la société française, en apprenant prioritairement les principes structurants de la République

Partant du constat que les quatre journées de formation civique sont devenues bien trop denses, et s'éloignent de fait de l'apprentissage des principes structurants de la République, il convient de **recentrer cette formation vers l'intégration dans la société française, à travers les droits, mais aussi les devoirs de la vie en France.**

Une **adaptation de la mallette pédagogique** est par suite de nouveau requise, et ce dès le 1^{er} janvier 2025, afin d'anticiper aussi l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, qui prévoient que la culture et l'histoire seront des composantes à part entière de la formation civique. Les **supports de formation devront être plus condensés et contenir des exemples concrets et précis en termes de vie quotidienne**, afin d'illustrer les grands principes théoriques enseignés.

Des **supports papiers pourraient être distribués dès le début de la formation et pour chaque journée**, pour que les signataires du CIR puissent mieux suivre le cours, et avoir une base écrite à la fin de chaque journée. Actuellement, selon les réponses transmises par l'OFII, un livret de synthèse de la formation, traduit uniquement en neuf langues, est distribué à la fin de la formation.

Plus largement, il ressort des déplacements sur le terrain que **quatre jours entiers** uniquement dédiés aux valeurs, aux principes, et aux institutions de la République, à l'exercice des droits et devoirs liés à la vie en France ainsi qu'à l'organisation de la société française, **sont nécessaires** pour s'assurer d'une bonne transmission de ces connaissances. La quatrième journée « socio-culturelle » ne semble pas indispensable en elle-même et en tant que telle. Les thèmes abordés pourraient largement être absorbés dans le cycle de quatre jours, et disséminés au fil de ce cycle. En ce qui concerne la journée 4 « emploi », celle-ci pourrait devenir une cinquième journée optionnelle, pour les signataires du CIR désireux de chercher un emploi ou déjà inscrits à France Travail. En effet, selon les termes mêmes de France Travail, il s'agit simplement d'une journée d'information, et non d'une formation professionnalisante personnalisée.

Recommandation n° 2 (DGEF, OFII et ses prestataires) : Recentrer les quatre jours de formation civique autour de contenus uniquement dédiés aux valeurs, aux principes, et aux institutions de la République, à l'exercice des droits et devoirs liés à la vie en France ainsi qu'à l'organisation de la société française, en transformant la journée « Emploi » en une journée optionnelle pour les signataires du CIR désireux de chercher un emploi ou déjà inscrits à France Travail.

B. ACCOMPAGNER LE BASCULEMENT D'UNE OBLIGATION DE MOYENS À UNE OBLIGATION DE RÉSULTATS

1. Une montée en charge nécessaire du volume des formations linguistiques

Pour l'heure, **le volume des formations n'est pas adapté au rehaussement du niveau linguistique au niveau A2 pour l'obtention d'une carte de séjour pluriannuelle.**

Un allongement du parcours linguistique d'au moins 100 heures semble nécessaire pour atteindre le niveau A2, dans la lignée de **l'expérimentation menée par l'OFII de prescription de formation linguistique vers le niveau A2**, en vue d'anticiper l'entrée en vigueur de la réforme.

Par ailleurs, il ressort des échanges avec différents formateurs, et notamment lors du déplacement en Bourgogne-Franche-Comté, que la prescription linguistique pourrait gagner en flexibilité. En effet, dans le cadre d'un parcours 600 heures, une évaluation est opérée à mi-parcours au bout de 400 heures, alors que les personnes pourraient être orientée vers un niveau

plus élevé A2 avant 4 mois. Par ailleurs, il n'existe pas de sortie anticipée du niveau A2 mais uniquement pour le niveau A1.

Recommandation n° 3 (DGEF) : Réhausser *a minima* de 100 heures le volume horaire de la formation linguistique pour l'adapter aux nouvelles exigences du niveau A2, en ouvrant la possibilité d'une sortie anticipée du cursus de formation en cas d'atteinte du niveau.

2. Un test civique adapté aux enjeux de l'intégration, complété d'un accompagnement des signataires en cas d'échec

Les modalités du test civique, qui sera pratiqué à compter du 1^{er} janvier 2026, ne sont pas encore précisées. Le rapporteur spécial estime que la DGEF pourrait s'inspirer des exemples européens qui ont déjà mis en place ce test.

D'une part, la DGEF et l'OFII pourraient prévoir des **préparations en ligne afin de permettre aux étrangers de s'entraîner à passer le test civique**. De telles plateformes sont disponibles notamment aux Pays-Bas et en Allemagne. Les coûts associés à cette plateforme apparaissent relativement réduits dès lors qu'une plateforme de la DGEF a déjà été créée dans le cadre de la formation linguistique¹. Dans ce contexte, en cas d'échec au test à l'issue de la formation civique, les signataires du CIR pourraient de nouveau s'entraîner en ligne, avec la possibilité de repasser le test dans un délai d'un mois après leur précédent passage du test.

