

L'emploi des réfugiés : quelles perspectives ?

Par Alain RÉGNIER

Préfet et délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés

En France, les réfugiés obtiennent, au terme de l'instruction méticuleuse de leur demande d'asile, la protection internationale pour dix ans. Ils entrent alors dans le droit commun, et l'emploi revêt un double enjeu : assurer leur subsistance et leur intégration. Le gouvernement s'est engagé dans une ambitieuse politique d'insertion professionnelle des réfugiés qui abandonne la logique de dispositifs qui s'empilent pour passer à une logique de parcours. Désormais, les différents acteurs (État, associations, collectivités, entreprises, etc.) qui accompagnent les réfugiés tentent d'interconnecter leurs dispositifs afin de permettre à chaque réfugié de construire son parcours d'intégration. Un parcours qui s'appuie fortement sur l'emploi, mais englobe aussi l'accès au logement, la maîtrise du français, la santé physique et mentale, l'apprentissage des codes culturels ou encore la rencontre avec la société d'accueil. En tant que délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés, j'inscris pleinement mon action dans une approche globale.

Les mouvements migratoires de 2015 ont fortement marqué les esprits et suscité de nombreuses initiatives tant dans la société civile et dans le monde économique que parmi les pouvoirs publics.

Le nombre désormais conséquent de personnes reconnues réfugiées en France – plus de 30 000 adultes chaque année – a conduit à une politique dédiée d'intégration, dont l'un des axes majeurs est l'emploi.

C'est ainsi que le gouvernement s'est engagé dans une ambitieuse politique d'insertion professionnelle des réfugiés qui s'est incarnée par la tenue du Comité interministériel à l'intégration en juin 2018. Les différents ministres concernés ont affirmé leur volonté de reconstruire une politique d'intégration volontariste, portant tout particulièrement sur l'accès à l'emploi ou à la formation.

Avant d'explicitier les initiatives menées, il est important de rappeler l'organisation administrative complexe de la politique d'intégration professionnelle des réfugiés. Deux ministères sont impliqués au premier plan : le ministère du Travail par ses attributions métier et le ministère de l'Intérieur au titre de ses attributions vis-à-vis du public relevant du statut de réfugié. Au sein du ministère du Travail, c'est principalement la délégation générale pour l'emploi et la formation professionnelle (DGEFP) qui pilote cette politique. Au ministère de l'Intérieur, sont compétentes la direction générale des étrangers en France (DGEF) et la Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (DIAIR). Ensuite, l'État décentralisé intervient beaucoup en tant qu'animateur de cette politique publique. Au niveau régional, on retrouve les directions régionales

des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) et au niveau départemental les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS). Aux côtés de l'État, deux offices jouent un rôle central : l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), qui octroie la protection internationale, et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), qui est le bras armé de l'État pour l'intégration de l'ensemble des primo-arrivants grâce, entre autres, à la gestion de cours de français.

Le ministère du Travail a mobilisé le plan d'investissement dans les compétences (PIC). Ce plan représente sur la période 2018-2022 une enveloppe d'environ 15 milliards d'euros tournée vers les personnes éloignées de l'emploi. Dans ce cadre, une enveloppe de 50 millions d'euros a été dédiée pour financer des parcours vers l'emploi pour plus de 30 000 réfugiés d'ici à 2022.

La politique d'intégration renforcée s'incarne aussi fortement dans les territoires. En effet, cette politique s'appuie sur un maillage territorial d'opérateurs rigoureusement sélectionnés par un comité de sélection interministériel et *via* la logique d'appel à projets. Outre leur compétence, les lauréats s'inscrivent dans un réseau de socialisation bien ancré dans les territoires.

S'il est trop tôt pour évaluer les résultats de cette politique, il est néanmoins possible de la caractériser :

- Elle répond à une forte attente des réfugiés, mais aussi des services territoriaux de l'État, des associations et des entreprises.



