



Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Groupe de travail Accompagnement vers l'insertion sociale et professionnelle Mardi 21 septembre 2021

Ministère des Solidarités et de la Santé

Membres présents	2
Approbation du compte rendu de la séance précédente et brève discussion sur l'organisation du groupe de travail pour la rédaction de l'avis d'ici la fin de l'année	3
Les enjeux déterminants de l'insertion pour un traitement équitable des personnes hors de la protection sociale des citoyens, mais dans le droit commun de la protection	3
La politique d'insertion professionnelle et sociale menée par le gouvernement depuis 2018.....	7
Le cas particulier des personnes qui relèvent de l'AME et les restrictions récents à l'accès : point juridique	9
Conclusions générales par Jean-Claude BARBIER	12

Membres présents

➤ **PRÉSIDENT**

Jean-Claude BARBIER

➤ **COLLÈGE DES ASSOCIATIONS**

Mathilde LEBORGNE (Restos du cœur)
Yves MERILLON (Restos du cœur)
Bernard MORIAU (Médecins du Monde)
Dominique VIENNE (ATD)

➤ **COLLÈGES DES PARTENAIRES SOCIAUX**

Chantal RICHARD (CFDT)
Annabelle LOISON (FO)
Alain ROUSSENNAC (FO)
Olivier FANTONE (CFE-CGC)
Christine SOVRANO (CGT)

➤ **COLLÈGES DES PERSONNES QUALIFIÉES**

Christiane DEMONTES
Noëlle MARILLER
Jean-Luc OUTIN,

➤ **COLLÈGE DES PERSONNES CONCERNÉES**

Sylvie FOUICHE (FAS Centre-Val de Loire)
Servio MARIN (HH)
Refik ISUFI (Repairs95)
Sylvain TERNOIR (Chom'actif)

➤ **ADMINISTRATIONS**

MINISTÈRE de l'Intérieur

Clotilde GINER (DIAIR)

MINISTÈRE des Solidarités et de la Santé

Jérémy FELLER (DGCS)

➤ **COMITÉ SCIENTIFIQUE**

Paul HENRY (CASVP)
Julie COURRONE (INJEP)

➤ **INTERVENANTS**

Souzan ALDO (DIAIR)
Elvira HAXHIU (DIAIR),
Céline GABARRO (URMIS)
Irinda RIQUELME et Eleonore(JRS)
Javier SCARPETTA (JRS)

➤ **Invites**

Florence LAMARQUE (rapporteure)
Inès JAUNEAU

➤ **SECRETARIAT GÉNÉRAL DU CNLE**

Juliette RAMSTEIN
Fatima Guemiah
Lamia MEZIANE

La séance est ouverte à 9 heures 35.

Approbation du compte rendu de la séance précédente et brève discussion sur l'organisation du groupe de travail pour la rédaction de l'avis d'ici la fin de l'année

Le compte rendu de la séance précédente est approuvé à l'unanimité des votants.

Jean-Claude BARBIER (Président) : Le site du CNLE contient maintenant beaucoup d'éléments. Il y figure maintenant le rapport JRS (Jesuit Refugee Service, celui de Médecins du Monde, etc. Nous savons que vous n'avez pas le temps de tout lire dans les détails, mais considérez vraiment cette base de données, elle est extrêmement importante. Vous y trouvez aussi tous nos comptes rendus.

J'ai par ailleurs deux mots à dire concernant la rédaction de nos conclusions. Notre mission est de présenter des recommandations à Madame la Présidente d'ici la séance de décembre. D'ici là, nous devons nous occuper de la rédaction. Par ailleurs, nous avons demandé à Madame LELIEVRE de nous aider concernant l'obtention d'un petit rapport de synthèse : ce rapport est arrivé hier. Nous tiendrons bientôt une réunion avec Madame LELIEVRE, Madame AUBERT, Juliette, Jean-Luc, etc. Nous relancerons également les rapporteurs pour nous réunir le 5 octobre. Nous aurons ensuite notre dernière séance avant la plénière. D'ici là, j'organiserai, avec l'aide de Juliette, la communication des documents intermédiaires : j'espère que vous vous en saisissez. Par ailleurs, je précise que nous devons revenir sur le sujet des témoignages (à l'origine l'initiative d'A. Créteau).

Les enjeux déterminants de l'insertion pour un traitement équitable des personnes (hors de la protection sociale des citoyens), mais dans le droit commun de la protection

- **Jean-Claude BARBIER : les éléments essentiels du contexte français.**

Jean-Claude BARBIER (Président) : La première partie de cette séance concernera plus spécifiquement ceux qu'on appelle désormais les « migrants », la deuxième portera davantage sur les personnes en situation irrégulière. En outre, j'avais prévu de faire intervenir Pascal BRICE, mais ce dernier n'a pas été en mesure de se libérer. Ceci est regrettable au regard de son expertise en tant qu'ex-directeur de l'OPPRA, qui nous aurait été très bénéfique.

Pour introduire la question, je vais aborder quelques points concernant le sujet que nous avons à traiter. En France se pose souvent un problème de sémantique : les expressions employées sont quelque peu « à la traîne ». Nous avons pu observer ce retard, aussi vis-à-vis des pratiques, notamment vis-à-vis de l'Allemagne. Ainsi, la question de la formation en langues est par exemple très problématique chez nous. Il y a également un sujet concernant l'accès à l'emploi, cette problématique étant développée dans le rapport JRS. La circulaire prise sous le gouvernement de Madame CRESSON¹ en 1991 a fait que bon nombre d'obstacles légaux ont été institués et sont toujours aussi dommageables. Tout le monde, dans le milieu international,

¹ Circulaire du 26 septembre 1991 relative à la situation des demandeurs d'asile au regard du marché du travail

observe cet état de fait comme un retard de la France. Personne n'ignore d'ailleurs que les statistiques, sur ces sujets, sont insatisfaisantes.

