

# Rapport d'étude

*« Immigration irrégulière, demandeurs d'asile et emploi : étude d'un accord provisoire de travail pour favoriser l'intégration et la régulation »*

Yann Guillo – Étudiant en Sciences Politiques

*Rapport d'étude réalisé dans le cadre d'un stage effectué auprès de Monsieur le Député Didier Le Gac, 3ème circonscription du Finistère*



## *Abstract :*

*En France, 300 à 400 000 étrangers vivent de manière irrégulière sans avoir accès au marché du travail. De fait, ils survivent dans une économie parallèle regroupant le travail non déclaré ou déclaré, des activités illicites et du caritatif. À l' inverse, de nombreux secteurs d'activité peinent à trouver de la main d'œuvre, limitant ainsi leur développement. Cette offre et cette demande de main d'œuvre ne parviennent pas à se rencontrer en raison d'un cadre légal restrictif et finalement inadapté pour tous.*

*L'objectif de ce rapport est de déterminer si une situation plus optimale peut être trouvée pour les différentes parties (requérants, employeurs, État). Dans quelles mesures l'ouverture provisoire au marché du travail légal pour les étrangers en situation irrégulière permettrait une rationalisation de la prise en charge de cette population malgré leur absence de statut ?*

*Au total, près de 40 entretiens allant des immigrés en situation irrégulière à des entrepreneurs en passant par des associations, les collectivités territoriales ... ont été réalisés entre Juin 2021 et Octobre 2021. Ces témoignages sont mis en perspective avec le droit des étrangers en France.*

*Cette étude révèle que des années de précarité pourraient être évitées pour une partie des étrangers en situation irrégulière. Cette période pourrait être utile à leur intégration par le travail permettant ainsi la création et la formation d'une main d'œuvre pour des employeurs ne parvenant plus à recruter.*

*En s'inspirant du modèle Allemand du *duldung*, ce rapport préconise une solution nouvelle : le contrat provisoire de travail. Un accord d'un an (renouvelable) entre l'État et l'étranger en situation irrégulière (hors OQTF) permettant un accès légal au marché du travail et une nouvelle voie vers la régularisation et l'intégration.*



*Remarques liminaires et remerciements :*

*Ce rapport d'étude a été réalisé par Yann Guillo, étudiant en Master à Sciences Po, dans le cadre d'un stage volontaire et à la demande de Monsieur le député Didier Le Gac, afin de travailler sur la situation des demandeurs d'asile face à l'emploi et d'identifier les possibilités d'évolutions du cadre juridique national.*

*Il s'agissait initialement d'établir un diagnostic de l'existant du point de vue légal mais également de la réalité des pratiques de travail pour les étrangers en situation irrégulière, ou en cours de régularisation, de l'attente des entreprises, et enfin des différents acteurs impliqués. L'objectif de l'étude est de définir et de proposer une ou plusieurs approches de solutions.*

*Ce stage a été réalisé de juillet à octobre 2021 à la permanence parlementaire du député, en circonscription, et à l'Assemblée nationale. Le travail de l'auteur se base notamment sur de nombreux entretiens, études de cas concrets et recherches bibliographiques, mais également sur son expérience de terrain.*

*L'auteur tient à remercier le Député Didier Le Gac pour sa confiance et Monsieur Yann Rabuteau, collaborateur parlementaire et juriste, pour le co-encadrement de ce rapport d'étude, ainsi que toutes les personnes qui ont bien voulu répondre à ses questions et demandes d'entretiens et, en particulier, à M. Jean Le Velly, Président de l'association Digemer et à M. Jean Miossec Secrétaire de cette même association.*



## **Avant-propos de Didier Le Gac, député du Finistère**

Peut-être certains vont-ils s'interroger en découvrant le sujet sur lequel a travaillé Yann Guillo, étudiant à Sciences-Po Paris, durant plusieurs mois et à ma demande ?

En effet, le sujet lié aux nouvelles migrations, quel que soit l'angle sous lequel il est abordé, n'est pas un sujet qui paraît de prime abord déterminant sur notre circonscription, à la pointe la plus occidentale de l'Europe, loin des axes de circulation les plus empruntés par les populations migrantes.

La plupart des élus locaux et nationaux qui sont d'ailleurs mobilisés sur ces sujets sont en effet majoritairement des élus de métropoles, de départements et de régions où le sujet y est manifestement plus sensible qu'ici.

Pourtant, lorsque j'ai reçu Yann Guillo pour sa demande de stage et qu'il m'a exposé son parcours et son point de vue sur ce sujet qui lui tenait à cœur, je n'ai pas hésité une seconde à l'encourager à travailler davantage encore la question.

J'ai en effet été très touché par l'engagement et la sincérité de ce jeune homme qui, afin de mesurer à sa juste valeur les différents problèmes auxquels étaient confrontés les migrants lors de leur arrivée en Europe, n'a pas hésité à se rendre sur l'île de Lampedusa pour aller à leur rencontre et à les accompagner dans leur trajet.

Son engagement lucide et courageux s'oppose en tous points à l'exploitation de ces drames humains et à la propagation de nombreuses contre-vérités qui font florès en ce moment.

Dans le cadre de la campagne présidentielle à venir, on voit bien, en effet, comment certains n'hésitent pas à exploiter les peurs les plus irrationnelles à ce sujet et à verser dans une haine et une violence qui ne se cacheraient même plus.

Pour ma part, je suis pour une approche concrète et pragmatique de l'immigration et pour une approche qui évite les dérives idéologiques.

Je ne crois pas être ce qu'on appelle quelqu'un d'angélique sur les sujets régaliens mais je mesure bien aujourd'hui les difficultés auxquelles sont confrontés ces hommes, ces femmes et ces enfants qui ont traversé tout un continent pour échapper au sort funeste qui leur était réservé dans leur pays d'origine.

Je m'en suis rendu compte très concrètement dans le cadre de mon travail de député.

Je fais, en effet, très régulièrement l'objet de sollicitations pour tenter de dénouer des situations dans lesquelles se mêlent des difficultés de tous ordres : d'abord les difficultés matérielles et financières auxquelles s'ajoute souvent la barrière de la langue qui les contraint à une forme de marginalité, puis il y a la difficulté à accéder au bon interlocuteur et à la bonne administration, enfin, il y a les difficultés liées aux lenteurs procédurales de l'administration, parfois à ses erreurs d'appréciation et à une certaine rigidité.

Sur ces sujets, on mesure tous les jours les difficultés à régler des situations - parfois même les plus simples - en raison de l'empilement constant de décrets, de lois qui parfois se contredisent, qui n'ont pas le temps d'être évaluées ou qui s'avèrent être inefficaces.

C'est d'ailleurs le moment, à mon avis, de saluer ici le travail tout à fait remarquable qu'opèrent de nombreuses associations dans notre département pour offrir, avec une grande abnégation, de l'assistance matérielle, sanitaire, juridique – et humaine - à ces migrants qui sans cela, se retrouveraient souvent dans le pire des dénuements.

Dans l'immense majorité des cas, les migrants actuels sont confrontés à des difficultés très pratiques voire très prosaïques pour faire valoir leurs droits les plus élémentaires.

Dans une immense majorité de cas, leur souhait est de demeurer ici, ne serait-ce que provisoirement, et pour cela de s'intégrer par le travail.

Ce n'est pas chose facile car, aux yeux de la loi, s'ils ne sont pas demandeurs d'asile ou s'ils en ont été déboutés, ils peuvent, en étant considérés comme clandestins et éventuellement soumis à une obligation de quitter le territoire, être interdits de travailler.

Au demeurant, les employeurs potentiels qui peinent à trouver des salariés dans des secteurs requérant une main d'œuvre pas ou peu qualifiée, se retrouvent également en non-conformité avec la loi.

Il y a là un vrai sujet qui pourrait être traité pragmatiquement en conditionnant l'accès à un statut plus sûr pour ces migrants à l'acquisition d'un travail (ou d'une formation qualifiante). C'est notamment l'une des solutions qu'offre notre voisin allemand avec la mise en place, après la Guerre du Kosovo, d'un « titre de tolérance », le *duldung*.

C'est Jean Miossec, secrétaire de l'association Digemer (« *Bienvenue* » en breton), réseau d'hospitalité pour les demandeurs de droit au séjour de la région brestoise, qui m'a informé de l'existence et du fonctionnement de ce système mis en place chez nos voisins allemands. Ce dispositif a également été décrit, commenté et défendu par diverses associations et *think tanks* comme l'Hétairie.



Selon les notes qui m'ont été transmises à ce sujet, ce système très original et qui se décline différemment suivant les *länder* (l'équivalent allemand de nos régions), suspend officiellement les mesures d'éloignement, ouvre la voie vers des régularisations classiques et donne accès, même de manière limitée, à un certain nombre de droits.

L'intégration dans le dispositif de régularisation de droit commun est progressive.

Ainsi après quelques années, il est possible d'accéder à un « permis de résidence », puis après 4 ou 5 années à un « permis d'établissement permanent », et éventuellement ensuite à une naturalisation.

Dans certains *länder*, les bénéficiaires d'un *duldung* demandent un permis de travail auprès des services administratifs compétents pour un emploi spécifique en démontrant leurs qualités pour le poste et à condition qu'aucun autre demandeur d'emploi soit prioritaire.

Sans entrer plus avant dans les spécificités de ce dispositif, il me semble, qu'en nous inspirant de son principe général, en l'important et l'adaptant à notre modèle français, nous permettrions aux migrants évoluant actuellement dans une zone de non-droit de disposer d'une sécurité statutaire et juridique ; nous pourrions leur proposer un certain nombre de prestations sociales sans donner le sentiment de leur en faire l'aumône.

Par leur travail légalisé, ils cotiseraient aux caisses de sécurité sociale de notre pays ce qui participerait à leur intégration au sein de la communauté nationale mais également permettrait l'abandon du recours au travail « au noir » dans de nombreux secteurs. Cette pratique d'un autre âge ne garantit pas de droits pour les salariés mais plus encore, elle ne permet pas de recouvrer les cotisations sociales ainsi perdues et donc constitue un « manque-à-gagner considérable » pour les comptes de la Nation.

Par ailleurs, de manière très pragmatique et sans qu'il soit ici question de promouvoir des emplois de « deuxième catégorie », il est évident que certains secteurs de notre économie confrontés à des pénuries de main d'œuvre pourraient voir cette pénurie partiellement compensée en acceptant que des emplois vacants soient pourvus par ces migrants.

J'ajoute enfin que la valeur travail et les notions de reconnaissance et d'intégration par le travail ont toujours été chères à notre région. J'ai toujours considéré que le travail conférait à l'être humain une vraie dignité en lui donnant un vrai statut social, en le faisant contribuer à la solidarité nationale par le paiement de cotisations sociales et, par-delà tout ça, en l'intégrant vraiment dans la communauté où il demeure, qu'elle soit d'origine ou d'adoption.

Voilà pourquoi, il me paraît important de réfléchir à corréliser statut pour les nouveaux migrants et intégration dans la communauté nationale par le travail.

Ce faisant, nous éviterions de laisser ces femmes et ces hommes dans des conditions indignes et, souvent, sans issue, et nous épargnerions à notre pays des débats oiseux et totalement fantasmatiques sur ces sujets si sensibles.

Tel est, je crois, l'un des axes essentiels du travail de Yann Guillo que je vous laisse maintenant découvrir.

Didier Le Gac – Député du Finistère

**Préface de Jean Le Velly, Président de l'association Digemer à Brest  
et de Jean Miossec, Secrétaire de l'association Digemer**

L'association Digemer a été créée en 2014, avec comme objectif de mettre à l'abri des demandeurs de droit au séjour de la région brestoise. Elle accompagne actuellement une soixantaine de familles et une vingtaine de jeunes et d'adultes isolés, soit en tout 156 adultes et 113 enfants.

Quelques familles ont été régularisées, travaillent, paient la totalité de leur loyer et des charges, mais ne peuvent trouver un logement, faute de cautionnaire. La majorité a été déboutée de sa demande d'asile, et se trouve en situation irrégulière. Elles sont souvent présentes en France, depuis 5 à 10 ans. De temps à autre une famille obtient une carte de séjour au titre de la « Vie privée et familiale » ou au titre du travail. Cette admission exceptionnelle au séjour dépend entièrement du bon vouloir du Préfet.

Ces familles ne reçoivent pratiquement aucune aide financière de la part des institutionnels et sont complètement démunies. Même l'accès aux soins reste très limité dans le cadre de l'Aide Médicale d'État qu'ils n'obtiennent, de plus, qu'après un long et kafkaïen parcours d'obstacles. Elles ne survivent que grâce à la forte implication des services sociaux et au réseau, très dense et collaboratif dans notre région, des associations qui leur viennent en aide pour leurs besoins élémentaires : nourriture, vêtements, déplacements, suivi scolaire, apprentissage du français... En ce qui concerne l'hébergement, Digemer propose, en priorité aux plus fragiles, une mise à l'abri temporaire, et parfois précaire, dans des logements, mis à la disposition de l'association ou loués, le temps qu'elles régularisent leur situation et qu'elles puissent avoir accès à un logement autonome.

Des bénévoles les accompagnent dans leur intégration sociale et les démarches. Depuis 2018, nous nous appuyons beaucoup sur le dispositif des « Cent pour un toit » : des citoyens se rassemblent pour créer un collectif qui recherche des donateurs en nombre suffisant, entre 30 et 120, et organise des événements pour financer un ou plusieurs hébergements, accompagner les familles qui y seront mises à l'abri dans leur intégration.

Mais au bout de 2 ou 3 ans, une question se pose régulièrement : combien de temps cet accompagnement va-t-il durer ? La longue attente, vécue comme un rejet, et l'oisiveté forcée, entraînent de nombreux problèmes psychologiques et psychosomatiques. Les enfants ressentent l'insécurité et l'angoisse, leurs comportements et leur disponibilité aux apprentissages s'en ressentent.

Nous avons alors exploré les pistes de travail possibles pour les étrangers en situation irrégulière : heures de ménage, de jardinage, de bricolages payés avec le CESU (chèque emploi service) ; travaux saisonniers dans les fermes ou les serres déclarés à la MSA. Nous les avons encouragés à s'organiser pour rejoindre ces chantiers en tram, en bus, en covoiturage.

Nous avons observé qu'avec l'accès ou le retour à un travail, le comportement des familles change complètement...

Elles retrouvent leur dignité, tiennent à apporter leur contribution financière et progressent vers l'autonomie. Elles retrouvent une motivation pour apprendre le français et progressent en osant enfin le pratiquer au travail. De plus elles accumulent les bulletins de salaire qui leur serviront pour refaire un dossier de demande de séjour. Les employeurs de ces secteurs en tension se réjouissent de trouver la main d'œuvre qui leur manquait. En déclarant ces travailleurs, ils empêchent l'extension du travail « au noir ». Mais toute cette démarche se fait dans l'illégalité, sans autorisation de travail.

Nous sommes ainsi tout à fait convaincus que l'accès au travail est la clé d'une intégration rapide et profitable pour tous. C'est ce qui nous a amenés à chercher depuis 2020 comment faire bénéficier les étrangers d'un droit au travail dès le dépôt de la demande d'asile et tout le temps qu'ils passent en France, en attendant un titre de séjour.

Nous avons parcouru avec intérêt les rapports parlementaires des députés Aurélien Taché (19 février 2018), Jean-Noël Barrot et Stella Dupont (23 septembre 2020), Sébastien Nadot (10 novembre 2021), qui se préoccupaient comme nous de l'accès au travail des étrangers.

Nous avons surtout eu la chance de rencontrer Tristan Foveau, vice-président de l'Hétairie, qui nous a fait connaître « l'accord provisoire de travail » imaginé par ce Cercle de réflexion à partir du *Duldung* allemand.

Une Tribune parue en décembre 2020 dans le Télégramme et Ouest-France : « *Contre la misère des étrangers privés de droits, créer un accord provisoire de travail* » et transmise aux députés et aux sénateurs du Finistère a attiré l'attention de Monsieur Didier Le Gac, député de la 3ème circonscription.

Fin mai 2021, celui-ci s'est proposé de demander à Monsieur Yann Guillo de rédiger un rapport sur cette question.

Nous remercions chaleureusement Monsieur Yann Guillo d'avoir eu l'audace de mettre en forme cet « accord provisoire de travail », ainsi que Monsieur Didier Le Gac, député du Finistère, et Monsieur Yann Rabuteau, son collaborateur parlementaire, qui l'ont encouragé et guidé.

Cet accord, en effet, s'il est mis en place par voie législative ou par voie réglementaire, ouvrira une porte sur l'avenir aux demandeurs d'asile et aux étrangers en situation irrégulière : sortie de la précarité et de l'angoisse, possibilité de louer un logement, obtention des droits liés au travail, autonomie financière, encouragement à apprendre le français, formation professionnelle, intégration plus rapide à notre culture, bonheur de contribuer à la richesse du pays qui les accueille...

Jean Le Velly, Président et Jean Miossec, Secrétaire de Digemer

# Sommaire

## INTRODUCTION :

Présentation du projet, méthodologie et liste des personnes rencontrées

----- p. 16

## PREMIERE PARTIE :

Conditions d'accès et de séjour sur le territoire national, et le droit du travail pour les bénéficiaires d'une protection internationale – Présentation et cadres juridiques

----- p. 26

## DEUXIÈME PARTIE :

Du droit à la réalité du terrain. Témoignages des acteurs

----- p. 41

## TROISIÈME PARTIE :

Analyse des cadres existants et propositions d'évolution

----- p. 52

## CONCLUSION

----- p. 68

## LEXIQUE

----- p. 71

## BIBLIOGRAPHIE

----- p. 73



# INTRODUCTION

## **Genèse du projet :**

Dans le cadre d'un stage volontaire auprès du député Didier Le Gac, j'ai été chargé de travailler sur un rapport dédié à l'étude des pistes d'évolution du cadre juridique permettant aux étrangers en situation irrégulière et demandeurs d'asile d'accéder à l'emploi.

## **Mon parcours :**

En mai 2021, ma licence arrive à son terme et pourtant la finalité de mon cursus universitaire n'est pas encore fixée. J'arrive à la conclusion qu'il est temps pour moi de me confronter au monde du travail afin de retrouver du sens dans mon apprentissage. L'année de césure s'est alors imposée comme la solution. Intéressé par la vie politique et diplomatique, je postule à des offres de stage au sein de l'administration française, en France ou à l'étranger. Cette stratégie est payante grâce à la réponse de Monsieur le député Didier Le Gac.