Le bureau d'accueil de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), à Paris.

« L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) est le bras armé de l'État pour l'intégration de l'ensemble des primo-arrivants grâce, entre autres, à la gestion de cours de français. »

- Elle s'appuie sur une logique de parcours et non de dispositifs, c'est-à-dire que l'on s'intéresse à l'impact des projets sur la vie des personnes et non sur la structure porteuse du dispositif ou son financeur.
- Elle contribue à l'intégration des réfugiés dans tous les domaines de la vie sociale, au-delà de l'insertion professionnelle.

Une réponse à l'attente des services territoriaux de l'État et des opérateurs

Après 2015, de nombreuses initiatives ont été lancées par des opérateurs associatifs et privés, soutenus par les préfets et leurs services (DDCS et Direccte), ainsi que par un certain nombre de collectivités territoriales.

De qui parle-t-on ?

Les réfugiés viennent désormais en grande majorité de pays non francophones, contrairement aux décennies précédentes. Ce sont majoritairement des hommes, jeunes (moyenne d'âge de 31 ans) et faiblement qualifiés au regard des normes professionnelles françaises. Cependant, ne serait-ce que pour vivre ou survivre dans leur pays d'origine, la plupart de ces réfugiés ont déjà exercé une activité professionnelle, généralement « informelle ». Actuellement, leur taux d'emploi est faible (les estimations varient entre 31 et 39 %), plus particulièrement chez les femmes.

L'objectif de toute politique publique doit donc être double : améliorer le taux d'emploi et, au minimum, améliorer le taux d'activité, c'est-à-dire former pour permettre au bénéficiaire d'être en adéquation avec le marché de l'emploi.

Les grands projets d'insertion professionnelle des réfugiés

Mené à l'initiative du ministère de l'Intérieur, le programme HOPE (Hébergement, orientation, parcours vers l'emploi) a joué un rôle précurseur dans la coopération avec les branches professionnelles pour assurer la formation de plus de 1 000 réfugiés depuis 2018, notamment dans des métiers du bâtiment.

En outre, le lancement fin 2018 par le ministère du Travail d'un appel à projets pour l'insertion professionnelle des réfugiés (IPR), piloté dans un cadre interministériel, a permis de sélectionner 55 projets territoriaux pour un montant total de 50 millions d'euros. Au total, ce sont près de 30 000 parcours vers l'emploi qui ont ainsi été financés. La logique d'appel à projets permet d'avoir une diversité dans les actions et parcours proposés, qui s'inscrivent en complémentarité avec l'offre identifiée de HOPE.

Ces programmes ont permis de catalyser des attentes convergentes :

- celles d'opérateurs publics et d'associations et, dans une moindre mesure, d'entreprises opérant conjointement

dans les mêmes bassins d'emploi, mais manquant de financements dédiés ;

- celles des réfugiés eux-mêmes. Ceux-ci sont en effet extrêmement motivés pour travailler – une motivation attestée par leurs employeurs – ce qui s'explique par leur parcours de vie. Exercer un travail en France leur paraît donc naturel, mais leur accès au marché du travail français nécessite un accompagnement et une formation.

Une logique de parcours et non de dispositifs

Passer d'une logique de dispositifs à une logique de parcours n'est pas anodin. Pendant longtemps, chaque porteur de projet se bornait à la mise en œuvre de son propre dispositif, indépendamment de l'écosystème des acteurs de l'accueil et de l'intégration. On était alors pleinement dans une logique d'optimisation d'un dispositif qui ne constituait pourtant qu'un élément d'un ensemble plus vaste d'actions. Aujourd'hui, de nombreux dispositifs existent et chacun des porteurs de projet s'intéresse à l'impact de son dispositif dans le parcours global d'une personne. Il arrive qu'une personne réfugiée bénéficie de plusieurs dispositifs, en fonction, par exemple, de la maturation de son projet professionnel.