Un deuxième point méritant l'attention commune concerne le sujet de la « théorie de l'appel d'air », véhiculé par certains responsables politiques. Cette théorie a été invalidée, notamment par le Défenseur des droits de l'époque, Monsieur TOUBON, qui avait insisté sur le fait qu'il fallait arrêter de penser que la mise à l'abri des personnes à la rue créait un appel d'air et que d'autres allaient arriver. À ce sujet, Juliette a mis en ligne une vidéo explicative filmant Pascal Brice (voir site).

Troisièmement, il y a le sujet de l'insuffisance de l'hébergement. Nous sommes dans une situation où l'hébergement est, comme l'expression consacrée le dit, est « en tension ». Le système, qui s'appelle le DNA (pour dispositif national d'accueil) est extrêmement complexe : il existe une multitude de catégories, de centres, etc. Il faut néanmoins reconnaître que les capacités d'accueil ont été augmentées ces dernières années, passant, en cinq ans, du simple au double, mais cela reste toujours insuffisant : des gens sont à la rue, cela ne devrait pas être le cas, la manière dont ont été accueillis les réfugiés afghans le montre. Cela étant, il ne faut pas se laisser abuser par les controverses sur les chiffres et les statistiques : le combat porte davantage sur le sujet politique en lui-même, ce dernier devenant, de plus en plus, un sujet électoral central.

Enfin se pose le sujet de l'échelle des décisions. Quelle est la bonne, quelle est la plus pertinente ? C'est l'échelle européenne. Cela étant, si l'on dit cela, est-ce que cela veut dire que l'on ne peut rien faire ? Non, mais cet argument est de plus en plus utilisé par les hommes et les femmes politiques. Ce que l'on peut dire, néanmoins, c'est que l'Union européenne n'est pas, aujourd'hui, à la hauteur. De nouveaux accords avaient été décidés : ils n'ont pas été mis en pratique. Il n'existe aucune véritable politique de l'asile. Le règlement dit de Dublin reste toujours aussi insuffisant et nocif. Le constat est sans appel : il est impossible de s'appuyer sur une coordination et une coopération européenne, c'est un fait et les controverses autour du dispositif Frontex ne viennent que renforcer ce constat.

C'est donc le contexte qui vient d'être présenté qui obère toutes les possibilités d'actions. Cependant, face à cela, des gens agissent et la parole va maintenant leur être donnée.

- **L'action d'insertion pour les réfugiés et les demandeurs d'asile sur le terrain. Commentaires des personnes du 5^e collège.**

Sylvie FOUCHE : Je parle d'une personne qui est arrivée en France à l'âge de 19 ans. On lui avait dit, à l'époque, de dire qu'il était plus jeune, ces derniers tombant sous le régime de la protection de l'enfance. Malheureusement, cette personne a été déboutée. Il a traversé l'Afrique, par ses propres moyens, passant par la Libye où il a été séquestré et torturé pendant trois jours. Cet homme-là est arrivé en France plein de projets, notamment pour devenir journaliste sportif, mais on lui a signifié que ce n'était pas possible. Cela donc fait trois ans qu'il attend des papiers, se cachant puisqu'il peut, à tout moment, être expulsé. Malgré tout cela, ce jeune homme dit « s'en être bien sorti ».

Par ailleurs, dimanche midi, un reportage portant sur les migrants de Calais a été diffusé à la télévision. Cette émission m'a beaucoup touchée. Il y avait notamment le cas d'un jeune syrien qui fuyait la guerre. Arrivé en Espagne, où il voulait rester, il a fui en raison des mauvais traitements que les policiers lui avaient infligés. Il est donc passé en France, voulant rejoindre Calais pour ensuite aller en Angleterre, notamment parce qu'on lui avait dit que la carte d'identité n'était pas nécessairement requise pour avoir du travail. Mais, une fois arrivé à Calais, il a retrouvé la misère. Je considère comme très étonnant le fait que la France soit un des derniers pays européens qui n'autorise pas les sans-papiers ou les migrants à travailler.

Par ailleurs, Monsieur BARBIER parlait de chiffres. Certains de ces chiffres, communiqués par une personne encore journaliste, mais souhaitant se lancer en politique, étaient tout bonnement hallucinants : sont-ils vérifiables ?

Jean-Claude BARBIER (Président) : Nous savons tous que beaucoup de polémiques et de controverses vont suivre et s'amplifier, c'est inévitable. Nous, de notre côté, nous savons qu'il y a une convention (sur le droit d'asile, convention de Genève), qu'il y a un droit et que la France applique et doit appliquer ce droit.

Servio MARIN : Un problème est tout de même à la base. Lorsque les politiciens se permettent d'exploiter ces tensions, c'est qu'il y a un contenu social et culturel attractif. Cette attraction vient d'un manque d'intérêt, d'un manque d'éducation, tout cela couplé à un fond de racisme ambiant. Je considère donc que l'éducation à l'école, au lycée, plus largement, en général, est fondamentale. Il faut que les différences culturelles soient comprises et acceptées en insistant sur le fait qu'il est souhaitable, humain, d'aider les êtres humains en péril. Il y a également le sujet des guerres qui sont menées dans ces pays.

Jean-Claude BARBIER (Président) : Merci, c'est très juste.

- **La mission d'une association en matière d'insertion : Irinda RIQUELME, Association JRS France.**

Irinda RIQUELME (JRS France) : À JRS, nous avons plusieurs programmes, dont JRS Welcome pour accueillir les demandeurs d'asile à la rue et une variante JRS Ruralité pour les accueillir à la campagne. Il y a également un volet d'accompagnement juridique, mais aussi vers l'emploi et la formation, cela étant le sujet que j'aimerais aborder aujourd'hui.

Trois axes sont fondamentaux, le premier concernant le sujet de l'accès au travail des demandeurs d'asile. En effet, comme vous avez pu le souligner, il n'y a pas d'accès effectif au travail pour cette catégorie de population, cette situation étant contraire aux droits fondamentaux, à la directive européenne Accueil datant de 2013, cette directive imposant la possibilité d'accéder à un emploi au bout d'un certain temps passé sur le territoire. Quelle est la cause de cela ? La circulaire Cresson de 1991 évoquée en amont ayant instauré un régime particulier. Ce régime permet aux employeurs de faire appel à des travailleurs étrangers, mais uniquement lorsque cela est « nécessaire ». En plus de cette complication pour l'accès au travail, les demandeurs d'asile n'ont pas d'accompagnement pour l'emploi, pas d'accès à des cours de langue organisés par l'État, pas le bénéfice de formation professionnelle. Ces situations combinées positionnent la France dans une exceptionnalité en queue de peloton, aux côtés de la Hongrie.