En effet, Monsieur Le Gac, notamment interpellé par le *think tank* « l'Hétairie » sur la condition des migrants dans le Finistère et, déjà sensibilisé au sujet, souhaite travailler à la recherche de solutions pour contribuer à la régularisation par l'emploi des personnes en situation irrégulière tout en répondant aux besoins en main d'œuvre non pourvus des entreprises. Une mesure à l'image de sa volonté de dynamiser l'économie du Finistère et de servir l'intérêt général en soutenant les droits des étrangers pour une meilleure intégration. Le projet de rapport sur l'étude de la mise en place d'un « accord provisoire de travail » démarre alors avec le souhait de traiter d'une thématique essentielle dans le débat public : l'intégration par l'emploi.

Cette thématique rejoint mon parcours personnel, car depuis plus de 5 ans, je me suis penché sur la question migratoire en analysant sur le terrain l'ensemble du cycle d'intégration des personnes déplacées.

Tout d'abord, je me suis concentré sur l'arrivée des migrants en Europe. En juin 2017, interpellé par l'actualité brûlante, j'ai pris la route en solitaire avec, pour seul bagage, un gros sac à dos et de bonnes chaussures. Ce périple de trois semaines avait pour but de retracer le chemin emprunté par les migrants depuis l'île de Lampedusa jusqu'à Paris. Sur cette route, j'ai recueilli les témoignages de jeunes de mon âge, confirmant les parcours chaotiques empruntés et les atrocités subies.



J'ai également interviewé Monsieur Pietro Bartolo, un médecin surnommé « l'ange de Lampedusa » qui, le premier, s'est engagé auprès des migrants. Il m'a raconté sa vision de la crise migratoire et de nombreuses anecdotes comme celle de ce bébé né sur une embarcation de migrants, qu'il a réussi à sauver en lui nouant le cordon ombilical grâce à son lacet de chaussure. C'est un homme qui se voit chaque jour confirmé, par la gratitude des migrants, qu'il est au bon endroit et qu'il mène le bon combat.

Pendant mon périple en Italie, j'ai quotidiennement écrit des articles sur ma page Facebook « Sur la Route des Migrants ». Les « interviews », aussi bien des migrants, des associations caritatives que des Mouvements d'extrême droite comme *Casapound Italia* m'ont permis de confronter les points de vue et de me forger mon opinion. Cette crise migratoire fait l'objet de nombreux fantasmes : « invasion », « menace », oubliant les êtres humains qui se cachent derrière le mot « migrant ». Cette « crise » ne devrait pas, selon moi, être vécue comme telle. L'objectif étant également de transmettre mon expérience et de diffuser mes idées, j'ai effectué plusieurs conférences dans les lycées de mon département, participé à un forum sur la migration et exposé mes photos dans la Maison Pour Tous de Landerneau. J'ai été frappé par l'enthousiasme et l'intérêt des lycéens qui contrastent avec la morosité des articles de presse qui présentent souvent le migrant comme un envahisseur.

Cette première expérience m'a ensuite encouragé à m'investir sur le camp de migrants de Vintimille en tant que bénévole de la Croix Rouge afin de constater les conditions de transit des migrants. Je passais 4 à 8 heures par semaine sur le camp italien afin de donner des cours de langue, de participer à la vie du camp (cantine, distributions et gestion) et d'animer des activités ludiques. Enfin, j'ai rédigé de nombreux *curriculum vitae* pour les migrants afin de faciliter leur insertion dans le monde du travail. Ces deux années au camp ont été marquées par les allers-retours des migrants entre Menton et Vintimille. J'ai le souvenir d'hommes, de femmes et d'enfants, rentrant couverts de poussière, parfois blessés, après avoir tenté une traversée de nuit dans les montagnes franco-italiennes. Ce sont aussi de nombreuses rencontres tant au niveau de l'équipe de la Croix Rouge que des migrants venant d'Afghanistan, d'Albanie, du Soudan, de tous milieux sociaux, aussi bien ingénieur que fermier. Malheureusement, le camp a dû arrêter son activité l'été 2020 sous la pression des autorités italiennes. Dorénavant, les migrants dorment sous les ponts de Vintimille.

Afin de compléter cette réflexion, j'ai effectué un stage d'un mois en Juin 2019 au sein de l'association SINGA à Paris pour connaître les outils d'intégration des personnes déplacées. SINGA se donne pour mission de créer du lien entre les personnes nouvellement arrivées et les membres de la société d'accueil à l'aide de dispositifs ouverts à tous. Mes actions au sein de l'association étaient multiples allant de la conception de projets futurs à l'expérience de terrain. Concrètement, j'ai tenu la permanence d'accueil des nouveaux arrivants, aidé à l'organisation d'évènements (exposition de l'iranienne Rezvan Zahedi sur les violences faites aux femmes), valorisé la Communauté sur les réseaux sociaux et donné des cours de langue. Cette approche a totalement modifié ma vision de la prise en charge des nouveaux arrivants. En effet, je n'avais observé jusque-là que le côté misérabiliste de la « crise migratoire ». SINGA a une approche singulière, une communication enthousiaste et des actions constructives. Le réfugié, le migrant et l'autochtone deviennent membres d'une communauté. Par cette approche ils quittent leur statut et l'image qui y est associée.

De même, mon projet professionnel s'oriente vers le Moyen-Orient. Passionné par la question migratoire, j'ai développé un lien particulier avec la région MENA et la langue arabe afin de comprendre les enjeux géopolitiques de cette zone géographique. Ainsi, après deux années sur le campus Méditerranéen de Menton, j'ai fait le choix de l'immersion en rejoignant l'Égypte. Ma 3<sup>ème</sup> année d'étude (2020-2021) s'est donc passée au Caire où j'ai suivi des cours de langue arabe en rejoignant le Département d'Enseignement de l'Arabe Contemporain (DEAC). L'apport théorique des cours de civilisation musulmane à Sciences Po, est complété par une expérience de terrain et linguistique au Caire.

### **Le cadrage du sujet :**

L'ensemble de ces expériences et questionnements m'ont conduit à rejoindre l'équipe du député Didier Le Gac. En effet, la confiance et l'autonomie qui me sont accordées sur ce projet me permettent à la fois d'utiliser mes connaissances mais aussi de découvrir la gestion d'une permanence parlementaire.

Ce rapport a donc pour objectif d'évaluer la viabilité d'un « contrat provisoire de travail » pour les étrangers en situation irrégulière et les demandeurs d'asile. Dépourvus de droit au travail, 300.000 à 400.000 personnes en France se trouvent actuellement en situation précaire avec des emplois non déclarés et un accès au logement limité. Cette précarité peut se traduire par des comportements déviants et une exclusion de la société française.

Après un inventaire des différents statuts et cadres juridiques applicables en France à la situation des étrangers en situation irrégulière et demandeurs d'asile, il s'agira alors de s'inspirer notamment du « *duldung* » allemand et d'appliquer un système de tolérance redonnant à ces personnes des perspectives et une dignité.

Avec un taux actuel de 12% d'exécution des obligations de quitter le territoire (OQTF), la France apparaît en difficulté pour réguler l'immigration non voulue malgré une politique de plus en plus volontariste en la matière. Dans les faits, ces personnes restent sur le territoire sans autres possibilités que de survivre par leurs propres moyens ou avec l'aide des associations. En prenant en compte cette réalité, il est incompréhensible qu'aucun chemin digne ne soit mis en place. Favoriser une voie vers la légalité sur le territoire en réévaluant les dossiers des étrangers bénéficiant d'un « contrat provisoire de travail » pourrait être la solution.

Afin d'être en phase avec la réalité des associations, des entreprises, des services de l'État, des collectivités et des personnes concernées, je suis allé à leur rencontre puis ai reporté fidèlement leurs témoignages. Il s'agissait alors de confronter la réalité de ces acteurs, leurs perceptions et attentes, avec le cadre juridique.

L'utilisation du prisme de l'emploi pour aborder la question de l'immigration est justifiée par la volonté de « dépolitiser » au maximum le débat. La question n'est pas de savoir si nous sommes pour ou contre l'immigration mais de la considérer telle qu'elle est, existante. Monsieur le Député Didier Le Gac reçoit très régulièrement des demandes d'employeurs cherchant des étrangers afin de pallier leur manque de main d'œuvre. Madame la Députée Stella Dupont fait le même constat, celui d'une demande et d'une offre qui ne parviennent pas à se rejoindre. Le travail, c'est aussi l'assurance d'une intégration rapide avec une autonomisation financière, un accès à des droits et un usage régulier de la langue française.

Sous la tutelle de Monsieur Yann Rabuteau, collaborateur parlementaire et juriste, ce rapport est donc le fruit de quatre mois de travail et permettra, je l'espère, d'ouvrir le débat sur la nécessité d'un cadre juridique pour l'emploi des étrangers en situation irrégulière et des demandeurs d'asiles.

## **Méthodologie d'entretien :**

Au cours de ces derniers mois, j'ai cherché à croiser les différents regards portés sur la question de l'emploi et de la formation des étrangers en situation irrégulière et des demandeurs d'asile.

Ainsi, il m'apparaissait intéressant de prendre en compte la diversité des opinions en organisant des entretiens avec les acteurs économiques, institutionnels, académiques et associatifs au niveau local (Finistère) et national (Paris). Dès lors, par exemple, le point de vue du directeur adjoint de l'Office français de l'immigration (OFII) est mis en perspective avec celui du bénévole brestois, lui-même complété par celui d'un exploitant agricole.

Au total, 38 entretiens ont été réalisés dans le cadre de ma mission. Afin de ne pas mettre en difficulté certains étrangers en situation irrégulière ou demandeurs d'asile, j'ai fait le choix de ne pas préciser leur identité. En moyenne, les échanges duraient 1h15, principalement en face-à-face mais également en visioconférence. Le format des entretiens était semi-directif, c'est-à-dire que les questions, présentées sous la forme d'un guide d'entretien, orientent la conversation mais laissent une grande liberté dans la réponse.

Le guide d'entretien se présentait de cette manière :

### **Guide d'entretien**

#### **Introduction et présentation :**

- Présentation du travail
- Explication de l'apport de l'entretien

#### **Coordonnées de la personne interrogée :**

- Nom :
- Prénom :
- Sexe :
- Âge :
- Profession :

#### **Questionnaire d'entretien semi-directif :**

Thème	Question
Présentation	<ul style="list-style-type: none"><li>- Présentez-vous ainsi que l'institution à laquelle vous êtes rattaché</li><li>- Votre rôle dans cette institution ?</li><li>- Quelle place ont les migrants/demandeurs d'asile/ réfugiés au sein de votre institution ?</li></ul>
Problématiques	<ul style="list-style-type: none"><li>- Quelles problématiques relatives aux migrants / demandeurs d'asile / réfugiés identifiez-vous ?</li></ul>

Questions rapport	- En quoi la nature irrégulière du « statut » de migrant affecte votre travail ?
	- Quels coûts/avantages auriez-vous si les migrants étaient régularisés provisoirement pour travailler ?
	- Quelles contraintes pourraient mettre en échec un projet d'accord provisoire de travail ?
Questions spécifiques à X	
Recommandations	- Quelle forme devrait prendre un tel contrat ? Pour qui ?
	- Soutiendrez-vous une telle proposition ?
Remarques	- Avez-vous des remarques supplémentaires à apporter ?
Contact	- Connaissez-vous des personnes qui, selon vous, devraient contribuer à ce rapport ?

Ce format d'entretien me permet alors de comparer les réponses et de cadrer les échanges. Les discussions étaient enregistrées, avec l'accord des personnes interrogées, pour faciliter mon travail de prise de notes puis de restitution.

Enfin, afin de multiplier les rencontres, les acteurs m'indiquaient les contacts des personnes pouvant participer à ce rapport. La plupart des prises de contact se faisait par mail ou par téléphone. L'écosystème étant important, je n'ai pu rencontrer qu'une partie limitée des acteurs impliqués dans la gestion de l'immigration.

Néanmoins, les positions défendues par les personnes interrogées sont représentatives, selon moi, de la diversité des opinions, comme on peut le constater à la lecture de la liste suivante.

### **Liste des personnes rencontrées :**

#### **Acteurs économiques, de la formation professionnelle et de l'emploi :**

<u>Agence nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes (AFPA)</u>	
M. Yannick COUM	Responsable de formation
M. Christophe HOUTIN	Responsable de formation
Mme. Claire SIMONPIERI	Directrice AFPA Brest et Morlaix

<u>Fédération BTP 29 :</u>	
M. Jean-Robert CHARLET	Secrétaire général BTP 29

Défi Emploi :

Mme. Hélène LE BIHAN	Directrice Défi Emploi
M. Stéphane MONTREER	Resp. Pôle ingénierie et coordination
Mme. Carine SOUBEN	Chargée de mission Adventus
<u>Mutualité Sociale Agricole (MSA) d'Armorique et de Mayotte :</u>	
M. Philippe MEYER	Directeur Général

Pôle Emploi :

M. Pascal AUTRET	Chargé de mission partenariat
------------------	-------------------------------

SICA Saint-PolSinquin :

M. Marc KERANGUEVEN	Président
M. Olivier SINQUIN	Directeur Général

Trecobat :

M. Alban BOYÉ	PDG de Trecobat
M. Thomas L'HOSTIS	Responsable des ressources internes

**Acteurs judiciaires et juridiques :**

Avocate Spécialisée dans le Droit des Étrangers :

Maître Manon MAONY	Avocate, Brest
--------------------	----------------

Cour Nationale du Droit d'Asile (CNDA) :

M. Augustin LABORDE	Ancien juge assesseur UNHCR, CNDA
---------------------	-----------------------------------

Tribunal Administratif :

M. Jean-Baptiste CARBUCCIA**	Pseudonyme, Ancien Magistrat Administratif, rédacteur de la note de L'Hétairie
------------------------------	--

**Associations :**

Association Brestoïse pour l'Alphabétisation et l'Apprentissage du Français pour les Étrangers (ABAAFE) :

Mme. Christelle JEZEQUEL	Chargée de l'insertion professionnelle
Mme. Armelle KERMORGANT	Coordnatrice chargée de développement
Mme. Yuna GONZALEZ	Agente d'Accueil

Accompagnement des Jeunes Isolés Migrants (ADJIM) :

Mme. Nancy KARLIKOW Direction Collégiale ADJIM (Hébergement et scolarisation)

M. Benoit PUCEL Direction Collégiale ADJIM(Administratif)

AILES

Mme. Anne RIGOLOT Responsable du service OMNIA

Association Nationale des Villes et Territoires Accueillants (ANVITA) :

Mme. Léa ENON-BARON Coordinatrice Nationale : Responsable Réseau, Pratiques et Administration

Compagnons Bâisseurs :

M. Frédéric MACÉ

Responsable du Finistère

DIGEMER :

M. Jean MIOSSEC

Secrétaire de DIGEMER

Fédération Entraide Protestante (FEP) :

M. Guilhem MANTE

Coordinateur du programme  
« Accueil de l'Étranger »

M. Quentin PEIFFER

Chef de l'accès à l'emploi des  
personnes sans papiers

JRS :

Mme. Irinda RIQUELME

Coordinatrice Juridique

La CIMADE :

Mme. Lise FARON

Responsable des questions « droit au séjour »

Mme. Valentina PACHECO

Chargée de communication

Mme. Vanessa BERNARD

Chargée de projet au niveau Bretagne

Mme. Christina PAVAGI

Bénévole au niveau du Finistère

La Halte-Accueil :

M. Rémy GALLERET

Président La Hale-Accueil

Ligue des Droits de l'Homme de Quimper (LDH) :

M. David TORONDEL

Adhérent de la LDH et membre du « Groupe  
National sur l'Accueil des Étrangers »

Pays de Morlaix Solidarité Migrants :

Mme. Élisabeth BÉGARD	Bénévole
Mme. Paulette GENTET	Bénévole

Solidarité Logement pour l'Accueil des Migrants (SOLAMI) :

M. Roger MORIN	Président SOLAMI
----------------	------------------

100 pour un toit Lampaul-Plouarzel :

Mme. Monique GRALL	Bénévole
Mme. Nicole BREHIER	Bénévole

**Elus, Institutions, Services de l'Etat et Collectivités locales**

Assemblée Nationale :

Mme. Stella DUPONT	Députée de la 2 <sup>ème</sup> circonscription de Maine-et-Loire, Rapport « <i>Immigration, Asile et Intégration</i> » Administrateur au sein de la commission des finances, portefeuille « immigration, asile et intégration ». Assistant parlementaire de Mme Stella DUPONT.
M. Laurent DELRIEU	
M. Adrien CORON	

CCAS de Brest & Morlaix :

Mme. Caroline LE GUEN	Éducatrice spécialisée sur les mineurs en errance à Brest
-----------------------	--

CDAS du Finistère :

Mme. Anne LE GUENNEC	Responsable du service Insertion logement
Mme. Marie YVINEC GUEDES	Responsable du CDAS de Brest St Marc

COALLIA :

M. Gabriel CERCLIER	Directeur Unité Territoriale Finistère et Côtes d'Armor
---------------------	--

DDSP du Finistère :

M. Thierry CHOLLET	Commissaire Divisionnaire Directeur Départemental de la Sécurité Publique
--------------------	--



Direction Générale des Étrangers en France (DGEF) :

M. Matthieu RINGOT	Directeur de cabinet du Directeur général de la DGEF
--------------------	--

Préfecture du Finistère (Quimper) :

Mme. Marion IANOTTO	Adjointe à la Cheffe du bureau de l'asile et de l'éloignement
M. Mathieu KURZWEG	Chef du bureau séjour

Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) :

M. Fabrice BLANCHARD	Directeur Adjoint de l'OFII
----------------------	-----------------------------

**Organismes d'étude, centres de recherches :**

Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) :

M. Jean-Christophe DUMONT	Chef de la division des migrations internationales
---------------------------	--

CNRS / CERI :

Mme. Catherine WIHTOL DE WENDEN	Chercheur au CNRS à Science Po, spécialiste des migrations
---------------------------------	--

L'HÉTAIRIE :

M. Tristan FOVEAU	Vice-président de l'Hétairie
-------------------	------------------------------

## **PREMIERE PARTIE :**

### **Conditions d'accès et de séjour sur le territoire national, et le droit au travail pour les bénéficiaires d'une protection internationale.**

Cette première partie se propose de procéder à une mise au point sur l'ensemble des conditions légales encadrant en France, l'accès et le séjour des étrangers qui bénéficient d'une protection au titre du droit international, notamment au titre du droit d'asile, ainsi que les droits et obligations qui y sont attachés, en particulier le droit au travail. Les procédures de demande de régularisation, mais également de sanction des situations irrégulières (OQTF) ou encore la question des mineurs non accompagnés seront également abordées.