De plus en plus de projets sont aujourd'hui des dispositifs d'accompagnement global. Ainsi, le rôle du travailleur social est ici la clef pour accompagner la personne dans l'ensemble des dimensions de son parcours d'intégration : emploi, démarches administratives, logement. En effet, si certains dispositifs ont pour cœur d'action l'accès à l'emploi, il est important de sécuriser la personne dans ses démarches ou dans son logement, pour qu'elle puisse s'impliquer totalement dans sa formation professionnelle.

À côté de la mobilisation de dispositifs dédiés aux personnes réfugiées, la politique de l'emploi comprend de nombreux dispositifs de droit commun efficaces et mobilisables au profit des réfugiés : par exemple, les « POEC » (préparation opérationnelle à l'emploi collectif) qui, d'une durée de 400 heures, mêlent immersion en entreprise et formation. Certains POEC se sont attachés à y ajouter des cours de français lorsqu'ils s'adressent aux personnes réfugiées.

La principale difficulté consiste à identifier des opérateurs sachant élaborer et mettre en œuvre des parcours d'insertion professionnelle : c'est ce qui a été fait dans le cadre de l'appel à projets IPR.

Ces opérateurs relèvent de plusieurs catégories :

- Les associations, généralement gestionnaires de l'hébergement de migrants, ont par ailleurs développé une activité d'insertion professionnelle. Elles présentent plusieurs avantages : l'identification des candidats à partir de la structure d'hébergement, des coûts bien maîtrisés et surtout la connaissance de l'environnement professionnel et social. Ces associations ont une assise territoriale bien identifiée et l'appel à projets IPR a permis de les connaître au plan national. La plupart d'entre elles ont pour caractéristiques l'ancienneté de leur implantation et de leur expérience ainsi qu'un solide ancrage local.

- Certains opérateurs appartiennent au service public de l'emploi. C'est le cas des maisons de l'emploi qui ont pour mission de proposer des actions innovantes pour prendre en compte la logique des territoires dans le domaine de l'emploi. Elles assurent particulièrement bien le lien entre les missions locales qui s'occupent de l'insertion professionnelle des 16-25 ans et les entreprises, à un moindre coût. Elles sont soutenues financièrement par l'État, la région, le département et les villes de leur territoire.
- Enfin, plus récemment, des organismes professionnels et des entreprises ont commencé à intervenir. Les entreprises de travail temporaire et les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) développent rapidement leurs prestations au profit des réfugiés en liaison directe avec les entreprises.

Tous ces opérateurs s'efforcent d'agir dans le cadre du droit commun. Par exemple, ils utilisent les clauses d'insertion figurant dans les marchés publics qui permettent de valoriser un candidat qui s'engage à recruter des publics prioritaires, comme l'est le public des réfugiés. De plus, ils préparent les réfugiés pour répondre aux conditions des recrutements habituels des entreprises : l'argument de la responsabilité sociale des entreprises reste très minoritaire.

Du côté des entreprises, les principales réticences sont de deux ordres :

- d'ordre pratique : la maîtrise du français. Par ailleurs, la reconnaissance des compétences d'origine ou acquises dans le cadre de formations dispensées en France et des diplômes peut s'avérer difficile (par exemple, les initiatives de « badges électroniques » pour attester des compétences sont peu reconnues par les entreprises). Cette dernière réticence est aisément surmontée en cas de pénurie de main d'œuvre dans les métiers en tension.
- d'ordre légal : il s'agit principalement d'une méconnaissance de la législation et de la crainte d'être en infraction ; la notion d'« autorisation de travail » qui n'est pas nécessaire pour les réfugiés est souvent présente auprès des employeurs.

Enfin, l'appui du service public de l'emploi et de l'OFII aux opérateurs économiques a beaucoup progressé. En effet, l'OFII est organisé en directions territoriales qui de plus en plus nouent des liens avec le tissu local, en particulier avec les acteurs économiques. Par exemple, l'OFII est aujourd'hui très impliqué dans HOPE pour participer au repérage des profils qui peuvent intégrer ce dispositif. C'est un relais précieux sur le terrain du fait qu'il connaît très bien son public.