En outre, cette politique est très coûteuse aussi bien économiquement que socialement. Pourquoi ? Les manques de main-d'œuvre pour l'économie française sont criants, surtout dans certains domaines : il y aurait donc tout intérêt à mettre en relations les demandeurs d'asile avec les employeurs. Cette situation pose par ailleurs des problématiques d'intégration, la multitude des rapports produits précisant que ce sont les premières années d'arrivée sur le territoire qui sont les plus cruciales. Enfin, il y a le sujet de la dignité des personnes. Le montant de l'allocation de demandeur d'asile pour les personnes hébergées est d'environ 200 euros, le double pour celles n'étant pas hébergées. Cette allocation est très inférieure au RSA, RSA étant déjà bien inférieur au seuil de pauvreté. Ceci est de la théorie : beaucoup de demandeurs d'asile ne perçoivent même pas cette allocation, les derniers chiffres de 2020 faisant état, sur 180 000 demandeurs d'asile enregistrés cette année, de 30 000 individus ne percevant pas l'aide en question. Il y a par ailleurs 100 000 personnes sans hébergement.

Donc, nous devons appuyer la nécessité du respect des directives européennes et des droits fondamentaux pour faire en sorte que les demandeurs d'asile puissent, au bout de six mois, obtenir un récépissé avec autorisation de travail. En attendant, nous accompagnons les demandeurs d'asile au maximum, les orientant vers des formations, des cours de langue, notamment via le programme refuge de la mairie de Paris. Nous sommes par ailleurs en train de voir ce qui peut être mis en place par Pôle Emploi devant cette question de pénurie de main-d'œuvre.

Ensuite, nous travaillons à un accès plus large aux formations et aux validations des parcours des personnes. S'il y a eu beaucoup d'avancées, les limites des programmes actuels font que très peu de professions sont ouvertes aux réfugiés, le plus souvent des métiers en tension ne nécessitant pas de qualification. Également, 98% des personnes intégrant ces dispositifs sont des hommes : l'enjeu en matière d'égalité entre les hommes et les femmes est sans commune mesure. De notre côté, nous avons monté des partenariats avec des institutions de formation à l'image des Compagnons du Devoir, le CNAM, etc. L'idée est de voir comment il serait possible que les professionnels organisent des évaluations pour valider des modules de formation à destination des personnes, et ce pour que ces dernières n'aient pas, de ce fait, à recommencer leurs parcours depuis le début.

Le troisième axe concerne les professions et l'accès aux différents métiers : nous travaillons pour un accès beaucoup plus large aux métiers, mais le cadre législatif français ne facilite pas ces efforts. Un rapport sorti récemment dit que la France est dernière, derrière la Roumanie, en ce qui concerne ce cadre législatif et les barrières qu'il dresse concernant l'accès à l'emploi. Par exemple, si un réfugié souhaite travailler comme autoentrepreneur, il lui faut un titre de séjour d'au moins 10 ans. Il y a également le sujet des métiers réglementés, cette réglementation excluant, de fait, 5,4 millions de possibilités de travailler. Il faut donc que ces emplois soient repensés avec beaucoup plus d'ouverture. Encore une fois, sur ce point, la France est bonne dernière. Donc, concernant ces problématiques, nous avons récemment lancé un programme appelé « Rencontres et Métiers ».

- **Allocations et insertion, leurs limites par rapport aux autres minimas sociaux : un réfugié, Monsieur Javier SCARPETTA PIZO, interrogé par JRS Service, ainsi qu'une contribution de Monsieur Refik GIFL.**

Javier SCARPETTA : Je suis âgé de 32 ans et originaire du sud de la Colombie. Avocat, j'ai travaillé avec le Haut-Commissaire aux réfugiés. En Amérique latine, nous considérons que la France est le pays des droits de l'Homme, cela étant la raison pour laquelle je suis venu ici.

Eléonore CHIOSSONE : Nous aimerions revenir sur les difficultés que tu as rencontrées lorsque tu as déposé et vécu ta demande d'asile.

Javier SCARPETTA : Je n'avais jamais suivi de cours de français. J'avais été accueilli par le centre LGBT qui m'a aidé pour la traduction de ma demande. L'OFPPRA m'a ensuite signifié que ma demande d'asile serait étudiée dans les six mois. Malheureusement, la procédure a pris plus de temps que cela, s'est allongée jusqu'à deux ans. Pendant ce temps, l'accompagnement a été inexistant et je fus domicilié dans le 91. Je m'étais par ailleurs inscrit à l'école municipale de la mairie de Paris où j'ai dû payer 240 euros de l'ADA, et ce pour apprendre le français.

Toute cette attente m'a affecté sur le plan psychologique. Je me disais alors que mes droits fondamentaux n'étaient pas respectés, que ce soit en Colombie ou en France.

Eléonore CHIOSSONE: Tu as parlé de la domiciliation qui était très éloignée. Peux-tu expliquer en quoi c'était un problème ?

Javier SCARPETTA : Lorsque je suis arrivé à Paris, mon cousin m'a accueilli à Montrouge, mais mes démarches étaient effectuées à la préfecture de l'Essonne : le temps de trajet, pour chaque opération administrative, était extrêmement long. En outre, puisque je ne parlais pas français, les personnes de la Préfecture n'étaient pas vraiment agréables, se moquaient des étrangers, faisaient preuve d'un manque d'humanité. Je me disais alors que mes droits, comme être humain, n'étaient pas respectés.

Eléonore CHIOSSONE: D'accord. Je comprends donc que tu as eu le statut de réfugié deux ans après le début des démarches. Tu nous as par ailleurs expliqué que tu étais avocat en Colombie. Aujourd'hui, peux-tu exercer en France ? Quelles sont les difficultés que tu as pu rencontrer une fois la protection de la France obtenue ?