En premier lieu il convient de distinguer et de préciser certains termes et statuts juridiques au premier rang desquels on trouve le droit de séjour et le droit d'asile.

#### **1. Distinction - droit de séjour / droit d'asile**

Cette distinction initiale est importante afin de délimiter les situations légales, au risque de rencontrer des confusions entre les statuts et les droits des personnes.

##### Le droit de séjour :

Le droit de séjour concerne les étrangers majeurs souhaitant rester en France pour une durée supérieure à 3 mois. Ils doivent faire la demande d'un titre de séjour temporaire (maximum 1 an, généralement renouvelable) dont la nature (droit de travailler) et la durée peuvent être différentes en fonction des motifs, tels que :

- « La mention « *visiteur* » lorsque l'étranger qui vient en France peut vivre de ses seules ressources et s'engage à ne pas exercer d'activité professionnelle ;
- Les mentions « *étudiant* », « *étudiant-programme de mobilité* », « *recherche d'emploi ou création d'entreprise* », « *jeune au pair* », « *stagiaire* » ou « *stagiaire ICT* », pour la poursuite d'études ou un premier accès au monde professionnel ;
- Les mentions « *salarié* », « *travailleur temporaire* » pour l'exercice d'une activité professionnelle salariée ;
- La mention « *entrepreneur/profession libérale* » pour l'exercice d'une activité non salariée ;

- La mention « *vie privée et familiale* », notamment pour les personnes disposant d'attaches familiales en France<sup>1</sup>».
- Des autorisations provisoires de séjour, généralement délivrée pour 6 mois, peuvent être délivrées par exemple pour les parents d'enfants malades

Ce premier titre temporaire peut donner lieu à un titre pluriannuel (durée maximale de 4 ans) si l'étranger continue de remplir les conditions de délivrance de la carte de séjour et respecte le contrat d'intégration républicaine. Ce titre pluriannuel peut également donner lieu à une carte de résidence de 10 ans, renouvelable de plein droit et permettant un accès au marché du travail. Les personnes sous récépissés de première demande ou de renouvellement ont parfois le droit de travailler.

#### Le droit d'asile :

Le droit d'asile, quant à lui, concerne les personnes bénéficiaires d'une protection internationale, à savoir : les réfugiés, les bénéficiaires d'une protection subsidiaire et les apatrides.

- ⇒ Notre intérêt va se porter principalement sur l'accès à l'emploi des demandeurs d'asile et des étrangers en situation irrégulière qui regroupent les personnes déboutées (refus d'une demande d'asile), celles qui n'ont pas obtenu de titre de séjour, celles dont le renouvellement du titre n'a pas été effectué, ou celles qui n'en ont pas fait la demande.
- ⇒ En 2019, l'OFPRA a reçu 132 826 demandes de protection sur le territoire. Les trois principales nationalités représentées sont les Afghans (10 027 demandes), les Albanais (8 032 demandes) et les Géorgiens (7757 demandes). Le taux de protection s'établit à 23,7%, soit 36 139 demandes donnant lieu à une réponse positive (après appel). <sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>« Droit des étrangers | Éditions Législatives ». Editions Législatives, <https://www.editions-legislatives.fr/droit-des-etrangers>. Consulté le 19 octobre 2021.

<sup>2</sup>Rapport d'activité / OFPRA. <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/l-ofpra/nos-publications/rapports-d-activite>. Consulté le 31 janvier 2022.

## 2. Les Bénéficiaires d'une Protection Internationale (BPI)

Plusieurs catégories juridiques sont applicables à la variété de situations dans lesquelles se trouve la personne étrangère au regard de la protection accordée par le droit international : réfugié ; bénéficiaire de protection subsidiaire ; demandeur d'asile ; étranger en situation irrégulière - improprement désignés en tant que « *migrants* » (...).

### Le Réfugié :

Dans ce rapport, nous n'allons pas traiter de la question de l'accès à l'emploi des réfugiés. Le statut de réfugié permet d'avoir accès au droit commun. En théorie, le réfugié est donc pris en charge (accès au RSA), accompagné vers le logement et vers l'emploi.

Dans les faits, les logements sont saturés, de nombreux réfugiés vivent à la rue et l'accès au marché du travail est relatif. Néanmoins, l'État prend en charge cette problématique et tente de résoudre les problèmes des réfugiés quant à leur accès au droit commun. De nombreux programmes ont été lancés (HOPE, AGIR...) pour favoriser leur accès à un logement pérenne et à un emploi durable. Des formations linguistiques leurs sont proposées avec le Contrat d'Intégration Républicaine. Enfin, leur statut est ancré dans le temps avec une carte de résident de 10 ans. De ce fait, la catégorie des réfugiés « *n'est pas un sujet* », selon Mme la députée Stella Dupont, compte tenu de la prise en charge qui est mise en place.

### Statut :

C'est le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (« Cesda<sup>3</sup> ») qui précise son statut, ainsi l'article L.511-1 de ce code dispose :

« *La qualité de réfugié est reconnue :*

1° *A toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté ;*

2° *A toute personne sur laquelle le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés exerce son mandat aux termes des articles 6 et 7 de son statut tel qu'adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 14 décembre 1950 ;*

3° *A toute personne qui répond aux définitions de l'article 1er de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés.*

*Ces personnes sont régies par les dispositions applicables aux réfugiés en vertu de la convention de Genève susmentionnée<sup>4</sup> ».*

---

<sup>3</sup>Note de l'auteur.

<sup>4</sup>Article L511-1 - Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile - Légifrance.  
[https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000042776189](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000042776189). Consulté le 5 juillet 2021.

Selon l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) : le statut de réfugié est reconnu par l'OFPRA en application de l'article 1<sup>er</sup> A2 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 qui dispose :

*« le terme de réfugié s'applique à toute personne craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner ».*<sup>5</sup>

#### Droits :

*« Pour une personne reconnue réfugiée : en application de l'article L.424-1 du Ceseda, une carte de résident d'une validité de 10 ans est délivrée de plein droit par la préfecture du lieu du domicile. Un titre de voyage est également délivré par la préfecture du lieu du domicile, à la demande de l'intéressé. Il est valable pour tous les pays, sauf celui de sa nationalité ou de sa résidence habituelle. »*<sup>6</sup>

En outre les articles L.561-14 à L.561-16 du Ceseda disposent que l'étranger qui a obtenu le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire en application du présent livre et a signé le contrat d'intégration républicaine prévu à l'article L. 413-2 bénéficie d'un accompagnement personnalisé pour l'accès à l'emploi et au logement<sup>7</sup>.

A cet effet, l'autorité administrative conclut avec les collectivités territoriales et les autres personnes morales concernées ou participant à cet accompagnement une convention prévoyant les modalités d'organisation de celui-ci.<sup>8</sup>

Dans l'attente de la fixation définitive de son état civil par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, le réfugié ou le bénéficiaire de la protection subsidiaire peut solliciter le bénéfice des droits qui lui sont ouverts en application du code du travail, du code de la sécurité sociale, du code de l'action sociale et des familles et du code de la construction et de l'habitation, sur la base de la composition familiale prise en compte dans le cadre de l'examen des demandes d'asile prévu au titre III.9

---

<sup>5</sup>Le statut de réfugié | OFPRA. <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/asile/les-differents-types-de-protection/le-statut-de-refugie>. Consulté le 5 juillet 2021.

<sup>6</sup>Droits et obligations | OFPRA. <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/protection-etat-civil/droits-et-obligations-des-protectes>. Consulté le 5 juillet 2021.

<sup>7</sup>Souligné par nous.

<sup>8</sup> Article L561-14 - Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile - Légifrance. [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000042775756](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000042775756). Consulté le 5 juillet 2021.

<sup>9</sup>Article L561-14 - Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile - Légifrance. [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000042775756](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000042775756). Consulté le 5 juillet 2021.

## **La Protection Subsidaire :**

### Statut :

Au titre de l'article L.512-1 du Ceseda :

Le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé à toute personne qui ne remplit pas les conditions pour se voir reconnaître la qualité de réfugié mais pour laquelle il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays un risque réel de subir l'une des atteintes graves suivantes :

1° La peine de mort ou une exécution ;

2° La torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants ;

3° S'agissant d'un civil, une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle et résultant d'une situation de conflit armé interne ou international<sup>10</sup>.

### Droits :

Selon l'OFPPRA : « Pour une personne bénéficiaire de la protection subsidiaire : en application de l'article L. 424-9 du Ceseda, une carte de séjour pluriannuelle d'une durée maximale de 4 ans est délivrée de plein droit par la préfecture du lieu du domicile. Un titre d'identité et de voyage est également délivré par la préfecture du lieu du domicile, à la demande de l'intéressé. Il est valable pour tous les pays, sauf celui de sa nationalité ou de sa résidence habituelle. »<sup>11</sup>

## **L'Apatride :**

### Statut :

La qualité d'apatride est reconnue par l'OFPPRA à toute personne qui répond à la définition de l'article 1er de la Convention de New-York du 28 septembre 1954 : *"le terme d'apatride s'appliquera à toute personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation".*<sup>12</sup>

### Droits :

Pour une personne reconnue apatride, et en application de l'article L.424-18 du Ceseda, « une carte de séjour pluriannuelle d'une durée maximale de 4 ans est délivrée par la préfecture

---

<sup>10</sup>Article L512-1 - Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile - Légifrance.

[https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000042776169](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000042776169). Consulté le 5 juillet 2021.

<sup>11</sup>Droits et obligations | OFPPRA. <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/protection-etat-civil/droits-et-obligations-des-protectes>. Consulté le 5 juillet 2021.

<sup>12</sup>L'apatridie | OFPPRA. <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/asile/les-differents-types-de-protection/l-apatridie>. Consulté le 5 juillet 2021.

du lieu du domicile. Un titre de voyage est également délivré par la préfecture du lieu du domicile, à la demande de l'intéressé. »<sup>13</sup>

En 2019, 328 demandes d'apatridies ont été enregistrées auprès de l'OFPPA.<sup>14</sup>

### **Le Demandeur d'asile :**

#### Statut :

Pour l'OFPPA, le demandeur d'asile est une : « *Personne dont la demande d'asile est en cours d'examen. Le terme de demandeur de protection internationale est de plus en plus fréquemment utilisé.* »<sup>15</sup>

#### Droits :

L'hébergement des demandeurs d'asile est organisé au sein du Dispositif National d'Accueil (DNA), permettant, en théorie, un accès au logement ainsi qu'un accompagnement juridique et social.

Ainsi le Ceseda dispos à l'article L.744 :

« *Sont des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile :*

*1° Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile mentionnés à l'article L. 348-1 du code de l'action sociale et des familles ;*

*2° Toute structure bénéficiant de financements du ministère chargé de l'asile pour l'accueil de demandeurs d'asile et soumise à déclaration, au sens de l'article L. 322-1 du même code.*

*Les lieux d'hébergement mentionnés à l'article L. 744-3 accueillent les demandeurs d'asile pendant la durée d'instruction de leur demande d'asile ou jusqu'à leur transfert effectif vers un autre État européen.*

*Cette mission prend fin au terme du mois au cours duquel le droit du demandeur de se maintenir sur le territoire français dans les conditions prévues aux articles L. 743-1 et L. 743-2 a pris fin ou à la date du transfert effectif vers un autre État, si sa demande relève de la compétence de cet État.*

---

<sup>13</sup>Droits et obligations | OFPPA. <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/protection-etat-civil/droits-et-obligations-des-protectes>. Consulté le 5 juillet 2021.

<sup>14</sup>Rapports d'activité | OFPPA. <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/l-ofpra/nos-publications/rapports-d-activite>. Consulté le 31 janvier 2022.

<sup>15</sup>OFPPA | Office français de protection des réfugiés et apatrides. <https://www.ofpra.gouv.fr/glossaire?lettre=D>. Consulté le 5 juillet 2021.

*Lorsque, après une décision de rejet définitive, le délai de maintien dans un lieu d'hébergement mentionné audit article L. 744-3 prend fin, l'autorité administrative compétente ou le gestionnaire du lieu d'hébergement peuvent demander en justice, après mise en demeure restée infructueuse, qu'il soit enjoint à cet occupant sans titre d'évacuer ce lieu. »<sup>16</sup>*

Les demandeurs d'asile bénéficient également d'une allocation pour vivre sur le territoire.

A ce titre et selon l'article L.553-1 du Ceseda :

*« Le demandeur d'asile qui a accepté les conditions matérielles d'accueil proposées en application de l'article L. 551-9 bénéficie d'une allocation pour demandeur d'asile s'il satisfait à des conditions d'âge et de ressources. Le versement de cette allocation est ordonné par l'Office français de l'immigration et de l'intégration ».<sup>17</sup>*

*Enfin, « les demandeurs d'asile peuvent bénéficier de la protection universelle maladie (PUMa), ainsi que de la complémentaire santé solidaire (CSS) à compter d'un délai de 3 mois de résidence ininterrompue sur le territoire français. Ce délai de 3 mois s'applique uniquement aux adultes, les mineurs bénéficiant pour leur part du droit à une affiliation immédiate. La PUMa permet au demandeur d'être pris en charge gratuitement pour tous ses frais médicaux et hospitaliers, pour lui, son/sa conjoint(e), ainsi que ses enfants. Pour en bénéficier, le demandeur doit adresser sa demande à la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) de son département de domiciliation. »<sup>18</sup>*

Il existe deux procédures de demande d'asile :

- La procédure normale : (Cf. schéma 1, page suivante).
- La procédure accélérée :

*« Alors qu'en procédure normale l'OFPRA dispose d'un délai de six mois pour statuer, le délai de traitement d'une demande en procédure accélérée est fixé à 15 jours (art. 723-4 du CESEDA). Ce délai est ramené à 96 heures lorsque le demandeur est placé en centre de rétention administrative. »<sup>19</sup>*

---

<sup>16</sup>Article L744-3 - Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile - Légifrance.

[https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000037398543/2022-01-31/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037398543/2022-01-31/). Consulté le 31 janvier 2022.

<sup>17</sup>Article L553-1 - Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile - Légifrance.

[https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000042775814](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000042775814). Consulté le 5 juillet 2021.

<sup>18</sup>Ministère de l'Intérieur. « L'accès aux soins ». <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Asile/L-acces-aux-soins>, <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Asile/L-acces-aux-soins>. Consulté le 31 janvier 2022.

<sup>19</sup> « Le placement du demandeur d'asile en procédure accélérée. Par Eric Tigoki, Avocat. » *Village de la Justice*, 5 mai 2020, <https://www.village-justice.com/articles/placement-demandeur-asile-procedure-acceleree,35121.html>.



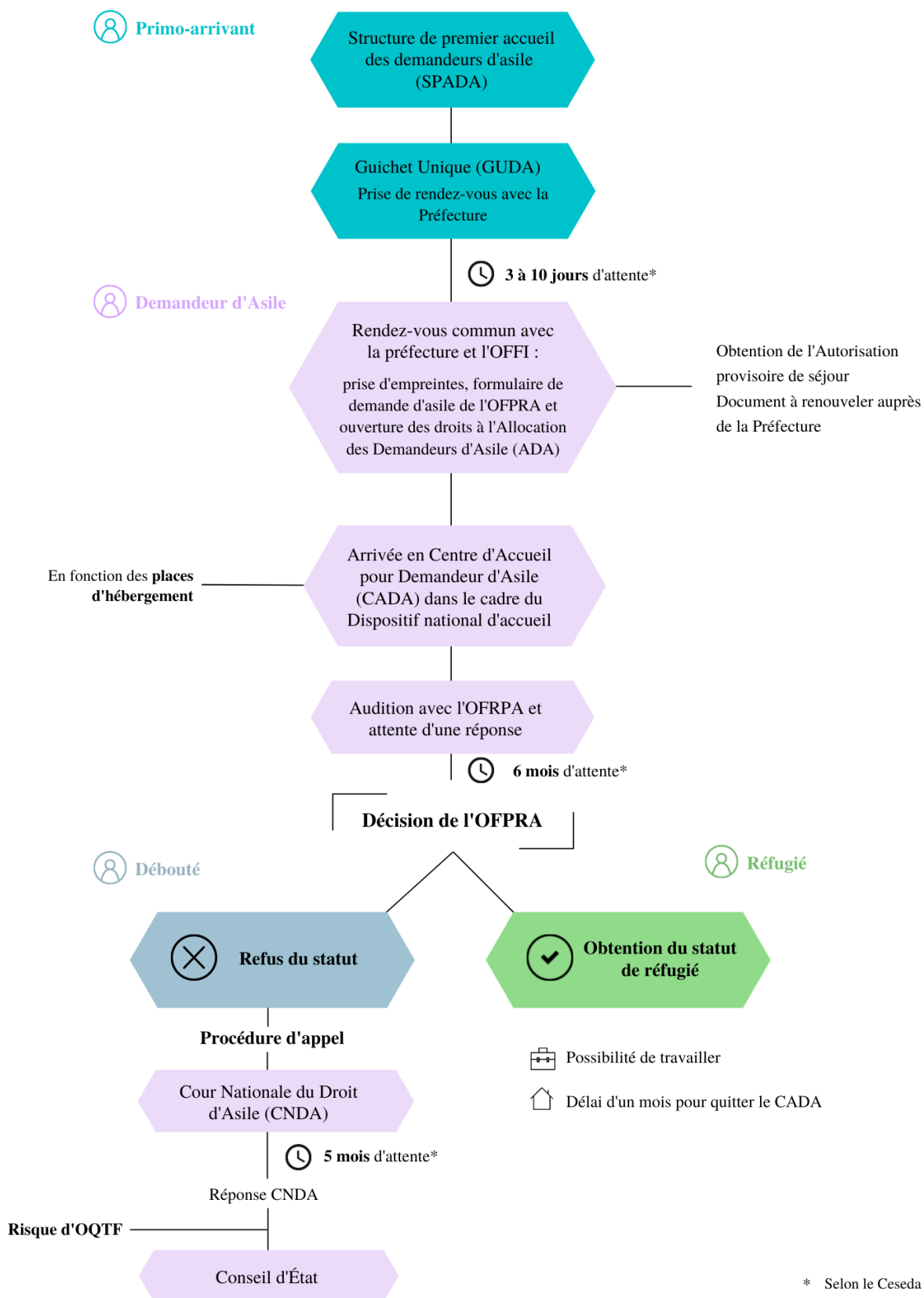
Cette décision est prise par la préfecture ou l'OFPRA dès lors que le demandeur d'asile :

- Ne coopère pas avec l'administration (prise d'empreinte, faux documents...)
- S'est fait arrêter par la police (OQTF puis centre de rétention)
- Est en France depuis plus de 90 jours
- Vient d'un « pays d'origine sûre » (Albanie, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Cap-Vert, Géorgie, Inde, Kosovo, Macédoine, Maurice, Moldavie, Mongolie, Monténégro et Serbie)
- Demande un réexamen de sa demande d'asile
- Présente un récit non retenu par l'OFPRA

Le jugement en procédure accélérée est effectué par un juge unique, contrairement à la procédure normale qui s'effectue en collégiale avec un président de la formation et deux assesseurs (un nommé par le Haut-Commissariat des Réfugiés et l'autre par le Conseil d'État).