Au-delà de l'insertion professionnelle : l'intégration des réfugiés dans le logement, la mobilité et la vie sociale

Le rôle majeur que joue l'insertion professionnelle dans l'intégration civique, au-delà de raisons économiques, a une raison simple : elle répond à une forte demande des intéressés eux-mêmes. Elle permet ainsi de rompre l'iso-

lement dans lequel sont rapidement plongés les réfugiés, surtout quand ils sont, en outre, confrontés à la difficulté du logement.

Mais c'est surtout la qualité des porteurs de projet accompagnant les réfugiés qui permet une véritable insertion civique. Nombre d'associations porteuses de projet combinent en effet plusieurs atouts : la compétence, l'engagement et l'insertion dans des réseaux de socialisation informels. L'engagement n'est pas politique mais moral : nombre de ces accompagnateurs se réfèrent, explicitement ou non, à des familles de pensée porteuses de valeurs humanistes.

Cet engagement peut avoir des conséquences concrètes, telle que l'insertion dans des réseaux de socialisation, permettant, le cas échéant, de surmonter des difficultés extra-professionnelles (logement, mobilité, etc.) ; autrement dit, permettant de mobiliser rapidement des réseaux d'entraide. Sous une autre forme, le même engagement soutient l'action des opérateurs du service public de l'emploi et des milieux professionnels les plus actifs dans l'insertion professionnelle des réfugiés.

Le rôle de la DIAIR dans l'intégration professionnelle des réfugiés

L'intégration est bien une politique de l'État. En démontre le rôle moteur que jouent les services territoriaux de l'État (Direccte, DDCS, DT OFII (direction territoriale de l'Office français de l'immigration et de l'intégration)) dans l'initiation de dynamiques territoriales pour l'emploi des réfugiés. Le rôle de l'État « animateur » prend ici tout son sens. C'est d'ailleurs une des raisons de la création de la Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des

réfugiés (DIAIR). Par sa structuration en mode projet, la délégation que je dirige depuis janvier 2018, date de sa création, participe à l'animation de la politique d'accueil et d'intégration des réfugiés. En particulier, la DIAIR porte la stratégie nationale d'accueil et d'intégration des réfugiés qui permet de structurer les priorités : emploi, logement, apprentissage du français, accès aux droits, fracture numérique, etc. Son objectif est double : améliorer la vie quotidienne des personnes réfugiées et changer le regard que peuvent porter les Français sur les migrations. Pour ce faire, un dialogue nourri est mené en interministériel, avec l'État territorial, mais aussi avec les acteurs du territoire.

Car l'intégration des réfugiés se fait avant tout dans les territoires. Ainsi, les collectivités territoriales assument un rôle majeur. La DIAIR a souhaité engager un dialogue constructif avec les métropoles pour mieux comprendre leurs enjeux au regard de cette question. Après un diagnostic partagé du territoire, onze métropoles se sont engagées en 2020 dans une contractualisation – les contrats d'accueil et d'intégration des réfugiés (CTAIR) –, qui permet de financer des actions de terrain (logements temporaires, dispositifs emploi, ateliers pour créer du lien avec la société française). Ces onze métropoles sont : Nancy, Metz, Strasbourg, Bordeaux, Lyon, Toulouse, Grenoble, Dijon, Rennes, Brest et Clermont-Ferrand. De plus, dans les métropoles souffrant d'un manque de coordination, un poste de coordinateur y a été créé pour faire le lien entre les initiatives diverses irradiant le territoire considéré.

Ce travail conjoint entre l'État et les collectivités territoriales est le garant d'une intégration réussie, tout particulièrement sur le volet « Intégration professionnelle des réfugiés ».