D'autre part, s'agissant du test en lui-même, il devra être le **reflet d'une formation civique recentrée** sur les valeurs de la République, l'organisation administrative, ainsi que la culture et l'histoire de la France.

Il pourrait comprendre **une première partie écrite**, sous forme d'une trentaine de questions à choix multiple, avec un niveau exigé de plus de la moitié des réponses correctes afin de valider ce test, dans un temps limité d'une heure. Cette phase écrite pourrait aussi être **complétée d'un entretien oral** de quinze minutes de mise en situation, afin de s'assurer que tous les signataires du CIR sont au fait de l'application pratique des principes théoriques inculqués au cours de la formation civique.

¹ MOOC *Vivre en France*.

Recommandation n° 4 (DGEF, OFII et ses prestataires) : Structurer le test sanctionnant la formation civique en deux parties, avec première épreuve écrite, complétée d'un entretien oral de mise en situation, avec des plateformes d'entraînements en ligne à destination des signataires du CIR.

C. SÉCURISER LE FINANCEMENT

1. Se doter d'une programmation à court et moyen termes plus fine des besoins de financements induits par la réforme

Compte tenu de ce qui précède, il apparaît désormais indispensable de préciser rapidement les modalités concrètes de mise en œuvre de la réforme de la formation civique et linguistique pour en évaluer plus précisément le coût financier. L'examen du projet de loi de finances pour 2025 sera pour le Gouvernement l'occasion de préciser l'évolution des crédits du programme 104 en lien avec l'augmentation du nombre d'heures prescrites, la refonte du contenu des formations linguistique et civique et l'introduction d'une certification linguistique obligatoire et d'un examen civique. Cette évolution ne peut se faire à coûts budgétaires constants, au risque d'aggraver encore le faible taux de maîtrise de la langue française en fin de parcours d'intégration.

Parallèlement à cette programmation plus fine de l'évolution des crédits du programme 104, **la maquette des indicateurs de performance relatifs à la formation civique et linguistique devra être revue pour prendre en compte le changement de paradigme induit par le basculement d'une obligation de moyens vers une obligation de résultats.** S'agissant de la formation linguistique, les nouveaux indicateurs de performance devront prendre en compte des objectifs de validation du niveau A2 et de réduction du stock de personnes en échec face à l'examen de certification. En miroir, concernant le volet civique, il semblerait souhaitable d'intégrer des objectifs de réussite à l'examen de sortie de formation.

Recommandation n° 5 (Ministère de l'intérieur et des Outre-mer, DGEF) : Mettre les crédits du programme 104 dédiés à la formation linguistique et civique en conformité avec les objectifs affichés par la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 et tirer les conséquences de cette réforme sur l'évaluation de la performance de la politique de formation.

2. Instaurer une participation financière des étrangers aux coûts des formations et des certifications, sous condition de revenus

En l'état actuel du droit, les formations dispensées dans le cadre du CIR sont gratuites. Ce principe de gratuité est affirmé dans le CESEDA, tant dans sa partie législative que dans sa partie réglementaire. Ainsi, l'article L. 413-3 de ce code dispose que les dispositifs de formation civique « *sont pris en charge par l'État* ». De même, son article R. 413-10 précise que « *La formation civique et la formation linguistique mentionnées aux articles R. 413-12 et R. 413-13 sont dispensées gratuitement* ».

De plus, le principe de gratuité des formations linguistiques a été confirmé par l'article 20 de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration. Ce dernier est venu modifier l'article L. 433-4 du CESEDA, qui fixe les conditions d'obtention d'un titre de séjour pluriannuel. Pour se voir délivrer un tel titre, il est désormais nécessaire que l'étranger ait bénéficié « *des conditions nécessaires à l'apprentissage de la langue française par l'accès à des cours gratuits dans son département de résidence* ».

Pourtant, comme indiqué *supra*, la formation linguistique et civique des étrangers dans le cadre du CIR représente un coût croissant pour nos finances publiques. **Sans faire porter la charge exclusive du financement de ce dispositif sur les primo-arrivants, une participation financière selon les conditions de revenus devrait être envisagée.**

Cette proposition, portée en 2017 par le rapport de la commission des finances, ne fait pas l'unanimité parmi les observateurs de la politique d'intégration. Plusieurs arguments ont été avancés pour s'opposer à la possibilité d'une participation financière directe, notamment dans le rapport d'évaluation de la politique d'accueil des primo-arrivants¹.