Il peut être utile de représenter schématiquement le parcours « type » d'une demande d'asile afin d'en saisir l'essentiel des conditions, enjeux et conséquences (Cf. schéma 1, page suivante).

## Parcours Type - Demande d'Asile (Schéma 1)



\* Selon le Ceseda

En procédure normale, l'Ofpra statue sur la demande d'asile dans les six mois à compter de son introduction. Le délai moyen de traitement est de trois mois en application du contrat d'objectif et de performance signé par l'Ofpra avec l'État.

Au délai de six mois peut, dans certains cas déterminés, s'ajouter un maximum de quinze mois (soit 21 mois au total) :

- En cas de saisine des divisions d'appui de l'Office si le dossier pose une question juridique complexe ou nécessite des éléments d'information complémentaires sur les pays d'origine,
- En cas d'exclusion envisagée,
- Sur décision du directeur général en raison d'un grand nombre de demandes d'asile introduites simultanément,
- Sur décision du directeur général en cas de situation incertaine dans le pays d'origine dans l'attente d'une stabilisation de la situation.<sup>20</sup>

Au total, trois types de décisions de l'OFPRA peuvent être contestés et faire l'objet d'un recours devant la Cour nationale du droit d'asile :

- Le rejet d'une demande d'asile ;
- Une décision d'octroi d'une protection subsidiaire lorsque le demandeur d'asile considère que ses craintes en cas de retour sont liées à l'un des motifs de la Convention de Genève et qu'il doit donc bénéficier du statut de réfugié
- Les décisions de cessation ou de retrait de protection<sup>21</sup>

Concernant l'accès au travail du demandeur d'asile, et selon le Ceseda, *« l'accès au marché du travail peut être autorisé au demandeur d'asile lorsque l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, pour des raisons qui ne sont pas imputables au demandeur, n'a pas statué sur la demande d'asile dans un délai de six mois à compter de l'introduction de la demande »*.<sup>22</sup>  
*« Dans ce cas, s'il est en procédure normale, il conserve son droit au travail pendant la procédure devant la CNDA »* (Maitre Maony).

Les décisions de l'OFPRA ont donc une importance majeure dans le sort du demandeur d'asile, y compris dans sa capacité juridique à accéder à l'emploi sur le territoire.

---

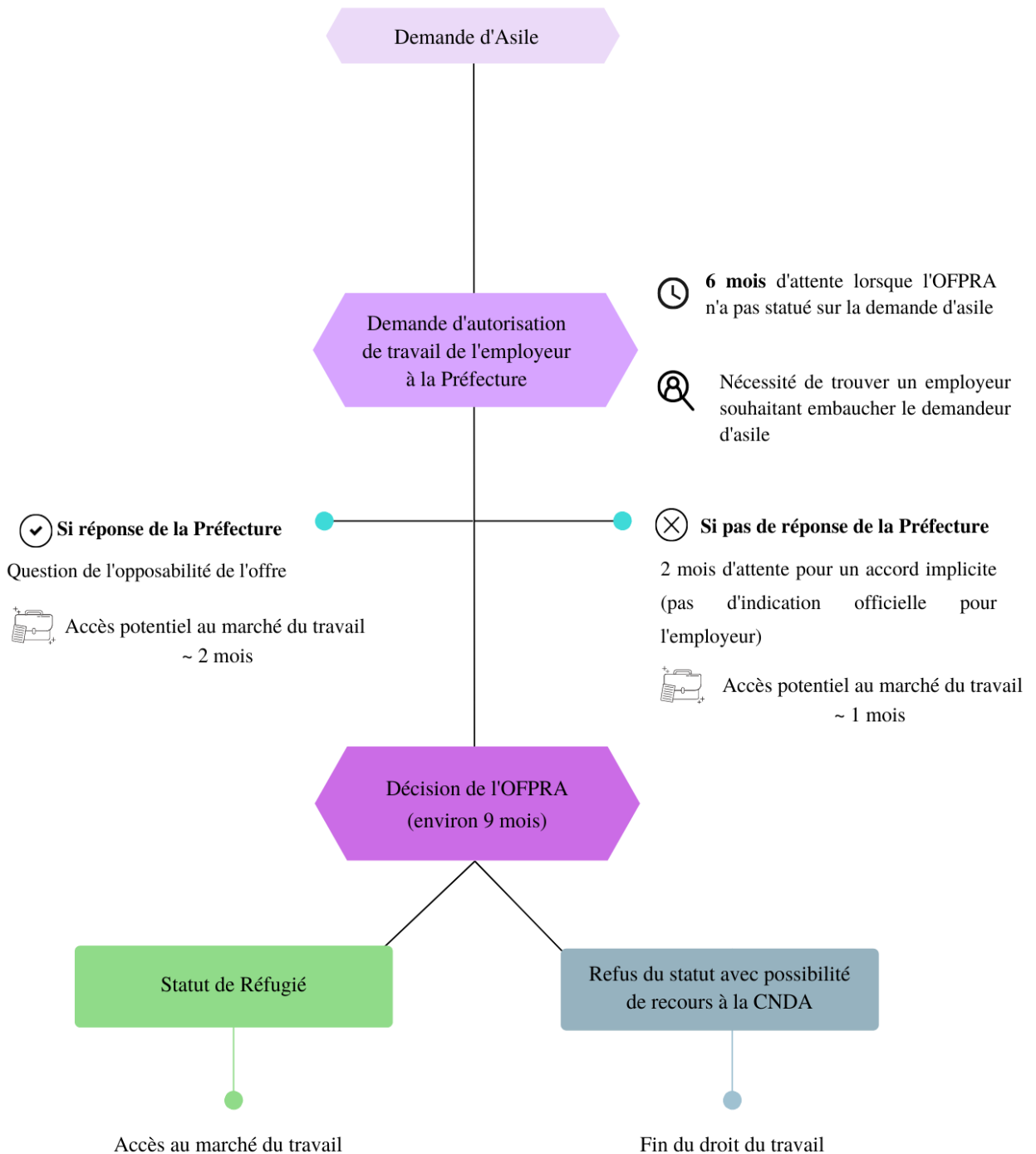
<sup>20</sup>Demander l'asile en France | OFPRA. <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/asile/la-procedure-de-demande-d-asile/demander-l-asile-en-france>. Consulté le 6 juillet 2021.

<sup>21</sup>Les voies de recours | OFPRA. <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/asile/les-voies-de-recours>. Consulté le 6 juillet 2021.

<sup>22</sup>Article L554-1 - Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile - Légifrance. [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000042775806](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000042775806). Consulté le 5 juillet 2021. Souligné par nous.

Le parcours d'une demande d'autorisation de travail pour un demandeur d'asile peut être présentée ainsi :

**Parcours Type - Accès au travail d'un Demandeur d'Asile (Schéma 2)**



\*possibilité de travailler pendant le recours CNDA si l'OFPRA n'a pas statué au bout de 6 mois

### 3. Les Étrangers en situation irrégulière :

Le terme de « *migrant* » est un abus de langage aux frontières floues, sans cadre juridique, ne pouvant catégoriser spécifiquement une population d'immigrés.

Selon l'ONU, le migrant désigne « *toute personne qui a résidé dans un pays étranger pendant plus d'une année, quelles que soient les causes, volontaires ou involontaires, du mouvement, et quels que soient les moyens, réguliers ou irréguliers, utilisés pour migrer* ». <sup>23</sup>

Cette catégorie de personnes comprend ainsi, par exemple, les étudiants internationaux. L'objet de ce rapport ne les concerne pourtant pas.

⇒ Ce constat fait, nous préférons le terme « *d'étranger non européen en situation irrégulière* ». Cette catégorie de personnes comprend toutes les personnes arrivées de manière illégale en France ou dont la carte de séjour ou le visa est expiré (carte de séjour touristique, étudiante...). Toute personne sans carte de séjour en France est considérée comme en situation illégale. Ce n'est pas la décision d'une OQTF qui entraîne l'irrégularité de la personne mais bien l'inverse.

Par ailleurs, nous allons structurer la proposition de contrat provisoire de travail autour de la situation des personnes ne pouvant être ni régularisées ni expulsées. Ce que certains appellent les « *ni-ni* ». Principalement pour des liens familiaux, des raisons de santé ou des persécutions reconnues (mais insuffisantes pour faire l'objet d'un titre de réfugié), un ensemble d'étrangers en situation irrégulière restent en France, sans mesure d'éloignement, sans statut et sans la possibilité d'être expulsés ou régularisés. Ces étrangers restent sur le territoire, dans l'attente d'obtenir un jour, peut-être, un titre de séjour. Les étrangers en situation irrégulière sur le territoire placent principalement leur espoir de se voir un jour régularisés dans « *l'admission exceptionnelle au séjour* ». Cette voie de régularisation, précisée par la circulaire Valls du 28 novembre 2012<sup>24</sup>, permet à une personne vivant de manière irrégulière sur le territoire, d'obtenir un titre de séjour dès lors qu'elle peut prouver :

- Au moins 3 ans de présence sur le territoire avec une activité professionnelle de 24 mois (dont 8 consécutifs) ; Au moins 5 ans de présence sur le territoire avec une activité professionnelle d'au moins 8 mois sur les 24 derniers mois ou de 30 mois consécutifs ou non sur les 5 ans

D'autres moyens de régularisation sont explicités dans la circulaire Valls : parents d'enfants scolarisés, conjoint en situation régulière, mineur devenu majeur, talent... Cette circulaire n'est

---

<sup>23</sup> Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies. « Définitions ». *Réfugiés et migrants*, 3 octobre 2017, <https://refugeesmigrants.un.org/fr/d%C3%A9finitions>.

<sup>24</sup> [Circulaire INTK1229185C du 28 novembre 2012](#)

pas inscrite dans la loi et son application est laissée à la discrétion des préfets. En 2019, l'admission exceptionnelle au séjour concernait 30 603 étrangers dont 7 373 pour raison économique et 22 554 pour raison familiale<sup>25</sup>. « Globalement, il faut entre 3 et 7 ans de présence en France avec des embauches pour donner lieu à cette régularisation-là. » (Matthieu Ringot, DGEF). Il s'agirait alors de proposer un accompagnement vers cette voie de régularisation.

#### 4. Synthèse des droits applicables en fonction des catégories existantes

Avant d'étudier les données issues des entretiens et d'envisager les pistes d'évolution dans les conditions d'accès au travail pour l'étranger en situation irrégulière et le demandeur d'asile, il peut être utile de procéder à une synthèse des principaux droits reconnus en France à leur égard.

**Tableau de synthèse des droits relatifs aux différentes catégories étudiées (Tableau 1)**

Catégorie	Statut Juridique	Titre de séjour	Réunification Familiale	Accompagnement pour le logement	Bénéfice des droits communs (sécurité sociale, pôle emploi, RSA...)	Accès à l'emploi
Réfugié	Oui	Carte de résident d'une validité de 10 ans	Oui	Oui	Oui	Oui
Protection Subsidiaire	Oui	Carte de séjour pluriannuelle d'une validité de 4 ans maximum	Oui	Oui	Oui	Oui
Apatride	Oui	Carte de séjour pluriannuelle d'une validité de 4 ans maximum	Oui	Oui	Oui	Oui
Demandeur d'Asile	Oui	Non	Non	Centre d'Accueil de Demandeurs d'Asile (CADA) Hébergement d'Urgence pour Demandeurs d'Asile (HUDA)	Non Allocation de subsistance (ADA) +Protection Universelle Maladie (PUMa)	6 mois après la demande d'asile (non statuée par l'OFPRA)
Étranger en situation irrégulière	Non	Non	Non	Centre d'Accueil et d'Orientation (CAO), Centre de transit, Centre d'accueil provisoire, Hébergement d'urgence	Non – Droits fondamentaux (PASS, logement d'urgence)	Non

<sup>25</sup>Ministère de l'Intérieur. « Les chiffres 2021 (publication annuelle parue le 20 janvier 2022) ». <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Etudes-et-statistiques/Chiffres-cles-sejour-visas-eloignements-asile-acces-a-la-nationalite/Les-chiffres-2021-publication-annuelle-parue-le-20-janvier-2022>, <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Etudes-et-statistiques/Chiffres-cles-sejour-visas-eloignements-asile-acces-a-la-nationalite/Les-chiffres-2021-publication-annuelle-parue-le-20-janvier-2022>. Consulté le 4 février 2022.

## 5. Les difficultés de mise en œuvre des Obligations de Quitter le Territoire Français (OQTF)

« La décision d'éloignement ou d'obligation de quitter le territoire français est prise par le préfet, notamment en cas de refus de délivrance de titre de séjour ou de séjour irrégulier en France. Si vous êtes concerné, elle vous oblige à quitter la France par vos propres moyens dans un délai de 30 jours. Dans des situations limitées, elle peut aussi vous obliger à quitter la France sans délai. Un recours est possible ».<sup>26</sup>

En 2017, cette mesure concernait 85.268 migrants en situation irrégulière, avec un taux d'exécution effectif à 13,68% des OQTF prononcées (soit 11.665 migrants<sup>27</sup>).

Ce faible taux s'explique par :

- Faibles moyens humains pour l'exécution de l'OQTF
- Le coût de l'éloignement (468,45 millions d'euros par an)<sup>28</sup>
- Annulation de l'OQTF
- Évolution de la situation du migrant
- Libération du centre de rétention par le juge
- Absence de laisser passer consulaire par le pays tiers.

La réalisation des OQTF ne se réalise donc de manière effective que dans des cas limités. En effet, les étrangers en situation irrégulière ne souhaitent ou ne peuvent pas quitter le territoire par eux-mêmes. Malgré une situation précaire, certains d'entre eux préfèrent vivre dans l'illégalité avec l'espoir d'être un jour régularisés. Cette volonté est souvent liée à des contraintes familiales (rembourser le coût du voyage, violence...), aux conditions de vie difficiles dans le pays ou encore aux dangers d'un potentiel retour.

Enfin, les OQTF n'obligent pas les services de police à intervenir pour un retour à la frontière. Ces derniers interviennent principalement lorsque des délits sont commis ou à la suite d'un contrôle d'identité.

---

<sup>26</sup> Ministère de l'Intérieur. « Obligation de quitter la France (OQTF) ». <https://www.demarches.interieur.gouv.fr/>, [https://www.demarches.interieur.gouv.fr](https://www.demarches.interieur.gouv.fr/). Consulté le 14 février 2022.

<sup>27</sup> Projet de loi de finances pour 2020: Immigration, asile et intégration. <https://www.senat.fr/rap/119-140-316/119-140-3162.html>. Consulté le 6 juillet 2021.

<sup>28</sup> Desprez, Jean-Baptiste. « Étrangers illégaux: sortir des postures idéologiques dans l'intérêt du bien commun ». *L'Hétairie*, n° 63, novembre 2019.

## 6. La situation des mineurs non accompagnés (MNA)

Selon la Convention internationale des droits de l'enfance, un mineur non accompagné en France, qu'il soit étranger ou non, doit être protégé. Lorsque la minorité d'un étranger est reconnue, le département doit alors le prendre en charge avec l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE). Néanmoins, force est de constater que les moyens utilisés pour déterminer l'âge des migrants présumés mineurs sont plus qu'incertains.

Les méthodes pour déterminer l'âge des étrangers varient d'un département à l'autre. Malgré un cahier des charges commun, « *il va y avoir des départements où l'évaluation sera uniquement administrative, des départements où il va y avoir un psychologue, du médical ou du paramédical, d'autres où il va y avoir de tout* (Gabriel Cerclier) ». De même, la neutralité de l'évaluation est à questionner car les structures de prises en charge des étrangers sont celles qui évaluent leur minorité. « *La base est d'avoir une évaluation sérieuse pour éviter les doutes par la suite* » (Gabriel Cerclier).

La Ligue des Droits de l'Homme (LDH) et le milieu médical dénoncent également ainsi l'utilisation des examens radiologiques osseux afin de déterminer la majorité ou non d'un individu. « *La maturité osseuse peut en effet varier selon le sexe ou encore l'état nutritionnel. Les tests comportent une marge d'erreur qui peut aller de deux à trois ans* »<sup>29</sup>. Malgré la marge d'erreur de cet examen, ce dernier a valeur d'expertise judiciaire. Cela entraîne des situations dans lesquelles des adultes parviennent à faire illusion mais surtout dans lesquelles on ne reconnaît pas les droits des mineurs.

De plus, l'obtention de la majorité entraîne la fin de la prise en charge de ces jeunes et pour une partie d'entre eux, donne lieu à une OQTF. Certains départements favorisent les « *contrats jeunes majeurs* » qui permettent un maintien de l'accompagnement et de la formation de ces jeunes jusqu'à 21 ans. Néanmoins, cette pratique n'est pas généralisée et de nombreux départements laissent ces jeunes sans solution.

Enfin, malgré des diplômes, des formations dans les métiers en tension et des patrons demandeurs, de nombreux jeunes ont des ruptures de parcours causées par l'obtention de leur majorité ou par des erreurs administratives (délais, perte de document...).

Pour autant, le choix a été fait de ne pas aborder davantage la question des mineurs isolés. Le nombre d'entretiens à ce sujet était limité et la problématique trop importante pour ne pas être traitée en soi ou de manière superficielle.

---

<sup>29</sup> « Les tests osseux pour déterminer l'âge des jeunes migrants devant le Conseil constitutionnel ». Le Monde.fr, 12 mars 2019. Le Monde, [https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/03/12/mineurs-etrangees-les-tests-osseux-devant-le-conseil-constitutionnel\\_5434884\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/03/12/mineurs-etrangees-les-tests-osseux-devant-le-conseil-constitutionnel_5434884_3224.html).



Le temps et les moyens limités nous ont obligé à prendre cette décision. Néanmoins, je souhaitais rappeler que cet enjeu est crucial pour notre système d'intégration.

Les mineurs non accompagnés doivent pouvoir construire leur avenir en France et il est essentiel de leur donner les clés pour le faire.