Javier SCARPETTA : J'ai obtenu mon statut le 1^{er} juin 2020. Je me suis alors inscrit à la Sorbonne pour passer un diplôme universitaire destiné aux personnes exilées. J'ai alors reçu une formation en littérature, en économie, en histoire-géographie et bien entendu, en français. Cela étant, il faut savoir que l'époque n'était pas propice, la crise sanitaire frappant et renforçant l'isolement.

La manière dont l'administration française traite les personnes migrantes est vraiment terrible. On parle des principes de la République française, de ces trois mots écrits dans toutes les institutions (Liberté, égalité, fraternité). Personnellement, je pense que nous ne sommes pas égaux. Nous devons attendre des heures et des heures, n'avons aucun contact avec la Préfecture. J'ai dû attendre huit mois pour avoir un acte de naissance, acte de naissance qui ne fait qu'une page.

Eléonore CHIOSSONE : Quelle est la situation que l'acte de naissance a débloqué ?

Javier SCARPETTA : Cela m'a permis d'avoir mon numéro de carte vitale. Sans ce numéro, je ne pouvais pas déposer ma demande de logement. J'ai donc perdu neuf mois entre l'obtention de mon statut de réfugié et le dépôt de ma demande de logement.

Eléonore CHIOSSONE: Est-ce que tu travailles aujourd'hui ?

Javier SCARPETTA : Oui, j'ai trouvé un travail en tant qu'intervenant social auprès d'une association. Je viens par ailleurs de terminer ma formation à La Sorbonne. J'espère, après cette année de précarité totale et extrême où j'ai dû demander de la nourriture au Secours populaire et payer un logement de manière illégale, pouvoir aller de l'avant.

Par ailleurs, l'accompagnement au niveau de Pôle Emploi a été « catastrophique ». Ils m'ont demandé de ne pas mentionner mes formations académiques pour espérer trouver un travail alimentaire. En ce qui concerne la CAF, elle a arrêté mon RSA en l'absence du renouvellement de mon récépissé. Chaque fois que j'appelais, les interlocuteurs me disaient que mon dossier était bloqué, qu'il fallait attendre. D'une certaine manière, j'ai perdu confiance dans les institutions françaises. Il y a beaucoup de jolis mots, mais rien ne fonctionne correctement.

Eléonore CHIOSSONE: Malgré toutes ces difficultés, je vois que tu as obtenu un travail et que tu rêves d'un autre futur. Nous aimerions savoir si, dans cette bataille, tu as eu de l'aide, tu as eu recours à certains services, organismes, etc.

Javier SCARPETTA : J'ai beaucoup apprécié la formation à La Sorbonne même si je ne pouvais avoir droit aux bourses et au logement en raison de mon âge. Les associations m'ont également été d'un grand secours, notamment pour rencontrer de nouvelles personnes. Globalement, je pense qu'il ne faut pas rester isolé, il faut agir, rencontrer du monde, s'imprégner de la culture, se balader dans Paris, etc.

Ce que je trouve triste, c'est que nous, réfugiés, sommes ciblés par les politiciens d'extrême droite qui considèrent que nous sommes les problèmes de la France.

Jean-Claude BARBIER (Président) : Merci de cette intervention qui donne de très nombreux détails. Vous avez parlé du tissu associatif : je considère que c'est un point absolument essentiel. Dans tous les cas, nous reprendrons ces propos dans le compte rendu, Juliette s'en assurera.

Refik ISUFI (Repairs !95): Originaire du Kosovo, je suis venu en France au mois de septembre 2018 pour fuir des problématiques d'ordre familial. En arrivant ici, j'étais mineur, âgé de 16 ans et demi et alors en Moselle. J'ai vécu un accompagnement qui, pour ainsi dire, n'était pas vraiment facile. Concernant cet accompagnement, j'aimerais préciser qu'il diffère réellement entre les départements. J'aimerais aussi dire que les associations sont vraiment essentielles. Aujourd'hui, si je suis là, c'est grâce à Repairs!95.

Le début de mon parcours n'a vraiment pas été de tout repos. Mineur, j'ai directement été envoyé dans un foyer, en Moselle comme j'ai pu le dire. J'ai dû faire preuve d'énormément de patience, et ce pour prouver aux moniteurs et aux éducateurs que j'étais capable d'apprendre, de travailler. De plus, je ne savais pas parler un seul mot de français : il m'était donc très difficile d'exprimer mes émotions, mes envies, mes peurs. Ce manque de connaissance de la langue n'a fait que renforcer un isolement déjà très pesant.

Après un an resté en Moselle, le juge a décidé de me transférer en Île-de-France. Ce moment fut également très difficile. Si je n'ai pas, pendant l'année passée en Moselle, fait « grand-chose », j'avais au moins rencontré des gens et appris un petit peu le français. Ce transfert en Île-de-France a été, d'une certaine manière, un retour à la case départ à ceci près que j'étais seul, dans un hôtel pour six mois, sans connaissances, sans moniteurs, sans éducateurs. Les trois premiers mois, je ne savais pas quoi faire, n'avais pas de projet, ne connaissais pas mon responsable. Ce n'est qu'avec le temps que j'ai pu rencontrer ma référente de l'aide sociale à l'enfance et commencer les démarches administratives. J'ai ensuite une nouvelle fois changé d'hébergement pour être logé dans le foyer de jeunes travailleurs dans lequel je suis actuellement, bien plus autonome qu'avant.

Je tiens une nouvelle fois à remercier l'association qui m'a pris sous son aile. Aujourd'hui, j'essaie de m'impliquer pour que les personnes vivant les difficultés que j'ai pu vivre puissent traverser cette période en étant, un minimum, accompagnées.

Jean-Claude BARBIER (Président) : Votre témoignage sera bien inscrit au compte rendu. Si des gens souhaitent vous contacter, nous mentionnerons également les coordonnées de l'association que vous avez présentée. Par ailleurs, je souhaiterais interroger Javier sur la problématique de la langue. Tout le monde a bien compris que la maîtrise de la langue était une question cruciale. Je crois savoir que les réfugiés sont éligibles à des cours dont les horaires ont été augmentés ces dernières années. Qu'en est-il ?