Premièrement, **les étrangers participeraient déjà indirectement au financement de la politique d'intégration par le paiement des taxes et des droits de timbres dus au titre de la délivrance ou du renouvellement d'un titre de séjour temporaire.**

Si cette forme de contribution financière est réelle, **il s'agit d'une participation indirecte qui n'apparaît pas corrélée aux dispositifs de formation.** Le montant du timbre fiscal est en effet lié à la mention figurant sur le titre de séjour et ne varie en rien en fonction des dispositifs d'accompagnement ou de formation dont l'étranger a pu bénéficier au cours de son parcours d'intégration.

Deuxièmement, **instaurer une participation financière renforcerait l'absentéisme des étrangers engagés dans le CIR.** Cette préoccupation a été relayée par les formateurs interrogés au cours des déplacements. Un

¹ Inspection générale de l'administration, inspection générale des affaires sociales, Rapport sur l'évaluation de la politique d'accueil des étrangers primo-arrivants, octobre 2013.

investissement financier conséquent pourrait conduire les étrangers, en particulier ceux occupant déjà un emploi, à se détourner de la formation.

Il apparaît toutefois au rapporteur spécial qu'une participation financière contribuerait à la responsabilisation des étrangers primo-arrivants. Cette évolution correspond à la logique de l'introduction, par la loi de janvier 2024 précitée, d'une obligation de résultats quant à l'atteinte d'un niveau de langue. **Le suivi des formations linguistiques ne doit pas être conçu comme une formalité à respecter dans la perspective de l'obtention d'un titre de séjour mais bien comme la condition indispensable de l'intégration en France.** Contribuer financièrement à ces formations signifie s'inscrire dans une démarche volontariste d'installation durable en France.

Troisièmement, **renoncer au principe de gratuité des formations de l'OFII apparaîtrait contradictoire avec l'existence d'une offre de formation FLE extérieure au CIR**, qui conserverait son caractère gratuit. Il existerait ainsi un risque d'éviction vers d'autres formations, relevant du secteur associatif, du service public de l'emploi ou des collectivités territoriales. Néanmoins, cet effet d'éviction ne concernerait que les primo-arrivants susceptibles de signer un CIR mais dispensés de l'obligation de le faire, comme les ressortissants algériens ou les réfugiés. Les primo-arrivants soumis à l'impératif de s'engager dans un CIR n'auraient pas de possibilité de contourner une contribution financière, qui serait en tout état de cause soumise à des conditions de revenus. De plus, il pourrait être envisagé de dispenser les bénéficiaires de la protection internationale de cette participation afin de les inciter à suivre les formations.

Par ailleurs, un détour par le droit comparé permet de souligner une certaine convergence entre les États proposant des formations linguistiques. Certains États européens, à l'image de l'Estonie, de la Grèce ou de la Slovénie, proposent certes des formations gratuites, mais **une partie significative des États membres de l'Union européenne font peser au moins une partie de la charge financière sur les bénéficiaires.** La Cour des comptes, dans un rapport de 2020 consacré à l'entrée, au séjour et au premier accueil des étrangers en France, relève qu'il est prévu une participation de 1,93 euros par heure de cours en Allemagne, sauf pour les réfugiés et les demandeurs d'emploi et de 1,93 à 2,29 euros en Lituanie. L'Italie prévoit une participation financière pour les cours non financés sur fonds européens et une contribution de 10 euros par trimestre existe au Luxembourg¹.

Sur ce modèle, la France pourrait mettre en place une participation forfaitaire des étrangers aux formations linguistiques, de l'ordre de 400 euros. Le coût horaire moyen étant de 7,40 euros, hors Mayotte, ce montant devrait permettre un partage des coûts entre l'État et son opérateur, l'OFII, et les bénéficiaires de ces formations. Par rapport à une participation horaire, une contribution forfaitaire permet de ne pas lier le montant acquitté

¹ Cour des comptes, *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, 2020, p. 170.

par l'étranger au nombre d'heures prescrites et, ainsi, de ne pas assimiler des heures de formation additionnelles à une forme de sanction financière. L'ensemble des signataires du CIR participerait donc de manière équitable, quel que soit leur niveau de langue au financement de cette politique. Les étrangers dispensés de formation linguistique ne s'acquitteraient cependant que d'une participation à la formation civique.

En outre, la participation financière des étrangers aux coûts des formations serait soumise à des conditions de ressources, comme le proposait le président Roger Karoutchi dans son rapport de 2017¹.

Recommandation n° 6 (DGEE, OFII et ses prestataires) : Instaurer une participation financière des étrangers signataires du CIR aux coûts des formations linguistiques et civiques, sous réserve de leurs ressources.