## **DEUXIÈME PARTIE :**

### **Du droit à la réalité du terrain – Témoignages des acteurs**

#### **1. Pour la personne étrangère en situation irrégulière**

L'absence de cadre pour les étrangers en situation irrégulière se traduit par une précarité tant au niveau de l'emploi, du logement que des conditions de vie. Pour autant, malgré un droit inexistant, « *plusieurs études ont conclu à des taux d'emploi des immigrés en situation irrégulière aux alentours de 90 %.* »<sup>30</sup> Les étrangers en situation irrégulière survivent alors au sein d'une économie parallèle ne profitant ni à l'étranger, ni à l'employeur, ni à l'État.

#### **- Le travail non-déclaré**

Le travail non-déclaré est une source de revenu pour une partie des étrangers en situation irrégulière. Sans option légale, le seul choix restant est de travailler sous les radars, là où le titre de séjour est accessoire.

Les emplois non déclarés sont ceux que les français ne veulent pas faire. Des emplois sous-payer, dans des conditions déplorables voire inhumaines. Le cas des étrangers en situation irrégulière de l'entreprise de ramassage de volaille Aviland dans le Finistère est évocateur. Ces personnes étaient quotidiennement humiliées, menacées d'un retour au pays et privé de conditions de travail décentes. Elles ont réussi à se faire régulariser par la suite sur fond de plainte pour traite des êtres humains (notamment grâce au travail de la CGT).

L'accès au travail non-déclaré est hétérogène sur le territoire. En Ile-De-France, ce dernier est répandu et accessible pour les étrangers en situation irrégulière. Les réseaux de travail clandestin sont plus développés et les contrôles peu fréquents. Dans le Finistère, « *c'est plus compliqué, les employeurs ont peur et sont récalcitrants* » (Maitre Maony).

---

<sup>30</sup>France Stratégie. « L'impact de l'immigration sur le marché du travail, les finances publiques et la croissance ». *Rapport réalisé pour l'Assemblée nationale*, juillet 2019, p. 224.

### - **Le travail déclaré**

Une part importante de l'emploi des étrangers en situation irrégulière est toutefois déclarée. Ainsi, les étrangers en situation irrégulière sont employés et paient leurs cotisations à l'État français sans pour autant recevoir les droits qui y sont associés. La déclaration des étrangers en situation irrégulière témoigne de la bonne volonté d'une partie des employeurs.

Conscient du caractère irrégulier de leurs travailleurs, les employeurs font le choix de les déclarer afin de respecter en partie les règles.

Cela traduit également la méconnaissance des règles en matière d'immigration pour une partie des employeurs. Les petites structures sont dans l'incapacité de donner du temps et de l'énergie pour se conformer parfaitement au droit. Elles utilisent les mêmes procédures de recrutement et les mêmes contrats pour l'ensemble de leurs employés, qu'ils soient étrangers ou non.

De plus, les employeurs savent qu'une « *tolérance* » est appliquée tant que les étrangers sont déclarés. Les besoins en main d'œuvre sont tels qu'un contrôle systématique des exploitations, des artisans et des restaurateurs entrainerait leur faillite.

Le système des CESU ou Chèques emploi-service permet également le travail légal. L'employeur, un particulier, n'a pas l'obligation et le pouvoir de contrôler l'identité de la personne qu'elle recrute. Il est courant que les étrangers en situation irrégulière fassent les travaux, le ménage ou encore le jardinage de leur voisinage.

### - **Activités illicites**

La fermeture au marché du travail des étrangers en situation irrégulière les pousse vers toutes sortes d'activités illicites : trafic, vol, drogue, prostitution... Ne pas donner à une personne les moyens de survivre peut le conduire vers la délinquance.

Toutefois, on ne peut pas normaliser la situation en affirmant que le trafic est uniquement un non-choix pour l'étranger en situation irrégulière. Tout comme les français, d'autres possibilités pour les aider à vivre leurs sont données et ceux même si elles peuvent paraître limitées.

### - **Le caritatif**

Enfin, les dernières sources de revenu pour survivre sont la mendicité et l'appel aux associations. Sans ressource pour se nourrir et se loger, les étrangers en situation irrégulière se résignent à vivre de la charité. De fait, il est impossible de compter sur cette solution sur le long-terme. Cette solution est souvent celle de ceux qui ne peuvent pas travailler (maladie, handicap...).

L'autre problématique des étrangers en situation irrégulière est celle du logement. L'absence de statut empêche *de facto* tout étranger d'accéder aux logements sociaux et privés. Les seules solutions existantes sont celles de vivre auprès d'un tiers, d'être hébergé par une association ou de vivre dans la rue. Les étrangers en situation irrégulière sont le plus souvent dépendants des places d'hébergement du 115 (numéro d'urgence). Pour autant, même si ce service est en principe inconditionnel, « *il n'est pas rare, dans le Finistère, que le 115 exige un titre de séjour pour maintenir les gens à l'hôtel* » (Maitre Maony).

Il s'agit également de santé mentale : L'absence de perspective sur le territoire, les conditions de vie délétères et les traumatismes vécus entraînent le plus souvent des troubles psychologiques qui peuvent aller de la dépression à des conséquences psychiatriques beaucoup plus graves relevant de syndromes psychotiques sévères.

De telles conditions de vie rendent l'intégration dans la société française, même avec l'obtention d'un statut par la suite, très complexe. De nouvelles réflexions doivent être apportées pour améliorer leur quotidien sur notre territoire.

#### ⇒ **Un témoignage : Du demandeur d'asile à l'étranger en situation irrégulière**

Comme précisé dans la méthodologie, le témoignage de ce couple est anonyme (prénoms et nationalités modifiées) afin de ne pas complexifier les démarches en cours des personnes interrogées. Le récit de leur parcours est donc partiel et quelque peu impersonnel.

Cadrage : Ces deux personnes viennent de deux pays différents de l'ex-Yougoslavie. La guerre a ravagé pendant longtemps cette région et une haine viscérale existe entre certaines régions. Illic explique que « *la guerre existe toujours entre les deux peuples* ». Leur relation amoureuse était donc problématique pour leur communauté et leur sécurité n'était pas assurée. À la suite d'une agression, ils ont fait le choix de partir pour rejoindre la France. Illic est titulaire d'un diplôme de comédien (reconnu dans son pays) et Adana d'un diplôme d'éducatrice.

Récit : « *En septembre 2016, nous avons déposé une demande d'asile en France car nous ne pouvions plus vivre dans nos pays à cause de notre relation. Cette demande a été refusée fin 2016 par l'OFPRA ainsi que notre recours à la CNDA.*

*Pendant la demande d'asile, nous avons été pris en charge par un centre d'accueil pour demandeurs d'asile. On ne nous a pas trouvé de logement et on nous a donné une adresse d'association. Là-bas, on nous a dit de suivre les autres et on a dormi là où ils dormaient :*

*dans le couloir d'un bâtiment. Nous avons dormi 3 mois dans ce couloir puis à l'hôtel pendant 10 jours grâce au 115. Après, nous avons acheté une voiture dans laquelle on a dormi 3-4 mois et quelques fois à l'hôtel car j'avais une ordonnance à cause de mes problèmes de santé.*

*En décembre 2017, nous avons déposé une demande de titre de séjour salarié car nous avions une promesse d'embauche dans une usine de viande de cochon. Après un an et demi d'attente, notre dossier est rejeté tout comme l'appel au tribunal administratif.*

*En 2018, une vieille femme chez qui je faisais le ménage nous a proposé de venir habiter gratuitement dans une petite maison établie au fond de son jardin à condition que l'on paye les factures. Cela fait plus de 2 ans que l'on vit là-bas. Nous payons nos charges et une association nous aide pour l'électricité. Nous donnons également 100 euros tous les mois pour que d'autres étrangers puissent payer leurs factures.*

*Durant cette période d'irrégularité, nous avons travaillé de manière déclarée la plupart du temps. Mon mari travaillait chez les particuliers et était rémunéré grâce aux chèques emploi service et moi je travaillais dans les serres de fraises où j'étais déclarée grâce à mon numéro de sécurité sociale. Mon mari a également travaillé sans être déclaré dans le secteur du bâtiment (peinture). C'est pour cela qu'il n'a pas le nombre de mois requis pour la demande de titre de séjour.*

*Nous ne pouvions trouver du travail que dans les entreprises qui en avaient vraiment besoin et qui savaient que nous n'avions pas de papier. Le travail que l'on a fait, c'est parce qu'il y avait un manque de main d'œuvre. Les employeurs nous déclaraient la plupart du temps car l'inspection du travail ne venait jamais. Si elle venait, l'employeur avait un rappel à l'ordre sans réelles conséquences. C'est très rare qu'il y ait une amende ou que cela passe devant la justice.*

*Dans les serres, la direction du travail sait qu'il n'y a pas beaucoup de français car c'est dur et il fait chaud. Ils savent que les employeurs embauchent des étrangers et c'est pour cela qu'il n'y a pas de contrôle pendant l'été. Cela fait 3 ans que je travaille dans les serres et je n'ai jamais entendu parler d'un problème lié à cela.*

*En 2019, nous avons fait une nouvelle demande d'asile car la situation dans l'un de nos pays s'est empirée. L'OFPRA a rejeté notre demande et nous attendons toujours la décision pour le recours à la CNDA.*

*Après cinq ans sur le territoire français, nous avons déposé une nouvelle demande de titre (en cours) avec nos dernières fiches de paie sur les deux dernières années. Si nous avions pu travailler, cela aurait changé beaucoup de choses. Lorsque tu travailles légalement, tu peux avoir un logement et vivre normalement ».*

## **2. Pour les demandeurs d'asile**

Un accès limité à l'emploi et à la formation linguistique et professionnelle a des conséquences négatives pour les demandeurs d'asile.

Tout d'abord, les demandeurs d'asile, durant leur prise en charge par les Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA), sont placés de force dans une situation « *d'oisiveté pendant 12-18 mois* » (Gabriel Cerclier, COALLIA). En effet, sans activité professionnelle, sans formation professionnelle ou linguistique (en dehors du cahier des charges), les demandeurs d'asile peinent à valoriser cette période de transition entre deux statuts. Alors qu'avant 1991, on considérait le demandeur d'asile comme un « *réfugié supposé* », la circulaire Cresson a eu pour effet d'en faire un « *débouté supposé* » et de renforcer leur situation d'assistantat, malgré leur volonté de s'intégrer et de travailler.

Pour autant, l'intégration se fait dans les premiers mois du demandeur d'asile. « *Un gâchis et du temps perdu* » selon David Torondel, militant associatif à la LDH. L'inaction inhérente à ce statut paraît paradoxale au vu des efforts demandés lors de l'obtention du statut de réfugié. Ainsi, en entrant dans le droit commun, en accédant au contrat d'intégration républicaine et en ayant l'accès au marché du travail, on demande au nouveau réfugié de maîtriser la langue, de trouver un logement, un emploi et d'intégrer les valeurs de la société française. L'intégration prenant du temps, celui-ci ne peut être gâché.

## **3. Pour l'employeur : un manque de main d'œuvre et d'information**

L'accès limité à l'emploi pour les demandeurs d'asile et l'exclusion du travail pour les étrangers en situation irrégulière ont des conséquences négatives pour les employeurs. Selon les chefs d'entreprise et professionnels interrogés plusieurs causes et explications doivent être soulignées.

### **Complexité des procédures administratives dédiées :**

Le premier constat à effectuer est celui de la complexité des procédures administratives pour l'emploi d'une personne venant d'un pays tiers. Malgré un accès à l'emploi des demandeurs d'asile possible au bout de 6 mois sans réponse de l'OFPRA (Cf. Tableau 1. p.27), « *le nombre de demandeurs d'asile qui travaillent en France est résiduel* »<sup>31</sup>, sans toutefois pouvoir s'appuyer sur des statistiques officielles. Cela apparaît comme le résultat d'un manque de lisibilité des procédures administratives par les employeurs potentiels. Ainsi, certains considèrent même que « *les procédures sont faites pour dégoûter les employeurs et les migrants* » (Roger Morin, La Halte).

De même, la dématérialisation des procédures, censée faciliter les démarches de l'employeur, complexifie en définitive la demande d'autorisation de travail. « *Les patrons trouvent cela impossible et ils n'ont pas de réponse et pas d'interlocuteur* » (Paulette Gentet, Pays de Morlaix Solidarité Migrants). Les petites entreprises et les artisans n'ont pas les ressources et le temps nécessaire pour faire de telles démarches. « *Nul n'est censé ignorer la loi mais c'est vrai qu'administrativement, pour un employeur, en général d'une petite PME, s'engager dans une démarche pour solliciter une autorisation de travail pour un demandeur d'asile, c'est compliqué.* » (Fabrice Blanchard, Directeur adjoint de l'OFII). Auparavant les démarches étaient effectuées par les associations et l'employeur pouvait se référer à une personne physique et non à une « adresse mail » (Élisabeth Bégard, Pays de Morlaix Solidarité Migrants).

Le manque de communication est également mentionné. La communication sur le sujet de l'emploi des étrangers, à destination des employeurs, doit être améliorée pour les PME et les artisans. Le « *fouillis administratif* » leur fait peur (Fabrice Blanchard).

Ce manque de lisibilité crée de l'incertitude et peut générer des situations illégales. Afin de pallier leur manque de main d'œuvre, certains patrons emploient des étrangers en situation irrégulière tout en les déclarant. Ainsi, malgré une bonne volonté partagée, l'employeur se met en situation d'illégalité. Cette bonne volonté ne doit pas être généralisée à la vue des abus d'une partie des employeurs. La peur de la sanction limite également l'employabilité des demandeurs d'asile. N'étant pas informé sur les procédures et sur les statuts des étrangers, l'employeur se résigne. « *Dites-moi dans quel cadre je peux travailler* » (Alban Boyé, TRECOTAT).

---

<sup>31</sup>Admin, FTDA. « Les candidats à l'asile peuvent-ils facilement accéder au marché du travail ? » *France terre d'asile*, <https://www.france-terre-asile.org/actualites/actualites-choisies/les-candidats-a-l-asile-peuvent-ils-facilement-acceder-au-marche-du-travail>. Consulté le 26 octobre 2021.

### **Un manque de main d'œuvre dans des secteurs en tension :**

Ensuite, de nombreux secteurs, pouvant potentiellement être adaptés aux étrangers, sont en manque de main-d'œuvre, ce qui impacte le développement économique d'entreprises. La reprise économique post-Covid met en avant des besoins déjà présents avant la crise. L'ensemble des secteurs sont touchés avec un besoin en main-d'œuvre qui n'arrive pas à être pourvu par les travailleurs nationaux.

Ainsi dans bien des secteurs « *Les migrants sont l'une des dernières solutions* » (Thomas L'Hostis, TRECOBAT). Un panel de métiers et de secteurs économiques (agriculture, restauration, bâtiment...) ne parvient plus à recruter à cause des conditions de travail difficiles, d'un salaire peu attrayant et d'une image « *dégradée* » (Philippe Meyer, MSA). Ce besoin en main d'œuvre limite le développement économique de nombreuses entreprises voire entraîne leur faillite. Ainsi, en octobre 2020, les acteurs de la filière de la clémentine ont dû faire appel à une main d'œuvre venant du Maroc afin de « *sauver la récolte de clémentines* ». <sup>32</sup>

En parallèle de ce manque de main d'œuvre, les formations professionnelles sont quasiment vides, impliquant ainsi un besoin de long terme. « *Aujourd'hui, on est vraiment en tension dans la filière du bâtiment, les filières de formation locales sont vides* » (Alban Boyé, TRECOBAT). Ce sont les populations d'origine étrangère qui permettent de maintenir des formations en place. « *Il y aurait pleins de lycée pro qui auraient fermé si ces jeunes (étrangers) n'avaient pas été là (...)* Dans le sud Finistère, il y avait un CAP pressing où il n'y avait qu'un seul Breton » (Nancy Karlikow, ADJIM).

Enfin, on constate que les entreprises concernées par l'emploi de salariés étrangers – souvent très motivés – sont prêtes à s'adapter pour conserver ces collaborateurs : « *Les patrons pleurent pour les garder* » (Nancy Karlikow, ADJIM). Les jeunes ainsi recrutés et formés sont qualifiés et ne peuvent pourtant pas rester dans l'entreprise.

---

<sup>32</sup> « Covid19 : la venue des saisonniers marocains a "sauvé" la récolte de clémentines de Corse ». France 3 Corse ViaStella, <https://france3-regions.francetvinfo.fr/corse/haute-corse/grand-bastia/covid19-venue-travailleurs-marocains-sauve-recolte-clementines-corse-1898502.html>. Consulté le 2 février 2022.

Face aux besoins des entreprises les populations étrangères sont motivées pour travailler. « *Pour eux, ne pas avoir la possibilité de travailler, c'est aberrant. Parce qu'ils viennent dans l'objectif de vivre ici, de ne pas peser sur la société* » (Pays Morlaix Solidarité Migrants).

De plus, une partie d'entre eux ont les compétences nécessaires à ces emplois en tension. Les compétences peuvent également être transmises ou valorisées par des entreprises ayant une expérience dans la formation. « *Que l'on nous dise où ils sont, qu'on nous dise comment on fait et après c'est notre boulot de faire le reste, d'expliquer l'essence du travail et d'accompagner. Pour l'instant on est totalement démuni* » (TRECOCAT).

Des systèmes facilitant l'accès à l'emploi des personnes étrangères existent d'ores-et-déjà dans certains secteurs. Les pictogrammes permettent par exemple d'améliorer la compréhension des consignes de sécurité pour les non-francophones.

#### **4. Pour les associations**

Les associations d'accueil et d'aide aux étrangers rencontrées dans le cadre de ce travail ont fait état du manque d'information et de communication avec les services de la préfecture. En effet, aucun canal d'échange n'a été mis en place avec l'administration alors même que les associations sont essentielles au système d'intégration des étrangers réguliers ou non.

De fait, le suivi des demandes de titre de séjour et d'asile est bloqué par une administration distante. Les associations sollicitent l'aide des maires, députés et à toutes autres personnes pouvant faire entendre leurs revendications. L'absence de cadre les oblige alors à faire appel au système D avec une organisation reposant sur la bonté de bénévoles et de donateurs.

L'association « *100 pour un toit* » à Lampaul-Plouarzel (antenne de Digemer), s'organise ainsi autour d'un collectif de voisins voulant aider un couple de Nigériens fuyant les persécutions. Les démarches, compilées dans des dossiers épais, témoignent de la débrouillardise et de la volonté des bénévoles.

Ainsi, un logement est trouvé chez l'un, des petits boulots payés par des chèques emploi-service chez les autres et, finalement, une régularisation (à titre exceptionnel) est obtenue grâce à l'engagement et l'intervention du parlementaire.