Javier SCARPETTA : Lorsque je suis arrivé, j'ai immédiatement été domicilié dans le 91. Là-bas, j'ai été orienté vers des cours de français. J'ai ensuite changé ma domiciliation en janvier 2021, ce qui m'a permis de trouver une association à Paris. Ayant obtenu mon acte de naissance et mon statut de réfugié, je me suis inscrit à l'université ce qui m'a permis de rencontrer JRS par une personne qui se trouvait être déjà accompagnée par l'association.

Après, concernant le travail, on ne m'a proposé que des emplois extrêmement éloignés de mes qualifications. À chaque fois, je disais aux fonctionnaires que je ne comprenais pas pourquoi je devrais garder des enfants alors que j'étais avocat.

Jean-Claude BARBIER (Président) : Cette question de l'emploi est une question difficile. Dans un système où il y a du chômage et de la concurrence, il n'y a pas que les réfugiés qui souffrent de la pénurie d'emploi. Ce n'est donc pas parce que l'on a une certaine qualification que l'on est, si je puis dire, protégé de l'obligation, parfois, d'exercer un travail qui ne correspond pas à sa qualification.

Refik ISUFI: Lorsque j'étais accompagné par l'aide sociale à l'enfance, certaines structures ont souhaité m'aider à trouver une formation, suivre mes études et continuer mes démarches. Comme Javier l'a dit, ce que l'on nous propose ne correspond pas vraiment à ce que l'on peut et souhaiterait faire. Personnellement, j'ai été découragé par cette situation. On m'a par exemple proposé de faire une formation en électricité et si j'avais de bonnes moyennes au moment de mes évaluations, ce chemin n'était absolument pas celui que je voulais prendre. J'aurais préféré être formé dans la cuisine ou dans la restauration, notamment la pâtisserie et la boulangerie.

La politique d'insertion professionnelle et sociale des migrants et demandeurs d'asile menée par le gouvernement depuis 2018

- **Clotilde GINER, conseillère scientifique, membre de la Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés. Témoignages de Elvira HAXHIU et Souzan ALDO, lauréats de l'Académie de la DIAIR, interrogés par la DIAIR.**

Clotilde GINER (DIAIR) : Après ce qui a été dit, il n'est pas facile d'intervenir en tant que représentante de l'État. Si beaucoup de points restent à améliorer, je tiens à souligner les progrès qui ont été réalisés depuis 2018, notamment dans le cadre de la stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des réfugiés portée par la DIAIR. Cette stratégie vise à faciliter la maîtrise du français, mais aussi l'accès à l'emploi et au logement.

La DIAIR a ces derniers temps permis de mobiliser l'ensemble des acteurs. Des contrats ont été passés avec les collectivités territoriales et des partenariats sont régulièrement noués et renouvelés avec les associations. L'objectif est que tous les acteurs, institutionnels ou de la société civile, concourent à l'intégration des réfugiés. En outre, l'idée est que les personnes concernées participent activement aux « travaux » qui les concernent. Une initiative a été lancée en ce sens, sous le nom d'Académie pour la participation des personnes réfugiées : elle rassemble douze lauréats ayant à cœur d'œuvrer et de porter la voix des réfugiés. Les personnes étant à mes côtés font partie de ces lauréats et c'est en ce sens qu'elles vont intervenir.

Nous avons beaucoup parlé des demandeurs d'asile. Les réfugiés se trouvent dans une situation différente étant donné que ces derniers ont été reconnus par l'État comme nécessitant une protection. En ce sens, ils ont vocation à s'intégrer, s'installer durablement pour avoir accès aux mêmes droits que les personnes françaises, en dehors des droits de vote et d'accès aux métiers réglementés.

30 000 personnes sont reconnues réfugiées chaque année. Si l'on inclut les mineurs, le total est porté, à l'heure actuelle, à près de 455 000 personnes ayant obtenu le statut de réfugié ou la protection subsidiaire. Ces dernières années, les principales nationalités reconnues viennent d'Afghanistan, de Syrie et du Soudan. Ce sont en majorité des hommes, plutôt jeunes (29 ans en moyenne) et célibataires. Une enquête récente menée par l'État a montré que les personnes réfugiées font état d'un taux d'emploi bien plus faible que celles arrivant en France pour d'autres raisons, notamment le regroupement familial et l'immigration de travail. Cette enquête a également montré des différences substantielles de taux d'emploi entre les hommes et les femmes, à la défaveur de ces dernières. Cela étant, globalement, on note une tendance à favorable : le taux de chômage des personnes réfugiées et celui d'autres personnes migrantes ayant le droit de s'installer en France tend à s'atténuer avec le temps. Malgré cette tendance positive, l'accès à un emploi à la hauteur des qualifications ou de l'expérience obtenues est plutôt l'exception que la norme. Sur ce sujet, le Conseil de l'Europe mène des travaux visant à mieux reconnaître les diplômes et les compétences des personnes, la DIAIR étant force de proposition de ces travaux.

Un autre obstacle est le niveau de français d'autant que la majorité des personnes reconnues réfugiées proviennent de pays non francophones. Cette situation tranche avec celle des migrations issues du regroupement familial ou du travail, migrations étant majoritairement originaires des anciennes colonies françaises.

Aussi, le manque de connaissances et de réseaux des nouveaux arrivants est criant. A cela s'ajoute à un manque d'accompagnement de ces personnes, ce qui rend la découverte des modalités de fonctionnement de la société française encore plus difficile. Le sujet de la complexité administrative est un autre véritable frein. Enfin, on constate que la non-reconnaissance des permis de conduire ainsi que la problématique de la garde des enfants sont des limitations supplémentaires à l'accès à l'emploi.

Cela étant, comme ce fut dit, des dispositifs ont été mis en place, en particulier depuis 2018. Les intervenantes suivantes vont développer ces initiatives, notamment le contrat d'intégration républicaine.

