

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête relative aux conséquences des accords du Touquet sur l'action publique et le respect des libertés et droits fondamentaux des personnes migrantes

- Audition, ouverte à la presse, de M. Jérôme Vignon, ancien président de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, coauteur d'un rapport au ministre de l'intérieur sur la situation des migrants dans le Calaisis (2015) 2
- Présences en réunion..... 15

Jeudi

19 février 2026

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 4

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

**Présidence de
M. Sébastien Huyghe
*Président de la commission***



La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président Sébastien Huyghe. Mes chers collègues, nous accueillons pour cette deuxième audition monsieur Jérôme Vignon, conseiller à l'Institut Jacques Delors. Monsieur Vignon, vous êtes ancien président de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale et avez longtemps travaillé auprès de l'ancien président de la Commission européenne.

En 2014-2015, vous avez été chargé par M. Bernard Cazeneuve, alors ministre de l'intérieur, d'une mission sur la situation des migrants dans le Calais, copilotée par l'ancien préfet du Nord et préfet de région, M. Jean Aribaud. Celle-ci a donné lieu à la publication d'un rapport à l'été 2015, soit un an avant le démantèlement de la « jungle de Calais ».

Votre audition doit nous permettre de revenir sur la situation qui prévalait il y a dix ans, afin de pouvoir appréhender ce qui a changé depuis lors, mais également les problématiques qui perdurent. Je crois savoir par ailleurs que vous suivez toujours attentivement ces questions dans le cadre d'un groupe de travail de l'Institut Jacques Delors.

Avant de vous donner la parole, je vous rappelle que l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Je vous invite donc à lever la main droite et à dire : « *Je le jure* ».

M. Vignon prête serment.

M. Jérôme Vignon, ancien président de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Mesdames et messieurs les députés, je me concentrerai dans cette intervention liminaire sur les questions générales, qui me ramènent à la situation de 2014-2015, puisque la lettre de mission que nous avons reçue avec le préfet Jean Aribaud date d'août 2014.

Lorsque nous avons été saisis de la situation calaisienne, celle-ci était déjà devenue, du point de vue de l'ordre public, extrêmement difficile à tenir. Depuis la fermeture du centre de Sangatte, vécue comme un traumatisme par presque tous les acteurs concernés, qu'il s'agisse des responsables du ministère de l'intérieur ou des associations, la situation n'avait jamais réellement été gérée. Elle était contenue, maintenue sous un contrôle policier permanent. Ce contrôle s'est d'ailleurs renforcé à partir de 2011-2012, au moment de la crise libyenne, lorsque les désordres en Libye, puis en Afrique subsaharienne et dans la Corne de l'Afrique, ont provoqué une augmentation importante du flux de réfugiés passant par l'Italie avant de remonter vers Calais, devenu le principal point de passage vers le Royaume-Uni.

Ce flux « secondaire » a entraîné une multiplication des campements autour de Calais, qui étaient gérés non par une politique globale, mais presque exclusivement par des dispositifs sécuritaires : dispersion policière, gazages, démantèlements successifs. La situation était devenue difficilement soutenable, à la fois pour les associations qui tentaient d'assurer un minimum vital – douches, nourriture –, mais aussi pour la population locale, qui subissait un certain nombre d'inconvénients et se sentait profondément déstabilisée. Nous étions arrivés à un point où l'action publique ne pouvait plus se limiter à juxtaposer un dispositif humanitaire précaire et une présence policière accrue.

L'État avait bien tenté de prendre un peu d'avance, en réservant des terrains pour le futur site Jules-Ferry, destiné en principe à offrir certains services de base. Mais, dans les faits, l'essentiel du soutien provenait encore des associations. À Calais, celles-ci étaient de deux types : les associations « locales », issues d'une longue tradition d'hospitalité propre à cette ville de passage, et les « grandes » associations nationales, comme le Secours catholique ou Médecins du Monde, qui ont été à l'origine de la demande d'une mission indépendante.

Ces événements sont intervenus dans un contexte politique particulier, marqué par un ministre de l'intérieur que je considère d'exception, Bernard Cazeneuve. Il n'envisageait pas Calais comme un simple problème d'ordre public, mais comme un enjeu profondément humanitaire et fondamentalement européen. Il était conscient que les phénomènes observés à Calais ne relevaient pas seulement d'une problématique locale, mais d'une dimension européenne.