L'aide apportée par les associations est parfois à la limite de la légalité. Pourtant, cette dernière est essentielle pour permettre aux étrangers sur notre sol de simplement survivre.



## **5. Action des services impliqués : Justice, police, collectivités**

Monsieur Carbuccia, ancien magistrat administratif, résume avec précision la situation des services en charge des étrangers :

*« Les services en charge de l'examen et du contrôle de la situation des étrangers font face à un véritable engorgement. Plusieurs services publics sont concernés par cet état de fait :*

- *Les services préfectoraux concernés sont les seuls qui n'ont pas été modernisés dans le cadre du plan préfecture nouvelle génération (PPNG). Les longues files d'attente devant les préfectures pour les étrangers sont éloquentes\*, tout comme les tensions qui règnent à l'intérieur des services où les fonctionnaires, confrontés à des usagers étrangers éprouvés, sont également victimes des pressions imposées par le corps préfectoral qui rend compte de ses chiffres au ministère. Ils effectuent ainsi un travail répétitif et souvent sans but, puisque les étrangers qui se voient refuser le titre de séjour demeurent bien souvent en France.*
  - *Les juridictions chargées du contentieux, sans être soumises aux mêmes pressions, sont-elles aussi submergées par ce contentieux de masse. A titre d'exemple, en 2018, le contentieux des étrangers a représenté 37,5% de l'activité des tribunaux administratifs, 49,4% de celle des cours administratives d'appel et 20,65% de celle du Conseil d'État selon le bilan annuel de ce dernier. Le taux d'annulation élevé des décisions des services préfectoraux par les juridictions témoigne de leur examen expéditif par des agents de préfecture, continuellement mis sous pression.*
  - *Enfin, les services de police, notamment chargés des transfèremens des centres de rétention vers les juridictions pour les recours contentieux, sont également éprouvés, ce qui entame l'efficacité et la motivation des agents. »*<sup>33</sup>

Les services concernés exercent leurs compétences dans des cadres peu adaptés, complexes, et avec peu de moyens : *« les personnes que j'ai rencontrées en préfecture travaillent d'une manière exceptionnelle, on leur demande toujours plus avec moins »* (Léa Enon-Baron, ANVITA).

Gabriel Cerclier souligne lui aussi l'usure des services administratifs et juridiques : *« une préfecture qui va traiter le dossier d'un étranger, mettre une OQTF, faire une demande consulaire en sachant qu'elle n'aura pas de laisser-passer, et la personne va refaire une demande de titre (...).*

---

<sup>33</sup>Carbuccia, Jean-Baptiste. « Étrangers illégaux : sortir des postures idéologiques dans l'intérêt du bien commun ». *L'Hétairie*, n°63, novembre 2019.

*On a des services sous-pression avec un boulot énorme dans les préfectures, on rajoute des choses comme celle-là, plus des passages au Tribunal Administratif pour des contestations. On fait surchauffer un système qui a bien assez à faire. On a besoin de pragmatisme vis-à-vis des titres ».*

\*Cette situation a évolué avec la pandémie de Covid 19. Dorénavant, les services des préfectures sont dématérialisés et les étrangers en attente de titre de séjour s'y rendent sur convocation.

## **6. Conséquences financières :**

Monsieur Dumont (OCDE) l'a rappelé lors de la conférence sur « *L'intégration dans et par le marché du travail pour les étrangers d'un pays tiers dans un pays membre de l'Union Européenne* », dans le cadre de la Présidence française de l'Union Européenne : « *l'investissement dans l'intégration est rentable d'un point de vue économique et sociétal* ». <sup>34</sup>

Le manque de statistiques sur le travail des étrangers en situation irrégulière rend impossible l'évaluation du manque à gagner. Néanmoins, sans pouvoir donner de chiffres, les conséquences financières d'une absence de cadre légale sont de plusieurs ordres :

### **- L'absence de cotisation causée par le travail non déclaré**

En 2012, la Cour des Comptes estimait que le manque à gagner lié au travail au noir s'élève à près de 20 milliards d'euros par an<sup>35</sup>. Ce chiffre englobe d'autres réalités mais permet de saisir l'importance de cette économie et du bénéfice que pourrait représenter une mesure visant à réduire significativement le travail non déclaré des étrangers en situation irrégulière.

### **- Le retard ou l'absence d'intégration des futurs titulaires de titre et réfugiés**

L'absence d'intégration des étrangers pèse sur l'économie française. Plus l'autonomie d'un étranger est rapide et plus sa capacité à consommer, travailler et investir (logement) sera importante. À l'inverse, un étranger dépendant du système social coutera à l'ensemble de la société. « *Comme l'a fait valoir M. Grégory Verdugo, professeur des universités à l'université d'Évry devant la commission d'enquête, le bilan des politiques publiques ayant pour objet de*

---

<sup>34</sup> Dumont, Jean-Christophe. L'intégration dans et par le marché du travail pour les étrangers d'un pays tiers dans un pays membre de l'Union Européenne. 24 janvier 2022.

<sup>35</sup>« L'Obs - Actualités du jour en direct ». *L'Obs*, 16 septembre 2014, <https://www.nouvelobs.com/economie/20140916.OBS9338/la-fraude-aux-cotisations-sociales-a-double-entre-2007-et-2012.html>.

*favoriser l'intégration des immigrés sur le marché du travail montre que celles-ci sont en réalité très rentables en termes d'analyses coûts-bénéfices ».*<sup>36</sup>

- **Le retard ou l'absence d'employabilité des futurs titulaires de titre et réfugiés**

Au-delà des cotisations sociales, l'emploi des étrangers permet de faire tourner l'économie française. Plus vite l'accès à l'emploi est garanti, plus vite l'employeur pourra développer son entreprise. Le gain potentiel de dynamisme pour l'économie française est une opportunité.

- **Le coût des réexamens de demande de titre de séjour**

En favorisant un chemin vers la régularisation, les recours contre les décisions (parfois expéditives) de refus de titre de séjour, de demande d'asile ou d'OQTF vont mécaniquement réduire. Au-delà du désengorgement des juridictions, un coût en temps et en argent sera économisé.

Toutefois, il faut également rappeler qu'une autorisation de travailler donnera de nouveaux droits, représentant un coût pour le contribuable. Ce coût devra être diminué par les aides auxquels les étrangers en situation irrégulière ont actuellement le droit (notamment l'AME).

---

<sup>36</sup>Assemblée nationale. « Rapport de la commission d'enquête sur les migrations, les déplacements de populations et les conditions de vie et d'accès au droit des migrants, réfugiés et apatrides en regard des engagements nationaux, européens et internationaux de la France sur les migrations, les déplacements de populations et les conditions de vie et d'accès au droit des migrants, réfugiés et apatrides en regard des engagements nationaux, européens et internationaux de la France (Mme Sonia Krimi et M. Sébastien Nadot) ». Assemblée nationale, [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cemigrants/115b4665\\_rapport-enquete](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cemigrants/115b4665_rapport-enquete). Consulté le 20 janvier 2022.

## **TROISIÈME PARTIE :**

### **Analyse des cadres existants et propositions d'évolutions**

Au vu de ces constats, il est important d'imaginer de nouveaux outils ou d'améliorer ceux déjà existant. Cette dernière partie du rapport, inspiré par le travail de Monsieur Carbuccia « *Étrangers illégaux : sortir des postures idéologiques dans l'intérêt du bien commun* », <sup>37</sup>et par la proposition de Monsieur Augustin Laborde « *Pour l'adoption d'un « titre de tolérance » en France* » <sup>38</sup>, a pour ambition de proposer de nouvelles solutions ou, tout au moins, des pistes d'évolutions. Ainsi, après une présentation du système allemand du « *duldung* », trois propositions sont formulées.

#### **1. Une inspiration : Le « *duldung* » allemand (« *tolérance* » en Français) : fondement, conditions, fonctionnement. Quelles possibilités de transposition de ce système en droit français ?**

Le *duldung*, outil utilisé par l'Allemagne, est ici présenté comme référence quant à la création de nouveaux moyens pour améliorer l'accès à l'emploi des étrangers en situation irrégulière. Augustin Laborde en présente les aspects principaux dans sa proposition :

#### **Présentation du dispositif « *duldung* » :**

##### **Statut administratif :**

- Il ne s'agit pas d'un titre de séjour en tant que tel, mais plutôt d'un « statut », d'une mesure de suspension d'une décision d'éloignement.
- La décision d'éloignement est suspendue « pour des raisons réelles ou juridiques » (absence de laisser-passer consulaire, pays en guerre...)
- La décision d'éloignement est suspendue le temps du *duldung*, mais peut être exécutée ensuite, voire pendant la durée de validité si les conditions sont finalement réunies.
- Ce statut est accordé par l'administration, et non par un juge.
- Le dispositif est national mais les modalités de son application (durée de validité, ouverture de droits) varient d'un land à l'autre ;
- La durée de validité d'un *duldung* peut aller de quelques jours à quelques mois. Il peut être renouvelé.

---

<sup>37</sup>Carbuccia, Jean-Baptiste. « Étrangers illégaux : sortir des postures idéologiques dans l'intérêt du bien commun ». *L'Hétairie*, n°63, novembre 2019.

<sup>38</sup>Laborde, Augustin. *Pour l'adoption d'un « titre de tolérance » en France*. Mars 2018.

- L'intégration dans le dispositif de régularisation de droit commun est progressive : accès possible après quelques années à un « permis de résidence », puis après 4 ou 5 années à un « permis d'établissement permanent », puis éventuellement à la naturalisation.

#### **Accès au marché du travail :**

- Dans certains *länder*, les bénéficiaires d'un *duldung* n'ont pas le droit de travailler pendant les 3 premiers mois, voire la première année. Puis, ils pourront demander un permis de travail auprès des services administratifs compétents pour un emploi spécifique, en démontrant leurs qualités pour le poste et à condition qu'aucun autre demandeur d'emploi soit prioritaire. Après 4 ans de résidence, ils pourront postuler à toutes les offres, sans autorisation spécifique.
- Dans certains *länder*, les personnes provenant de pays d'origine sûrs n'ont pas le droit de travailler, quel que soit la durée de leur présence dans le pays.
- Si l'éloignement est rendu impossible du fait de l'absence de coopération de l'étranger (pas de demande de passeport auprès de son état de nationalité par exemple), une interdiction de travailler peut-être prononcée.

#### **Accès aux prestations sociales / de santé :**

- Dans certains *länder*, les titulaires d'un *duldung* ne bénéficieront que de 40% des allocations sociales pendant les 4 premières années de résidence.
- Les conditions d'accès aux soins sont généralement équivalentes à celles des demandeurs d'asile.
- Les étrangers « tolérés » pourront bénéficier d'allocations chômage à condition d'avoir cotisé pendant au moins 1 an.
- Les titulaires du *duldung* peuvent accéder au parc locatif privé et bénéficier, sous certaines conditions, de logements sociaux.

Le système allemand est directif : les titulaires du *duldung* sont rattachés à une communauté, à un périmètre géographique délimité. Ils peuvent se déplacer d'un land à l'autre, mais pas s'y installer, sauf autorisation spécifique.

#### **Situation familiale :**

- Le *duldung* n'ouvre pas droit au regroupement familial.
- Les enfants nés en Allemagne pendant la durée de validité du *duldung* des parents bénéficient également du *duldung*.

### **Enseignement / formation :**

- Dans certains länder, les titulaires d'un *duldung* doivent payer eux-mêmes pour avoir accès à des cours de langue.
- Les titulaires âgés de moins de 16 ans ont l'obligation d'être scolarisés.
- Les titulaires ont droit de postuler à des formations professionnelles. »<sup>39</sup>

### **Analyse comparée :**

L'intérêt serait donc de savoir si un tel dispositif pourrait être applicable en France. Pour autant des différences entre les deux pays doivent être mises en avant. « *L'Allemagne n'est pas la France et la France ce n'est pas l'Allemagne* » (OFII). En effet, l'Allemagne, contrairement à la France, ne délivre pas de manière automatique des obligations de quitter le territoire. L'Allemagne se donne également le droit de suspendre l'éloignement. De même, lorsque les OQT sont délivrées, « *les personnes sont réellement renvoyés* » (Laurent Delrieu). Les procédures accélérées pour le renvoi des étrangers se réalisent en quelques semaines alors qu'en France cela prend plusieurs mois.

La prise en charge des obligations de quitter le territoire est donc différente avec une effectivité supérieure permettant à l'Allemagne de favoriser les droits de ceux restant sur leur territoire.

Malgré un gain de droit, le cadre donné au *duldung* reste pour autant « *restrictif, pas ouvert à tout le monde, très temporaire* » (OFII). En effet, l'accès au marché du travail ainsi qu'aux droits associés varient en fonction des länders. Ce statut n'est que provisoire et n'empêche pas la réalisation, à terme, d'une obligation de quitter le territoire. L'épée de Damoclès est donc maintenue malgré un début d'intégration dans la société allemande (langue, liens sociaux...). L'accès à un titre de séjour puis la naturalisation restent donc limités.

Pour autant, le *duldung* donne un cadre qui vient compléter un ensemble d'outils d'intégration voire de régularisation des étrangers.

Selon Catherine Wihtol De Wenden, spécialiste des migrations à Sciences Po, « *L'Allemagne est devenue un grand pays d'immigration. Elle a permis l'accès des demandeurs d'asile au marché du travail, a mis en place le *duldung* et a eu beaucoup de regroupements familiaux.*

---

<sup>39</sup> Laborde, Augustin. *Pour l'adoption d'un « titre de tolérance » en France*. Mars 2018.

*L'Allemagne est allée au bout de tout ce que l'on peut imaginer comme instruments d'ouvertures ».*

## **2. Proposition I : Etude d'un « accord provisoire de travail »<sup>40</sup>:**

### **Objectif et caractéristiques :**

L'objectif d'un tel accord serait donc de donner la possibilité, à travers le travail, d'améliorer les conditions de vie des étrangers en situation irrégulière, de lutter contre le travail illégal et de répondre à nos entreprises en besoin de main-d'œuvre.

Il s'agirait alors, tout comme l'Allemagne, de créer un cadre permettant à ces personnes de travailler durant leur séjour en France en toute légalité.

Il ne s'agit pas de créer un statut semblable à un titre de séjour. Il s'agit d'encadrer et d'éclaircir une situation « *floue* » pour donner aux étrangers en situation irrégulière l'accès aux droits pour lesquels ils travaillent, la possibilité de « *faire leurs preuves* » en favorisant l'accès au titre de séjour.

Il s'agit aussi de fournir un cadre clair pour les employeurs en manque de main d'œuvre.

Le « *flou* » constaté correspond à l'ensemble des incohérences de notre système d'accueil des étrangers. Ainsi, par exemple, pour être régularisé via la Circulaire Valls, l'administration demande aux étrangers dépourvus du droit de travailler des fiches de paie attestant d'une insertion sur le marché du travail ! Ce qui augmente le travail illégal en France.

Enfin, imaginons les années d'angoisse et d'illégalité que les étrangers passent cachés afin d'avoir potentiellement un titre de séjour exceptionnel.

En créant un cadre adapté, nous dessinerions un chemin clair pour la régularisation empêchant des années d'illégalités, condition essentielle pour une future intégration.

### **Qui pourrait être concerné ?**

Cet accord provisoire de travail « *à la française* » pourrait viser un ensemble d'étrangers aux situations diverses qu'il convient d'examiner.

---

<sup>40</sup> Notamment porté par le think-tank L'Hétairie dont le travail a largement inspiré ce rapport. Voir : Carbuccia, Jean-Baptiste. « Étrangers illégaux : sortir des postures idéologiques dans l'intérêt du bien commun ». *L'Hétairie*, n°63, novembre 2019.

- Les étrangers à qui on a refusé un titre de séjour ou a demande d'asile sans qu'ils aient pour autant reçu une OQTF :

Dans un nombre de cas limités, en effet, le refus de titre de séjour ou de demande d'asile ne se traduit pas par un éloignement. Cette situation inscrit l'étranger dans une situation « *trouble* » en le plaçant dans l'illégalité, sans pour autant que l'administration lui demande de partir.

Cela peut se produire lorsque les liens familiaux de l'étranger sont trop importants sur le territoire, lorsqu'un doute persiste quant aux persécutions vécues ou encore lorsque le dossier n'est pas assez étayé. Dans ce cas précis, l'avocat formera un recours, dont la réponse, en l'absence d'OQTF, sera prolongée (entre 18 mois et 2 ans).<sup>41</sup> Par la suite, l'étranger effectuera une nouvelle demande jusqu'à ce que celle-ci soit acceptée ou jusqu'à ce qu'une OQTF soit prononcée. On assiste donc à une situation où l'étranger, l'administration et les juridictions perdent leur temps, leur énergie et leur argent pour une conclusion à terme similaire : la régularisation. Assurer un chemin clair vers cette dernière serait un gain pour le système de prise en charge des étrangers et pour les étrangers eux-mêmes.

- Les étrangers dont l'OQTF n'est plus valable :

Une OQTF a une validité d'un an. L'expiration de cette décision implique, tout comme l'absence d'OQTF, que l'étranger se trouve en situation irrégulière sans devoir quitter le territoire. L'expiration de l'OQTF témoigne également de l'incapacité de l'État à exécuter sa décision et de la volonté de l'étranger de rester sur le territoire. En effet, après un premier refus de titre ou de demande d'asile puis la fin de validité de l'OQTF, l'étranger aura passé environ 2 ans sur le territoire. Près de deux années d'incertitude, de survie, de peur et d'ombre (durant l'OQTF). Après un tel engagement, l'étranger ne rentrera pas chez lui. Il devra pourtant attendre plusieurs années pour espérer avoir un titre de séjour.

- Les étrangers dont l'OQTF est reconnue comme irréalisable :

Dans de nombreux cas, les OQTF ne peuvent pas être réalisées (absence de laisser-passer consulaire, pays en guerre...). De ce fait, la décision initiale d'OQTF n'a plus aucun sens car l'étranger ne pourra pas rentrer chez lui. Cette situation est causée par une quasi-automatisation des décisions d'OQTF à la suite d'un refus de titre ou de demande d'asile.

---

<sup>41</sup> « Refus de titre de séjour sans OQTF : une situation rare mais pas inédite ». *Gillioen avocat*, 14 avril 2020, <https://gillioen-avocat.com/archives/1655-refus-de-titre-de-sejour-sans-oqtf>.



Ce système entraîne une nouvelle fois des recours juridiques et ne change en rien l'avenir de l'étranger sur le territoire. Cette décision pourrait être prise par un tribunal administratif tant que les délais de recours ne sont pas purgés.