Souzan ALDO : En quelques mots, je suis lauréate de l'Académie ayant été mise en place par la DIAIR. Arrivée en France en 2014, je suis originaire de Syrie et aujourd'hui formatrice en Français Langue Étrangère au sein d'une association basée à Clermont-Ferrand. Je dispense également un cours à la faculté au titre d'un programme portant sur l'inclusion des réfugiés. Enfin, je suis bénévole à la Cimade depuis quelques années.

La première des avancées évoquées concerne donc le contrat d'intégration républicaine prévu par la loi de 2018. Il s'agit du contrat que les étrangers admis pour la première fois au séjour en France et souhaitant s'y installer doivent signer, les signataires devant ensuite suivre une formation linguistique et civique. Quelles en sont les modalités de fonctionnement ? Une évaluation des besoins, des difficultés et des spécificités du parcours de la personne est conduite, et ce pour pouvoir proposer des dispositifs adaptés. Globalement, environ 100 000 personnes signent chaque année ce contrat, dont un tiers de personnes réfugiées.

Dans l'objectif de toujours améliorer le dispositif, les propositions sont le doublement des heures dédiées à l'apprentissage du français, de 200 à 400 heures, voire, dans l'idéal 600 heures. L'objectif minimal est que les personnes concernées atteignent le niveau A1, niveau considéré comme un niveau de survie. Cela étant, l'idéal serait d'atteindre le niveau A2, voire B1.

Elvira HAXHIU: Je suis une réfugiée d'origine albanaise comptabilisant dix années d'expérience comme assistante sociale et journaliste. Depuis mon arrivée en France, j'ai travaillé deux ans en communication. Aujourd'hui, je travaille comme chargée de projet territorial dans une association qui accompagne les personnes réfugiées dans toutes les démarches, notamment au niveau de l'insertion professionnelle. Je suis également vacataire au service Enfance du Conseil départemental où j'effectue des traductions pour les mineurs non accompagnés, MNA que je soutiens également depuis peu au sein de l'association Utopia 56.

Aujourd'hui, je vous parle en tant que chargée de projet et souhaite évoquer le renforcement de dispositifs d'accès à l'emploi, notamment le PIC. Ce Projet d'investissement dans les compétences a récemment été lancé par l'État, en 2018. Il est encore au stade expérimental et a vocation à se prolonger jusqu'en 2023. Quel est son but ? Le financement de différentes actions à même de valoriser les compétences des demandeurs d'emploi, des personnes sans qualification, des personnes handicapées et des habitants des quartiers prioritaires.

Grâce au PIC, nous avons pu mutualiser certains efforts, notamment par la mise en place d'un consortium de différents acteurs dédiés à l'accompagnement des personnes réfugiées. Tous les mois, nous organisons un comité de pilotage durant lequel les bonnes pratiques et les difficultés sont remontées et partagées. Nous avons également réussi à déployer des actions de communication plus efficaces. Enfin, le PIC, comme appel à projets expérimental, nous a aidés à produire de l'innovation. C'est en effet la première fois que nous avons pu travailler tous ensemble, sans doublons, sans perte de temps et d'énergie, et ce grâce à un partage accru de l'information. C'est donc l'accompagnement individuel comme collectif qui s'en voit renforcé. Globalement, les résultats sont très positifs.

Les compétences en matière de CV, de lettre de motivation, de présentation de soi et de son projet professionnel sont ainsi renforcées : 80% de nos bénéficiaires bénéficient, à terme, d'un réseau professionnel solide ce qui les rend plus autonomes et confiants. Comment savons-nous cela ? Grâce au retour de nos salariés. Pour vous donner quelques chiffres, nous avons, en 2021, accompagné à peu près 210 binômes à Paris, Tours, Strasbourg (et prochainement à Rennes). 1 500 binômes ont été formés depuis 2016, date de la création de l'association. Plus de 700 réfugiés et 700 salariés ont participé aux programmes de l'association. Enfin, 180 bénévoles ont fait de même. À Tours, où je travaille, nous accompagnons, grâce au PIC, 40 binômes chaque année.

Cela étant, des points d'amélioration subsistent. Quels sont-ils ? Il est très difficile d'identifier les ressources, mais aussi les freins des personnes prises en charge. En effet, la CPAM ne prend pas en charge les soins d'ordre psychologique, soins pourtant cruciaux pour des personnes en rupture géographique, culturelle, familiale, économique, etc. dont la confiance est très souvent grandement altérée. Il manque également une sensibilisation auprès des entreprises. Peut-être faudrait-il s'inspirer du modèle « Un jeune, une solution » ? Enfin, une attention spécifique devrait être accordée aux femmes et une focale devrait être mise sur le sujet de la fracture numérique.

Christine SOVRANO (CGT) : Je pense qu'il faut faire le lien avec le GT travaillant sur le sujet de l'égalité des territoires. J'aimerais par ailleurs revenir sur les emplois qualifiés et la formation courte : la rencontre entre l'offre et la demande ne se fait que trop rarement. Les formations ne suivent en rien les souhaits des personnes qui arrivent, personnes qui idéalisent trop souvent l'accueil qui leur serait fait en France. Il faudrait, à ce sujet, se rapprocher de la sociologue Noémie PATÉ. En outre, lorsque j'entends les « freins à l'emploi », je pense aux freins qui sont instaurés par les pouvoirs publics : ils ne relèvent pas de la responsabilité des individus.

Juliette RAMSTEIN (CNLE) : Ce sera fait.

Le cas particulier des personnes qui relèvent de l'AME et les restrictions récentes à l'accès : point juridique

- **Céline GABARRO, chercheuse associée URMIS** : Les obstacles à l'accès aux droits.

Céline GABARRO (URMIS) : Je vais vous parler de l'accès aux droits et aux soins des personnes en situation d'irrégularité, groupe très hétérogène recoupant une multitude de réalités. Nous allons donc évoquer l'AME. Au départ, les étrangers en situation irrégulière avaient accès à l'Assurance Maladie, mais la loi Pasqua est venue changer cela en subordonnant l'accès à la Sécurité sociale à une condition de régularité. Cette logique d'exclusion a également été celle ayant sous-tendu le déploiement de la CMU.