À cette participation, **devrait s'ajouter la prise en charge par l'étranger de la certification de son niveau de langue en fin de parcours.** Actuellement, si la certification n'est pas obligatoire, dans l'attente de l'entrée en vigueur de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024, une certification par étranger est prise en charge par l'État. Il paraît souhaitable que le coût de la certification soit désormais pris en charge par l'étranger. **Dès lors que l'examen de certification, réalisé dans un centre agréé, intervient en fin de parcours linguistique, cette dépense pourrait être plus facilement anticipée par les apprenants.**

Recommandation n° 7 (DGEE, OFII et ses prestataires) : Instaurer une prise en charge financière, par l'étranger, de la certification du niveau de langue prévue en fin de parcours.

¹ Rapport d'information n° 660 (2016-2017) fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur la mise en œuvre de la réforme de la formation linguistique et civique des étrangers primo-arrivants, de M. Roger KAROUTCHI.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction de l'intégration et de l'accès à la nationalité (DIAN)

- M. David COSTE, directeur ;
- Mme Annie CHOQUET, sous-directrice de l'intégration des étrangers ;
- Mme Eugénie MARIE, cheffe du bureau de l'apprentissage de la langue et de la citoyenneté.

Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

- M. Didier LESCHI, directeur général.

France Travail

- Mme Ivane SQUELBUT, directrice des partenariats et de la territorialisation ;
- Eudes DE MOREL, chargé des relations institutionnelles.

Apprentis d'Auteuil Mayotte

- M. Augustin FEVRIER, chef de service - dispositif OFII.

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Centre de formation INFORME de Bobigny (25 avril 2024)

- Madame Véronique LAGARRIGUE, directrice adjointe de l'OFII de Bobigny ;
- M. Rafik DAHAMNA, directeur du centre de formation INFORME ;
- Mme Florence FONTAINE, responsable du suivi des marchés CIR ;
- Mme Safia YAMI, référente pédagogique ;
- Mme Lynda MERRIR, formatrice.

Centre de formation FRATE Formation (23 mai 2024)

- Mme Perrine MICHEL, directrice territoriale de l'OFII de Dijon ;
- Mme Isciane MAROT, responsable pédagogique FRATE Formation.

IDC Formation (30 mai 2024)

- Mme Olga LYZHINA, responsable du bureau de l'accueil et de l'intégration à direction territoriale de l'OFII de Paris ;
- Mme Ruth SANGRADO, coordinatrice pédagogique formation civique, IDC Formation.

Direction territoriale de l'OFII de Paris (30 mai 2024)

- M. André GENTEUIL, directeur territorial de l'OFII de Paris ;
- Mme Valérie STYPKA, directrice territoriale adjointe.

TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
1	Faire débiter la formation linguistique avant la formation civique, en prévoyant un parcours alternant la formation linguistique avec deux fois deux blocs de deux jours de formation civique, avec des supports de formations complémentaires et accessibles en ligne pour tous les primo-arrivants	Direction générale des étrangers en France (DGEF), Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)	2025	Circulaire et instruction
2	Recentrer les quatre jours de formation civique autour de contenus uniquement dédiés aux valeurs, aux principes, et aux institutions de la République, à l'exercice des droits et devoirs liés à la vie en France ainsi qu'à l'organisation de la société française, en transformant la journée « Emploi » en une journée optionnelle pour les signataires du CIR désireux de chercher un emploi ou déjà inscrits à France Travail	DGEF, OFII et ses prestataires	2025	Instruction, marchés de formation
3	Rehausser <i>a minima</i> de 100 heures le volume horaire de la formation linguistique pour l'adapter aux nouvelles exigences du niveau A2, en prévoyant une sortie anticipée du cursus de formation en cas d'atteinte du niveau	DGEF	2025	Instruction, marchés de formation

4	Structurer le test sanctionnant la formation civique en deux parties, avec une première épreuve écrite, complétée d'un entretien oral de mise en situation, avec des plateformes d'entraînements en ligne à destination des signataires du CIR	DGEF, OFII et ses prestataires	2026	Instruction, marchés de formation
5	Mettre les crédits du programme 104 dédiés à la formation linguistique et civique en conformité avec les objectifs affichés par la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 et tirer les conséquences de cette réforme sur l'évaluation de la performance de la politique de formation	Ministère de l'intérieur et des Outre-mer, DGEF	2024	Projet de loi de finances pour 2025
6	Instaurer une participation financière des étrangers signataires du CIR aux coûts des formations linguistiques et civiques, sous réserve de leurs ressources	DGEF, OFII et ses prestataires	2025	Loi ordinaire
7	Instaurer une prise en charge financière, par l'étranger, de la certification du niveau de langue prévue en fin de parcours	DGEF, OFII et ses prestataires	2025	Loi ordinaire