- Les étrangers dont l'OQTF est suspendue à la suite d'un recours au tribunal administratif : Ce cas est lié aux OQTF non réalisables. En effet, à la suite d'un recours, le tribunal administratif peut annuler une décision d'OQTF parce que celle-ci n'est pas suffisamment justifiée. De fait, l'étranger reste sur le territoire, de façon illégale, sans devoir le quitter.

### **Dans quel cadre ?**

Un contrat inscrit dans la durée est essentiel autant pour la stabilité de l'étranger que pour celle de son employeur.

⇒ Il restera provisoire mais s'inscrira dans un parcours vers une régularisation via la circulaire Valls. Ainsi, on peut envisager une durée de 12 mois avec la possibilité d'un renouvellement si l'étranger « *fait ses preuves* » tant au niveau de son emploi que dans sa volonté de s'intégrer (langue, engagement associatif, par exemple...). Durant ces 12 mois, le bénéficiaire ne pourra pas faire l'objet d'une OQTF et pourra travailler légalement sur le territoire à la suite d'une demande d'autorisation de travail.

Le contrat de travail ne peut excéder la durée du contrat provisoire d'emploi. Afin de ne pas créer de rupture dans l'emploi, le bénéficiaire pourra faire une demande de renouvellement du contrat provisoire 2 mois avant la fin de celui-ci.

En parallèle de ce contrat, un effort de coopération avec l'administration sera demandé au bénéficiaire. L'absence de volonté d'intégration ou une condamnation entraîneraient la rupture du contrat, voire l'expulsion de cette personne si cette dernière est réalisable.

De même, si le motif rendant l'OQTF irréalisable n'est plus valable (fin d'une guerre, délivrance de laissez-passer consulaires...), alors le contrat provisoire prend fin à son terme.

Cette mesure, permettant un accès à une main-d'œuvre nouvelle pour les employeurs, devra être accompagnée de mesures visant à réprimer le recours au travail illégal par ces derniers. Pour autant une période de « *tolérance* » doit également être attribuée aux employeurs.

En effet, dans l'hypothèse où l'État permettrait aux étrangers en situation irrégulière de travailler, les employeurs faisant déjà appel à ces derniers ne devraient pas être condamnés.

L'appel à la main d'œuvre irrégulière traduit le plus souvent un manque de travailleurs, de temps et de connaissance des législations. « *Une entreprise qui n'était pas dans les clous, peut demander une régularisation sans se faire taper dessus* » (Élisabeth Bégard, Pays Morlaix Solidarité Migrants).

### **Quels droits ?**

Le contrat provisoire d'emploi doit donner aux étrangers bénéficiaires les droits pour lesquels ils ont cotisé. En théorie, le bénéficiaire cotisant pour le système de santé ou encore pour l'éducation, doit pouvoir en profiter. Cela implique un accès à la sécurité sociale, à la formation, au chômage ou encore à la retraite. De fait, il paraît complexe de pouvoir intégrer une population dans l'administration française (inscription à la sécurité sociale, Pôle Emploi...) alors même qu'elle a un statut provisoire et conditionné (pas de garantie de renouvellement). Plus qu'une liste effective de potentiels droits, il est préférable d'attirer l'attention sur la philosophie du contrat provisoire d'emploi : travailler légalement, payer ses impôts, accéder à ses droits et à un titre de séjour. Les droits des bénéficiaires devront donc être discutés en suivant ce principe.

Ce contrat n'entraînera ni « *appel d'air* », ni régularisation massive. Il permettra simplement de prendre en compte plus tôt une partie des étrangers en situation irrégulière qui, dans tous les cas, restera sur le territoire. Cette mesure empêchera uniquement des années de précarité, le travail illégal et donnera à ces personnes les droits pour lesquelles elles ont effectivement cotisé. La migration n'est pas motivée par les conditions de vie dans le pays d'arrivée mais bien par les conditions de vie du pays de départ. La théorie de « *l'appel d'air* » n'a jamais été prouvée et pourtant elle influence grandement nos politiques publiques actuelles. Plus qu'une réalité tangible, « *l'appel d'air* » est un concept médiatique qui a infusé au sein de la société française.

### **Quelles évolutions juridiques (législatives, réglementaires) nécessaires ?**

Le problème essentiel de la transposition juridique d'une telle proposition réside dans les catégories de populations visées. En effet, selon cette conception, le contrat provisoire d'emploi s'appliquerait uniquement aux étrangers en situation irrégulière n'ayant pas d'OQTF. Cette catégorie regroupe un ensemble de cas particuliers qui devraient être décrits avec précision. Il s'agirait alors d'inscrire, via une initiative législative, un article dans le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Cette option comporte plusieurs contraintes telles que le passage par la procédure législative, l'acceptation par l'opinion publique ou encore la temporalité. Néanmoins, si cela réussit, la mise en œuvre de l'accord provisoire sera obligatoire et ne sera pas laissée à la discrétion du préfet (contrairement à une circulaire).

Les députés, à l'image de Monsieur Le Gac, sont constamment sollicités par les associations ou les entreprises pour soutenir des demandes de régularisation. Cet enjeu, sur le terrain, est transpartisan. Un collectif de députés pourrait pousser ce projet à l'Assemblée. Monsieur Delrieu ne dit pas autre chose : « *Elle (Mme. la députée Stella Dupont) n'est pas la seule à pousser dans ce sens (...) il faut une majorité pour faire avancer les choses* ».

Toutefois, la circulaire (ou autre voie règlementaire) reste une option qui permettrait de ne pas « *entraîner une levée de bouclier* » (Catherine Wihtol de Wenden). Il ne faut pas écarter cette possibilité.

Par ailleurs, une attention particulière doit être portée pour que le contrat provisoire d'emploi ne perturbe pas les autres titres de séjour existants. David Torondel l'exprime ainsi que : « *la crainte que j'aurais par rapport à un tel dispositif : est-ce que cela ne viendrait pas court-circuiter le droit de séjour salarié ?* ». Cette dimension doit évidemment être prise en compte.

Le contrat provisoire ne doit pas être un outil visant à limiter l'émission de titres plus stables. Ce cadre devra également être assez souple et adaptable pour faire face aux évolutions migratoires. Monsieur Blanchard exprime ce besoin avec l'exemple des Afghans : « *Aujourd'hui, on ne reconduit plus en Afghanistan mais à partir du moment où les vols commerciaux reprennent, le retour volontaire pourra se faire. Il n'est pas question d'empêcher quelqu'un de rentrer dans son pays. Il y a six mois, la reconduite en Afghanistan était possible, aujourd'hui, elle ne l'est plus. Dans la loi, si vous définissez les personnes qui ne sont ni-régularisables, ni-expulsables (...) la conjoncture influence. Il sera difficile de créer un cadre qui ne bougera jamais* ».

### **Limites de la proposition :**

Un certain nombre de limites peuvent s'opposer à la mise en place d'un tel accord provisoire.

#### **Des citoyens de seconde zone ?**

L'analyse de Monsieur Carbuccia est limpide quant aux gains que permettrait la mise en place d'un contrat provisoire d'emploi pour une partie des étrangers en situation irrégulière :

« *Dans les faits, cela donne des citoyens de seconde zone, mais ils sont un peu plus protégés que dans la seconde zone dans laquelle ils étaient avant. Il y a un gain de protection.* »

*Ainsi lorsque l'on est déclaré, il y a deux types d'avantages :*

- *Avantages universels : droit à la formation Pôle emploi, à la sécurité sociale, à la retraite*
- *Avantages contributifs : vous payez des cotisations sociales, il est normal que vous ayez le droit au chômage et à certaines indemnités.*

*Le problème c'est que les gens en situation illégale n'accèdent même pas à ces avantages contributifs parce qu'ils ne se déclarent pas. Du coup, c'est totalement illégitime. S'ils travaillent de manière déclarée grâce à ce titre et qu'ils payent des cotisations, ils doivent y avoir accès. La question de l'égalité c'est « est-ce que vous êtes dans une situation comparable par rapport au fondement du droit ? ». Le fait de payer des cotisations, vous êtes dans la même situation peu importe le statut et le titre. »*

Cette mesure pragmatique permettrait à des personnes, vivant d'ores-et-déjà sur le territoire, de survivre dans de meilleures conditions. Le contrat n'est qu'un passage transitoire vers une régularisation empêchant les années de précarité sans pour autant remettre en cause la capacité de l'État à contrôler sa politique migratoire (maintien de l'OQTF).

### **Une priorité limitée par la concurrence ?**

Le gouvernement, à travers l'action de la Direction Générale des Étrangers, a fait de l'accès à l'emploi des réfugiés l'une de ses priorités. Le programme HOPE et prochainement le dispositif AGIR proposent un accompagnement global aux réfugiés pour leur permettre un accès à l'emploi et au logement. Selon l'OFII : « *Au moment où ils signent leur contrat d'intégration républicaine, près de 70% d'entre eux n'ont pas d'activité professionnelle malgré leur droit au travail* ». La politique d'intégration du gouvernement est centrée sur les réfugiés et non sur les demandeurs d'asile et encore moins sur les étrangers en situation irrégulière.

Néanmoins, le contrat provisoire n'appelle pas à une prise en charge du gouvernement. L'accompagnement des étrangers bénéficiant du cadre provisoire d'emploi serait similaire à l'accompagnement qui leur est proposé aujourd'hui à la différence qu'ils pourront devenir indépendants grâce à l'emploi.

La concurrence avec les bénéficiaires de la protection internationale est très limitée sur le marché de l'emploi. Les BPI, de par leur statut, ont un avantage comparatif considérable leur permettant d'être plus facilement employés, formés et intégrés. Les BPI profitent d'un accompagnement de l'État avec des programmes globaux d'intégration, le CIR ou encore l'offre de Pôle Emploi. De plus, leur statut (carte pluriannuelle ou d'une durée de 10 ans) assure une vision à long terme pour l'employeur. Enfin, une offre de logement leur est faite, stabilisant ainsi leur situation et la possibilité de trouver un emploi.

La concurrence avec les travailleurs français est encore plus limitée sur le marché de l'emploi. Avec la crise actuelle de main-d'œuvre, due au faible taux de chômage et à la forte croissance, l'accès à l'emploi des étrangers en situation irrégulière donnerait une nouvelle dynamique à certains secteurs de l'économie française, et pourrait générer un cercle potentiellement vertueux créant de l'emploi pour les Français et non une concurrence. Ceci est d'autant plus vrai que les Français ont des compétences différentes, maîtrisent leur langue et ont un accès facilité au marché du travail (accompagnement, formation...). Enfin, les Français ne recherchent pas, la plupart du temps, les mêmes domaines d'emploi que les étrangers. La valorisation limitée des diplômes et des compétences ainsi que la nécessité de survivre des étrangers entraînent un déclassement social important les poussant vers des métiers peu qualifiés.

### **La formation :**

Les bénéficiaires du contrat provisoire d'emploi auront, sur le principe, accès à la formation (entreprises, AFPA, Pôle Emploi, Service Public de l'Emploi...) étant donné qu'ils cotisent. Néanmoins, dans les faits, cet accès sera compliqué à concrétiser.

Sur ce sujet, l'AFPA souligne : *« Il existe beaucoup d'apprentissages supplémentaires à la formation (compte en banque, administration, logement...). Les étrangers en situation irrégulière ne constituent pas un public adapté à la formation. La formation n'est possible que si les besoins vitaux sont assurés ».*

L'option la plus plausible serait une formation au sein de l'entreprise. L'employeur doit être conscient du statut provisoire du contrat de séjour de son employé. Les formations seront, de fait, limitées dans le temps et le « retour sur investissement » de l'employeur n'est pas nécessairement assuré.

Pour autant, un emploi stable entraîne, dans le principe, à un titre de séjour après le contrat provisoire d'emploi, même si ce dernier n'est pas garanti. Ce parcours vers la régularisation est essentiel pour l'employeur. Alban Boyé (TRECOCAT), ne dit pas autre chose : *« Lorsque l'on est employeur et que l'on investit dans une personne parce que l'on a besoin de main d'œuvre, l'administration ne va pas nous dire après qu'il doit rentrer chez lui. Surtout si on lui certifie la validité de la personne engagée, l'insertion par le biais de l'emploi rendant de surcroît ces personnes autonomes. »*

### **Une solution structurelle :**

Jean-Christophe Dumont, chef de la division des migrations internationales à l'OCDE, explique qu'il ne faut résoudre la problématique de l'emploi illégal et de l'accès à l'emploi des étrangers « pas par ce bout-là ». En effet, selon lui, « *il faut régler le problème en amont* ».

L'emploi illégal des étrangers existe car « *les voies légales d'immigration depuis l'étranger ne sont pas adaptées* » alors même que la « *demande des employeurs est importante* ».

Dès lors, il s'agirait d'ouverture des voies légales permettant aux étrangers de venir depuis leur pays de manière sécurisée et de travailler en Allemagne légalement. Cette solution devrait être couplée à un contrôle accru des employeurs. Ainsi, « *s'il n'y a plus d'emploi illégal, il n'y aura plus d'immigration irrégulière* ».

Cette solution, dont je partage les principes, reste une solution de long-terme qui ne règle pas la problématique des personnes d'ores et déjà sur notre territoire. « *Il faut épurer les stocks* » (au sens économique) et cela passe par une procédure de régularisation des personnes ne pouvant être expulsées. La proposition d'un accord de travail provisoire pourrait donc venir, dans un premier temps, en complément de la solution de Monsieur Dumont.

### **La fin d'un accès régulé au marché du travail ?**

Monsieur Ringot, Directeur de cabinet du Directeur général de la DGEF, m'a expliqué la logique de la politique d'immigration professionnelle en Allemagne. « *La réalité c'est que l'on a un système qui veut réguler l'accès au territoire et au marché du travail français pour favoriser les ressortissants français et européens. Créer un système de tolérance comme l'Allemagne, en termes d'impact, remettrait en cause ce principe* ».

Cette logique se traduit par la création de voies légales d'immigration restreintes depuis l'étranger pour les travailleurs répondant aux besoins des métiers en tension (la liste à récemment été réactualisée) et pour les travailleurs ayant de hautes qualifications (les passeports talents ont concerné 11 830 personnes en 2019<sup>42</sup>).

---

<sup>42</sup>Ministère de l'Intérieur. « Les chiffres 2021 (publication annuelle parue le 20 janvier 2022) ».

<https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Etudes-et-statistiques/Chiffres-cles-sejour-visas-eloignements-asile-acces-a-la-nationalite/Les-chiffres-2021-publication-annuelle-parue-le-20-janvier-2022>,

<https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Etudes-et-statistiques/Chiffres-cles-sejour-visas-eloignements-asile-acces-a-la-nationalite/Les-chiffres-2021-publication-annuelle-parue-le-20-janvier-2022>. Consulté le 4 février 2022.

Cette solution ne répond pas à la problématique des étrangers en situation irrégulière sur le territoire. Monsieur Ringot souligne que l'on peut « *raisonner en termes de stock mais qu'à partir du moment où on dit que l'on ouvre le marché du travail, cela suppose de regarder les flux* ». Ce raisonnement a tendance à influencer la décision de ne pas prendre en compte l'ensemble des étrangers en situation irrégulière sur notre territoire. En se focalisant sur certaines catégories d'étrangers en situation irrégulière, ayant fait des procédures administratives sur le territoire, on régule de fait l'accès au marché. Le projet de contrat provisoire d'emploi permettra une ouverture uniquement pour une partie des étrangers en situation irrégulière sur le sol français. Il est important de rappeler qu'une grande partie de ces étrangers travaillent déjà.

### **3. Proposition II : La nécessaire amélioration de l'accès à l'emploi et à la formation des demandeurs d'asile**

Une amélioration de l'accès au marché du travail des étrangers en situation irrégulière doit se faire en parallèle d'une amélioration de l'accès effectif à l'emploi et à la formation des demandeurs d'asile.

Afin de favoriser l'intégration des futurs réfugiés potentiels, il est essentiel de leur permettre de se former, d'apprendre la langue et de travailler. La période d'intégration charnière se trouve dans les premiers mois de la demande d'asile. L'arrivée sur un territoire nouveau entraîne de grands changements et l'adaptation doit être faite dès le début, là où la motivation est la plus forte.

Tout d'abord, un accès aux cours de langue doit être fait. Malgré l'implication de nombreuses associations auprès des centres d'accueil (tel que l'ABAFFE à Brest), cette offre de cours de français doit être institutionnalisée et généralisée. En effet, l'apprentissage de la langue permettrait une intégration plus rapide et surtout une employabilité dès l'obtention du statut de réfugié ou même durant la demande d'asile.

Actuellement, le principal frein à une telle mesure réside dans son coût ainsi que dans la capacité des prestataires de l'OFII à s'adapter à un plus grand nombre de bénéficiaires.

Selon l'OFII : « *Pour 100 000 CIR (Contrat d'intégration Républicaine) signés, le coût s'élève à près de 70 millions d'euros par an pour la formation linguistique OFII. Avec 140.000 demandeurs d'asile en plus, on assisterait à un doublement du budget* ». De même, « *il existe un problème de capacité (...) des opérateurs sont retenus et ouvrent des classes, si on rajoute les demandeurs, il faut doubler le nombre de formateurs, la taille des classes...* ».

Pour autant, le fait d'attendre l'obtention du titre représente également un coût : la démobilisation du demandeur d'asile dans son apprentissage, le recul de son employabilité dès l'obtention de son statut et plus généralement de son intégration. Ce coût se traduit par des programmes onéreux pour leur intégration par la suite.

Néanmoins, si la question du budget reste un frein, la proposition du rapport parlementaire de Madame Dupont et Monsieur Barrot donne une piste de réflexion : *« Les rapporteurs recommandent également de proposer des premiers cours linguistiques en faveur de certains demandeurs d'asile n'appartenant pas à des programmes spécifiques. Selon les moyens financiers disponibles, ces cours anticipés pourraient concerner soit les demandeurs d'asile provenant de pays présentant un taux d'admission élevé, soit des demandeurs d'asile hors « pays d'origine sûr. » »*<sup>43</sup>

*« C'est dangereux, - selon Catherine Withol de Wenden - cela veut dire que tous les gens d'un même pays ont le même profil. Pour le droit de la personne c'est problématique car il y a beaucoup de pays où les gens ont des profils différents alors même qu'ils ont la même nationalité.*

*C'est dans le pacte européen, ne pas faire d'examen rapide pour ceux dont les compatriotes ont moins de 20% de réponses positives. Dans un même pays on peut avoir des élites qui demandent l'asile, des parcours individuels... La Convention de Genève met l'accent sur le caractère individuel du parcours. On ne peut pas dire qu'un groupe de nationaux sont dans le même sac »*

Cette solution implique donc une discrimination entre les demandeurs d'asile alors même que leur demande doit être individualisée. Toutefois, cela permettrait une avancée pour une partie des demandeurs d'asile à défaut de n'en avoir aucune.