Quelle est la particularité de l'AME ? Si elle est à la charge des CPAM, c'est une aide sociale et non une assurance sociale, ce qui a beaucoup d'implications, notamment juridiques et en matière d'accès. L'AME est donc une prestation que l'on pourrait qualifier de prestation « à part ». Comme « marqueur d'inégalité », ce statut AME peut avoir des implications dans les relations avec les agents publics, mais aussi avec les professionnels de santé.

L'AME est donc une prestation gratuite : il n'y a pas de nécessité de cotisation. Elle fonctionne, d'une certaine manière, comme un « package » qui comprend la couverture de base et la couverture complémentaire. Son obtention est valide pour une année, renouvelable. Elle permet par ailleurs de bénéficier du tiers payant et d'être exempté de tout dépassement d'honoraires, ce point pouvant générer tout un tas de complexités.

Quelles sont ses conditions d'octroi ? La première est une condition de stabilité : il faut être en mesure de prouver que l'on est sur le sol français depuis plus de trois mois. D'une certaine manière, l'idée sous-jacente est que l'on ne doit pas protéger « n'importe qui », cela faisant référence à la théorie de l'appel d'air évoquée en début de séance. La seconde condition est une condition de ressources devant être inférieures au seuil de pauvreté. Ainsi, fin 2018, 318 000 étrangers en situation irrégulière bénéficiaient de l'AME.

Globalement, cette couverture est moins protectrice que l'assurance maladie classique. Tout d'abord, la condition de ressource s'applique pour l'ensemble de l'AME, que l'on parle de la part de la sécurité sociale ou de la part complémentaire. Les soins optiques et dentaires sont également exclus. Ensuite, les bénéficiaires de l'AME n'ont pas le droit à une carte vitale, mais uniquement à la carte AME. Cela génère, pour le professionnel de santé, des contraintes administratives notables.

Où ai-je fait ma thèse ? Dans les caisses primaires d'assurance maladie où j'ai pu observer les agents qui instruisaient les dossiers. J'ai pu constater que la question de la justification des ressources n'était pas la plus prégnante, mais la nécessité de la faire était bel et bien réelle. Certaines personnes, face à cet impératif administratif, ont pu abandonner puisqu'il faut pouvoir comprendre les procédures, trouver les lieux de réception. Comme je l'ai dit, l'AME est gérée par les CPAM et à l'époque chaque département organisait « à sa manière » l'octroi de l'AME et les guichets d'accueil, ce qui était extrêmement complexe pour les personnes qui changeaient de département. Cela étant, cette situation semble avoir évolué favorablement.

Aussi, j'ai pu, à l'époque, constater de nombreuses erreurs d'ordre administratif concernant l'AME, le fonctionnement de cette dernière étant trop souvent associé à celui de l'ancienne itération de l'aide, à savoir l'aide médicale départementale.

J'ai également pu constater des phénomènes de discrimination directe où les soins étaient expressément refusés. Pourquoi ? Le stigmate de la pauvreté, mais aussi le stigmate de la clandestinité. En effet, une personne clandestine peut être perçue comme ne devant pas être prise en charge par la collectivité. D'autres discriminations sont plus indirectes, dans le sens où des soins sont refusés parce que les procédures administratives pour obtenir les remboursements s'avèrent bien trop complexes.

Enfin, l'AME est sujette à beaucoup de débats à l'Assemblée nationale. Comme relevant de l'État, elle est traitée au sein de la loi de finances puis la loi de finances rectificative, en décembre. C'est une sorte de « marronnier » qui revient tous les ans avec cette idée que les coûts augmentent de manière « exponentielle », systématiquement. Quelle justification est donnée à cette augmentation des coûts ? Un trop grand nombre de bénéficiaires, des fraudes, un appel d'air, etc. Dans cette ambiance, des propositions régulières sont formulées pour limiter la portée et l'étendue de l'AME, 2019 et 2020 ayant d'ailleurs été les années de la concrétisation de cette limitation de la portée et de l'étendue. Par exemple, le seuil des trois ans passés en France est passé à trois mois en situation irrégulière, l'idée sous-jacente étant de refuser l'AME aux « touristes médicaux » étant régulièrement arrivés avec un visa. Il y a également eu la mise en place d'un délai de carence de trois mois et d'un délai supplémentaire de neuf mois pour les « soins non-urgents et non programmés » (sauf accord spécial octroyé par l'Assurance maladie). Enfin, une obligation de dépôt physique à l'accueil des CPAM a été instituée.

- **Bernard MORIAU, Médecins du Monde et CNLE : l'expérience de la santé des personnes en situation irrégulière et l'attitude générale de réticence aux soins dans la société.**

Bernard MORIAU (Médecins du Monde / CNLE) : En France, à peu près 18 000 personnes vivent dans des squats et des bidonvilles. Les expulsions les touchant restent extrêmement fréquentes. Selon la CNCDH, cette population est la deuxième plus stigmatisée de France. Les droits à l'eau et au ramassage des ordures ménagères sont rarement respectés par les communes. L'AME n'est accordée qu'à 10% des personnes. La couverture vaccinale est très faible, comme l'est le suivi de la santé maternelle et infantile. Le potentiel épidémique de ces populations est important. Les pathologies chroniques sont très fréquentes. La situation sanitaire de ces populations est donc extrêmement préoccupante, et ce alors que l'AME est remise en question chaque année parlementaire et que de nouvelles mesures sont venues restreindre l'accès aux soins en 2019. L'objectif du CNLE est d'intégrer les bénéficiaires de l'AME dans le régime général de la Sécurité sociale dans l'objectif de déployer une protection maladie vraiment universelle. Il y a, à côté de cela, le sujet du non-recours à la CMU pour cinq millions de personnes.

Pour revenir sur l'AME, quels sont les motifs allant en faveur de son incorporation au régime général ? Quatre raisons apparaissent comme étant essentielles. Premièrement, cette réforme est essentielle du point de vue de la santé publique et de l'éthique. Les bénéficiaires de l'AME sont des personnes en situation de grande précarité, ne sont pas considérés comme des assurés sociaux, n'ont pas le droit d'être inscrits dans la patientèle de leur médecin, ce qui les exclut d'emblée de tous les programmes de prévention de la CNAM. Une intégration favoriserait l'accès à la médecine de ville, ce qui, de facto, viendrait limiter la convergence vers les services d'urgence hospitaliers. Il n'est pas acceptable d'attendre une urgence pour soigner les personnes. En 2017, le Conseil consultatif national d'éthique soulignait qu'il fallait demeurer attentif à la tentation d'instaurer un circuit de prise en charge distinct du régime de droit commun.