Un autre critère que la nationalité pourrait donc être trouvé pour limiter le nombre de demandeurs d'asile ayant accès aux cours de langue et limiter la dépense budgétaire.

Ensuite, l'ouverture à la formation serait une amélioration pour les demandeurs d'asile, sans conséquences pour les dépenses publiques.

---

<sup>43</sup>Assemblée nationale. « Rapport d'information déposé en application de l'article 146 du règlement, par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire relatif à l'intégration professionnelle des demandeurs d'asile et des réfugiés (M. Jean-Noël Barrot et Mme Stella Dupont) ». *Assemblée nationale*, [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_fin/115b3357\\_rapport-information](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/115b3357_rapport-information). Consulté le 13 janvier 2022.



En effet, en cas d'obtention du titre, le réfugié aura les cartes en main pour s'insérer dans le marché du travail. Les formations pourront être adaptés et placeront les demandeurs d'asile dans une dynamique pour leur intégration et non dans une position « *d'oisiveté* ».

En cas de refus du titre de séjour, le débouté pourra se réinstaller plus facilement dans son pays d'origine grâce à des compétences nouvelles. De même, dans le cas où le débouté sera éligible au contrat provisoire d'emploi, sa formation lancera son parcours vers une régularisation au bout de quelques années.

Ces formations pourront par exemple être effectuées par des entreprises en déficit de main-d'œuvre. Ces entreprises feront le choix d'un pari sur l'avenir avec une régularisation potentielle. En fonction de la durée de la formation, les entreprises pourront également bénéficier de leurs compétences durant le temps de la demande d'asile si l'accès au travail leur est accordé. L'accès à la formation sera par ailleurs limité par le niveau de langue du demandeur d'asile. « *Le principal frein pour la formation et l'emploi reste la langue* » (COALLIA).

Enfin, il apparaît essentiel de donner un accès effectif au marché de l'emploi dès la demande d'asile. Actuellement, cet accès est donné après 6 mois d'attente sans décision de l'OFPRA. Dans les faits, un employeur refusera de s'impliquer dans des démarches administratives lourdes pour une durée aussi courte.

En 2017, « *seulement 1248 demandes d'autorisation de travail ont été déposées (...), moins de 1000 acceptées, sur 100 755 nouvelles demandes d'asile enregistrées* ». L'accès « *effectif* », <sup>44</sup> pourtant imposé par la directive ACCUEIL de l'Union Européenne, n'est pas respecté. À titre de comparaison, l'Autriche, l'Espagne, le Portugal et la Suède permettent aux demandeurs d'asile de travailler dès le dépôt de leur demande.

Dans les faits, « *plus un demandeur d'asile est en mesure de travailler tôt sur le territoire, plus son intégration sur le marché du travail a des chances d'être durable. (...) Une interdiction de travailler dans les mois qui suivent son arrivée réduit ses perspectives d'emploi à horizon de deux ans de 15 %.* » Un accès effectif et rapide sur le marché du travail doit donc être envisagé.

---

<sup>44</sup>Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale. p. 21.

L'effectivité passe également par un élargissement du « *champ des métiers ouverts aux travailleurs étrangers (...) près d'un emploi sur cinq – soit 5,4 millions de postes de travail - demeure inaccessible aux étrangers non européens en France* ». <sup>45</sup>

Cette proposition est au cœur du travail de la Commission d'enquête parlementaire *sur les migrations, les déplacements de populations et les conditions de vie et d'accès au droit des migrants, réfugiés et apatrides en regard des engagements nationaux, européens et internationaux de la France*. Il me paraissait essentiel de repréciser et rappeler l'intérêt d'une telle mesure.

#### **4. Proposition III : La nécessité d'une homogénéisation des pratiques et l'instauration du dialogue**

Les dernières recommandations de ce rapport porteront sur la nécessité d'une homogénéisation des pratiques entre les préfectures ainsi que l'instauration d'un dialogue entre tous les acteurs de la migration.

M. Torondel de la LDH, à travers son travail de croisement des rapports annuels de l'INSEE, de l'OFII et de l'OFPRA, constate « *qu'au sein des départements français, le taux d'accord de la protection est variable alors que toutes les demandes d'asile sont étudiées à l'OFPRA à Fontenay-Sous-Bois (...) Les régions et départements saturés ont un taux d'accord largement moindre. Il y a une logique mais doit-on l'accepter ? L'accès à une protection n'est pas égalitaire en France.* »

Maitre Maony ne dit pas autre chose au sujet des demandeurs de titre : « *certaines préfectures sont bien plus hostiles* ». De même « *le traitement des dossiers par les différents tribunaux administratifs est également différencié* ».

Nous nous trouvons donc dans une situation où un demandeur d'asile et un étranger ne voient pas leurs droits appliqués de manière homogène à travers la France.

Les décisions juridictionnelles et celles de la préfecture semblent en partie biaisées tant le politique et le personnel influencent les choix relatifs à la question des étrangers. L'association

---

<sup>45</sup>Assemblée nationale. « *Rapport de la commission d'enquête sur les migrations, les déplacements de populations et les conditions de vie et d'accès au droit des migrants, réfugiés et apatrides en regard des engagements nationaux, européens et internationaux de la France sur les migrations, les déplacements de populations et les conditions de vie et d'accès au droit des migrants, réfugiés et apatrides en regard des engagements nationaux, européens et internationaux de la France (Mme Sonia Krimi et M. Sébastien Nadot)* ». Assemblée nationale, [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cemigrants/115b4665\\_rapport-enquete](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cemigrants/115b4665_rapport-enquete). Consulté le 20 janvier 2022.

ANVITA propose « *une loi qui s'applique partout de manière inconditionnelle* ». Cela devra se faire via une harmonisation des critères d'obtention d'un titre de séjour ou du statut de réfugié et par une réduction du pouvoir discrétionnaire du préfet à l'aide de l'implication d'acteurs de la société civile.

L'instauration d'un dialogue apparaît alors comme la solution pour une politique migratoire plus apaisée. Cette pratique est d'ores et déjà mise en place dans certaines préfectures mais cela n'est pas généralisé au niveau national. De fait, des réunions biennuelles avec l'ensemble des acteurs locaux impliqués dans la gestion des étrangers (associations, entreprises, élus locaux, collectivités...) permettraient de fluidifier le partage de bonnes pratiques.

Ces réunions devraient être cadrées par un règlement impliquant notamment que les cas particuliers ne devraient pas être abordés. L'objectif n'est pas de débattre du bienfondé d'une décision mais de s'informer et de discuter du cadre donné sur le territoire. L'examen de cas particuliers pourrait être fait par la suite grâce à la création d'un canal d'échange privilégié entre les associations et la préfecture. Ce dispositif permettrait, si les acteurs se retrouvent, de mettre fin aux « *postures* », selon David Torondel, postures qui perturbent le débat.

L'association Coallia résume avec exactitude cette proposition : « *On a besoin de clarté, d'harmonisation et de repères. Ça l'est pour nous en tant que professionnels mais également pour les personnes qui arrivent. Plus on sera clair sur les parcours, mieux chacun pourra en bénéficier et s'orienter.* » Ce besoin de clarté passe par le dialogue.

## CONCLUSION

Cette démonstration a pour objet l'étude d'un « *contrat provisoire d'emploi* » pour une partie des étrangers en situation irrégulière (hors OQTF) et d'un accès effectif au marché du travail des demandeurs d'asile.

En partant du droit et en utilisant les témoignages des personnes interrogées, on constate que la politique migratoire actuelle n'est pas optimale. Les besoins des employeurs, la souffrance des étrangers et l'engorgement de l'administration poussent à réfléchir à de nouvelles solutions.

Le « *contrat provisoire d'emploi* » est une piste de réflexion permettant à des personnes, qui resteront dans tous les cas sur le territoire, de vivre dignement et d'éviter des années de précarité. Ce contrat serait aussi une opportunité pour combler les besoins des employeurs en manque de main d'œuvre. Enfin, c'est surtout de mettre fin à une économie parallèle qui n'est bénéfique à personne. En parallèle, l'ouverture effective au marché du travail des demandeurs d'asile permettrait de préparer leur future intégration et de faire bénéficier à la société française de leurs savoirs faire au lieu de les laisser dans l'oisiveté la plus totale.

L'ouverture du marché du travail aux étrangers est une question plus qu'émergente en Europe. Catherine Wihtol De Wenden constate qu'« *en Allemagne, ils ont recruté des Syriens pour leur marché du travail. En Italie, ils ont des accords bilatéraux d'accueil permettant aux Albanais en situation irrégulière de travailler légalement. En Angleterre, ils ont des permis sélectifs à points. Les autres pays sont déjà en train de sortir de ce système de fermeture du marché du travail. Enfin, au Parlement européen, cela se discute de plus en plus.* »

La nouvelle coalition allemande propose un projet nouveau allant dans le sens de l'accord provisoire de travail. Au-delà de l'ouverture de voies légales (facilitation du regroupement familiale pour les titulaires d'une protection), le nouveau gouvernement fédéral allemand souhaite instaurer un droit au séjour pour les étrangers n'ayant pas enfreint la loi et vivant en Allemagne depuis 5 ans. Ainsi, « *toute personne qui se dit prête à respecter les lois démocratiques du pays pourrait obtenir un permis de séjour provisoire d'une durée d'un an. Cette période permettrait aux concernés de remplir les autres conditions nécessaires pour pouvoir obtenir un droit de séjour permanent. Cela comprend notamment l'obtention d'un*

*emploi et de papiers en bonne et due forme. Nous allons alors abolir les interdictions de travail qui existent pour les personnes vivant déjà en Allemagne ».*<sup>46</sup>

Néanmoins, le débat reste pour le moment fermé en France. Malgré un élargissement des métiers en tension par le Président de la République, la peur de « *l'appel d'air* » bloque toute initiative en faveur d'une ouverture. Stella Dupont en témoigne à l'Assemblée nationale où « *dans la majorité, nous sommes peu à nous exprimer sur le sujet. On se heurte à une position du gouvernement et du président qui sont fermés sur ce sujet en raison des flux migratoires. Il y a un attachement très fort à accompagner les personnes en situation régulière mais à une certaine forme d'intransigeance envers les personnes en situation irrégulière.* »

Cette fermeture politique est liée à la fermeture de l'opinion publique à la question migratoire. L'instrumentalisation de cette problématique avec une focalisation sur l'enjeu sécuritaire voire civilisationnel empêche une réflexion pragmatique. L'objectif de ce rapport est d'ouvrir la voie à un autre débat en soulignant l'apport économique des étrangers déjà sur notre territoire.

Monsieur Delrieu fait alors ce constat : « *Si Monsieur Le Gac considère que la question doit être posée, la proposition de loi alimentera le débat* ».

Un projet plus ambitieux encore serait de pouvoir ouvrir le contrat provisoire aux étrangers en situation irrégulière ayant d'ores et déjà une OQTF. Pourtant, cette hypothèse implique que l'État, à cause de plusieurs facteurs (moyens, laisser-passer consulaire...), reconnaisse son incapacité à écarter les étrangers de son territoire. Ce constat fait, il est facile de comprendre pourquoi une telle mesure est impensable aujourd'hui.

---

<sup>46</sup> « Allemagne : la nouvelle coalition présente ses ambitions en matière de politique migratoire ». *InfoMigrants*, 26 novembre 2021, <https://www.infomigrants.net/fr/post/36782/allemande--la-nouvelle-coalition-presente-ses-ambitions-en-matiere-de-politique-migratoire>.



## Lexique & définitions

- **CADA** : Centre d'accueil pour demandeurs d'asile. Un CADA est un établissement ou un dispositif spécialisé pour l'hébergement ou l'accompagnement des demandeurs d'asile durant toute la procédure. Ces structures ont quatre missions essentielles :

- L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile,
- Leur accompagnement administratif, social et médical
- La scolarisation des enfants et l'animation du centre,
- La gestion de la sortie du centre.

Financés par les pouvoirs publics en fonction du nombre de personnes accueillies, les CADA sont gérés par des associations (Adoma, Coallia, FTDA, etc.).

- **CRA** : Le Centre de Rétention Administrative est un lieu dans lequel sont retenus les étrangers auxquels l'administration française ne reconnaît pas le droit au séjour sur le territoire. Les personnes retenues ont vocation à être reconduites à la frontière vers leurs pays d'origine.

- **CNDA** : La Cour Nationale du Droit d'Asile est une juridiction spécialisée. Elle a une compétence nationale pour statuer en premier et dernier ressort sur les recours formés contre les décisions du directeur général de l'Ofpra sous le contrôle du Conseil d'État, juge de cassation.

- **DGEF** : La Direction Générale des Étrangers en France (DGEF) a été créée par un décret du 12 août 2013. Cette direction traite de l'ensemble des questions relatives aux ressortissants étrangers au sein du ministère de l'intérieur. Elle est compétente pour traiter de :

- La réglementation en matière de visa,
- Les règles générales en matière d'entrée, de séjour et d'exercice d'une activité professionnelle en France des ressortissants étrangers,
- La lutte contre l'immigration irrégulière, le travail illégal et la fraude documentaire,
- L'asile,
- L'accompagnement des populations immigrées,
- L'accès à la nationalité française.

- **OFII** : Créé en 2009, l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) est l'opérateur de l'État en charge de l'intégration des migrants durant les cinq premières années de leur séjour en France. L'OFII a en outre pour missions la gestion des procédures de l'immigration professionnelle et familiale, la gestion du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile, celle des aides au retour et à la réinsertion participant au développement solidaire, ainsi que la lutte contre le travail illégal.
  
- **OFPRA** : Créé en 1952, l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) est un établissement public placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur depuis 2010. Il est en charge de trois missions principales :
  - L'instruction des demandes d'asile et d'apatridie enregistrées sur le territoire français
  - La protection juridique et administrative des réfugiés, des bénéficiaires de la protection subsidiaire et des apatrides
  - L'émission d'avis sur les demandes d'asile déposées dans le cadre de l'asile à la frontière.
  
- **PADA** : Plateformes d'accueil pour les demandeurs d'asile (PADA) : Situées dans chaque région métropolitaine, les 34 PADA gérées par l'OFII sont en charge du premier accueil des demandeurs d'asile. Elles remplissent plusieurs missions :
  - Orientation et information des demandeurs d'asile
  - Accompagnement administratif et social des demandeurs d'asile qui ne sont pas pris en charge au sein d'un CADA et ce pendant toute la procédure
  - Inscription des demandeurs dans le dispositif national d'hébergement.
  
- **Zone d'attente** : Dans certaines situations, un étranger non européen peut être placé à son arrivée à la frontière dans une zone d'attente avant d'être réacheminé à l'étranger ou admis en France. La procédure de placement en zone d'attente est encadrée et limitée dans le temps (26 jours maximum). Tout au long de la procédure, l'étranger peut bénéficier de recours. Le placement en zone d'attente concerne les étrangers qui :
  - Font l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire
  - Demandent l'asile à la frontière
  - Sont en transit et que l'embarquement vers leur pays de destination finale a été refusé ou que les autorités de ce pays les ont refoulés vers la France.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup>OFPRA | Office français de protection des réfugiés et apatrides. <https://www.ofpra.gouv.fr/glossaire/>. Consulté le 6 juillet 2021.



# Bibliographie

## Ouvrages :

- « L'Immigration. Découvrir l'histoire, les évolutions et les tendances des phénomènes migratoires », Paris, Eyrolles, 2016, Catherine Wihtol De Wenden
- « La Ruée vers l'Europe », Essai, Edition Grasset, 2018, Stephen Smith

## Ressources internet :

Ministère de l'Intérieur :

<https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Etudes-et-statistiques/Chiffres-cles-sejour-visas-eloignements-asile-acces-a-la-nationalite/Les-chiffres-2021-publication-annuelle-parue-le-20-janvier-2022>

Assemblée nationale :

[https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cemigrants/115b4665\\_rapport-enquete#\\_Toc256000074](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cemigrants/115b4665_rapport-enquete#_Toc256000074)

France stratégie :

[https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-rapport-2019-immigration-juillet-2019\\_1.pdf](https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-rapport-2019-immigration-juillet-2019_1.pdf)

Legifrance → CESADA

[https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000006070158/LEGISCTA000030952341?isAbrogated=true#LEGISCTA000030952341](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070158/LEGISCTA000030952341?isAbrogated=true#LEGISCTA000030952341)

GISTI :

[https://www.gisti.org/IMG/pdf/mem\\_travail-demandeurs\\_asile.pdf](https://www.gisti.org/IMG/pdf/mem_travail-demandeurs_asile.pdf)

CAIRN :

[file:///Users/guillo/Downloads/PLD\\_073\\_0031.pdf](file:///Users/guillo/Downloads/PLD_073_0031.pdf)

Editions législatives :

<https://www.editions-legislatives.fr/droit-des-etrangers#8>

Vie publique :

<https://www.vie-publique.fr/rapport/37165-72-propositions-pour-une-politique-ambitieuse-dintegration-des-etraner>

OFPRA :

<https://www.ofpra.gouv.fr/fr/l-ofpra/nos-publications/rapports-d-activite>

OFII :

<https://www.ofii.fr/>

Info Migrants :

<https://www.infomigrants.net/fr/post/36782/allemande--la-nouvelle-coalition-presente-ses-ambitions-en-matiere-de-politique-migratoire>

JRS France :

<https://www.jrsfrance.org/>

UNHCR :

<https://www.unhcr.org/fr/>

### **Journaux & médias :**

Le Monde :

[https://www.lemonde.fr/economie/article/2022/02/13/travail-des-immigres-l-hypocrisie-francaise\\_6113508\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2022/02/13/travail-des-immigres-l-hypocrisie-francaise_6113508_3234.html)

Libération :

[https://www.liberation.fr/desintox/2017/10/18/pourquoi-les-etrangers-en-situation-irreguliere-ne-sont-pas-tous-expulses\\_1603737/](https://www.liberation.fr/desintox/2017/10/18/pourquoi-les-etrangers-en-situation-irreguliere-ne-sont-pas-tous-expulses_1603737/)

Les Echos :

<https://www.lesechos.fr/economie-france/social/le-manque-de-travailleurs-etrangers-qualifies-penalise-la-croissance-en-france-1362428>

France 3 région :

<https://france3-regions.francetvinfo.fr/corse/haute-corse/grand-bastia/covid19-venue-travailleurs-marocains-sauve-recolte-clementines-corse-1898502.html>