Deuxièmement, cette incorporation permettrait un choc de simplification administrative et constituerait un avantage pour les finances publiques. La non-possibilité d'un médecin traitant à la CNAM a pour conséquences, pour ces médecins, une non-rémunération au titre de la rémunération pour objectifs de santé publique et pathologies chroniques, une absence de la majoration pour soins aux patients CMU. De plus, les bénéficiaires de l'AME n'ayant pas de carte vitale doivent toujours procéder par papiers et voie postale. La fusion des dispositifs de l'AME et du régime général de la sécurité sociale permettrait un accès aux droits simplifié et éviterait de ce fait les stigmatisations.

Ce serait également un avantage pour les finances publiques. En 2018, le budget annuel de l'AME s'élève à 882 millions d'euros, cette somme représentant 0,48% des dépenses d'assurance maladie françaises. Menacer ce dispositif, y ajouter des conditions ou demander sa suppression relève donc essentiellement d'une vision idéologique et d'un choix politique qui instrumentalise les dépenses de santé. En outre, une règle s'applique en tout temps et en tout lieu : plus on tarde à soigner, plus le coût pour la collectivité augmente. Comme le montrent plusieurs études en France et en Europe, les économies vont de 9 à 69% selon les pathologies.

Troisièmement, il convient de mettre fin à l'instrumentation politique d'une mesure de santé. De très nombreuses institutions de notre pays se sont maintenant prononcées pour l'intégration de l'AME au sein de la sécurité sociale. L'accès à la santé relève de droits inaliénables qui protègent la dignité de tout être humain et ne peut en aucun cas être instrumentalisé.

Quatrièmement, il faut également rendre plus accessible le recours à la CMU. Les efforts doivent être poursuivis à destination de toutes les personnes en situation de précarité en France, notamment en relevant les seuils au niveau du seuil de pauvreté, recommandation émise par le Fonds de la complémentaire santé solidaire. Une autre proposition est de désannualiser le droit à la complémentaire santé solidaire.

Enfin, il faut être attentif aux velléités du ministère de l'Intérieur sur les questions relatives à la santé : de plus en plus de textes relatifs à la protection maladie et aux prestations sociales sont co-signés par le ministère de l'Intérieur. Des contrôles s'organisent de plus en plus aux abords des lieux de soin.

J'aimerais par ailleurs vous faire part des conclusions d'une enquête sociologique sur la prise en charge au sein des services d'urgence. Cette enquête souligne que les prises en charge plus rapides entraînent une nécessaire négociation à l'initiative des patients pour qu'ils puissent bénéficier d'une prise en charge optimale, et non pas superficielle. L'enquête précise que les capacités de négociation sont inégalement réparties dans la société et qu'elles dépendent des capitaux culturels, sociaux et économiques des individus. On en déduit, logiquement, que ce sont les catégories déjà défavorisées de la population qui sont les plus exposées au durcissement de l'accès aux soins causé par le renforcement de la contrainte budgétaire.

Au-delà des capacités de négociation des publics très défavorisés, d'autres logiques puissantes sont à l'œuvre, extra et intrahospitalière, favorisant des restrictions de l'accès aux soins de ces publics à l'hôpital. On constate le poids croissant des logiques financières, et ce résultant d'un double mouvement. D'une part, l'ouverture des droits des personnes est de plus en plus difficile, ce qui a pour conséquence directe une baisse des ressources de l'hôpital. D'autre part, la logique gestionnaire hospitalière impacte davantage les prises en charge et la qualité des soins des personnes en situation de grande précarité, moins solvables ou soupçonnées de moins l'être. La pression gestionnaire et la recherche par les hôpitaux d'un équilibre financier donnent lieu à des pratiques de tri et des pratiques de restriction.

Médecins du Monde formule quatre recommandations : donner des moyens renforcés et adaptés, favoriser des prises en charge transversales et l'équité d'accès, réduire les conséquences de l'absence de couverture maladie pour les hôpitaux et enfin améliorer les connaissances sur l'accès au soin des personnes défavorisées.

Jean-Claude BARBIER (Président) : Tout cela pose la question de l'universalisme. Par ailleurs, je pèse mes mots : le dernier décret sur le délai de carence est une honte. Les conséquences sur la santé des personnes sont réelles et il faudra, d'une manière ou d'une autre, en payer le prix.

Juliette RAMSTEIN (CNLE) : Il figure une remarque dans le chat. Le regroupement familial oblige les conjoints étrangers à demander l'AME pour obtenir un titre de séjour. Pourquoi la personne en situation régulière ne prendrait-elle pas cette charge sur son assurance ?

Céline GABARRO (URMIS) : La situation est très complexe. À l'époque, jusqu'en 2017, les conjoints sans-papiers de français pouvaient être affiliés à leur assurance maladie. Je ne sais plus si cette situation est toujours d'actualité.

Conclusions générales par Jean-Claude BARBIER

Jean-Claude BARBIER (Président) : Cette séance était extrêmement passionnante. Je remercie toutes les personnes qui se sont exprimées et suis conscient que le temps manquait. Maintenant, nous avons tous les éléments pour fonder notre plaidoyer. Je me suis engagé, avec le soutien de Juliette, à établir une première grille de préparation des recommandations. Nous allons donc faire le nécessaire, négocier, discuter, nous informer réciproquement. Je compte beaucoup sur la séance du 19 octobre pour que vous puissiez apporter votre pierre à l'édifice. J'espère d'ailleurs que Sylvie et Angélique pourront être présentes.

Juliette RAMSTEIN (CNLE) : Merci à vous, Jean-Claude, pour votre implication. Nous arrivons en effet au terme de nos réunions de travail. Vous pouvez toutes et tous consulter les documents en ligne.

La séance est levée à 12 heures 40.