La mission a ainsi été confiée par les pouvoirs publics et les associations à deux personnes : Jean Aribaud, préfet chevronné qui connaissait intimement le Nord, et moi-même, proposé par les associations non pour mon expertise migratoire, mais pour mon expérience en matière de travail collectif entre administrations, associations et personnes en grande précarité, acquise à l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Il ne s'agissait donc pas d'une mission d'expertise technique sur la migration, mais d'une mission de diagnostic partagé, de l'élaboration d'un cadre de coopération et de la rédaction d'un rapport.

Nous avons remis notre rapport en juin 2015, après un an de travail. La « jungle de Calais » a été démantelée en octobre 2016, plus d'un an après la publication du rapport. À cette occasion, une seconde mission nous a été confiée pour réfléchir à l'avenir du dispositif après le démantèlement. Cette seconde mission, toutefois, n'a pas connu les mêmes suites : nos recommandations n'ont pas été retenues. En revanche, l'essentiel de celles du premier rapport ont bel et bien été appliquées par Bernard Cazeneuve.

En relisant ce rapport aujourd'hui, plusieurs convictions demeurent d'une actualité totale, même si le contexte a changé et que les responsabilités respectives du Royaume-Uni et de la France ne correspondent plus à celles qui étaient prévues dans le cadre du traité du Touquet.

La première de ces convictions est la suivante : la situation du Calais n'est pas une question franco-britannique, mais une question européenne. Vouloir aborder de manière durable une gestion – une régulation aujourd'hui – de ces passages par les *small boats* vers le Royaume-Uni implique de fournir des réponses à l'échelle européenne, et que les pays en amont soient également impliqués. Certes, on peut penser que les personnes migrantes qui prennent aujourd'hui le risque de traverser la Manche dans ces *small boats* sont peut-être plus déterminées encore que ne l'étaient les migrants que nous avons connus à Calais en 2015. Cependant, je continue de penser que pour une partie d'entre eux au moins, cette option anglaise n'avait pas été choisie dès le départ, mais qu'elle avait été confortée par différents échanges qu'ils avaient pu avoir.

Quoi qu'il en soit, la gestion de ce problème fait partie de la coresponsabilité dans le cadre de l'Union européenne, puisqu'en toute hypothèse, la France est elle-même soumise à ce cadre. Une partie de l'évolution du cadre, le pacte migratoire européen, comporte des éléments qui font écho aux difficultés que nous avons rencontrées lorsque nous étions dans un cadre bilatéral franco-britannique, en 2015.

Pour analyser la dynamique des flux et les solutions alternatives au passage en force clandestin vers le Royaume-Uni, il faut associer les autres États membres parties prenantes au pacte migratoire européen, en particulier dans sa dimension de solidarité. De fait, nous le constatons déjà en 2015 : le niveau de fréquentation des campements de Calais était directement corrélé au nombre d'entrées irrégulières en Italie. Il existait également une enquête du Secours catholique intitulée « Je ne savais même pas où allait notre barque », qui montrait que, pour beaucoup, la destination britannique n'était pas un projet initial, mais une option construite au fil d'un voyage de deux ou trois ans. Cette observation reste valable : même si l'attractivité du Royaume-Uni s'est renforcée auprès de certaines populations, il existe toujours un pourcentage non négligeable de personnes pour lesquelles l'option britannique s'est imposée progressivement.

La deuxième conviction concerne les conditions dans lesquelles les forces de police sont amenées à remplir leur mission. Les missions policières ont évolué avec la mise à jour du traité de Sandhurst : il ne s'agit plus seulement de porter assistance en mer, mais aussi d'empêcher la mise à l'eau, ce qui implique un usage de la force plus fréquent, qui pouvait parfois être abusif.

Nous avons longuement réfléchi avec Jean Aribaud à cet équilibre fragile. Trois éléments nous paraissaient essentiels : la suffisance des effectifs policiers, leur formation homogène – ce qui était difficile, car les unités se succédaient très rapidement – et leur connaissance des personnes auxquelles elles faisaient face.

Une troisième conviction est liée à la question de « l'appel d'air », qui tétanise littéralement le ministère de l'intérieur. Dans l'esprit et la culture du ministère, le développement de mises à l'abri, de protections, la distribution d'une meilleure nourriture et de soins, l'attractivité du lieu pour les migrants s'en trouvera automatique accrue. On ne peut pas balayer ce raisonnement du revers de la main. Nous avons par exemple entendu le directeur du centre de Sangatte expliquer que son nom circulait dans tout le Moyen-Orient, et que les migrants demandaient à être orientés vers lui.

Si le flux entrant de migrants en situation irrégulière qui désirent tenter leur chance dans l'Union européenne ne dépend pas de ce qui se passe à Calais, l'orientation du flux lui-même, une fois que les personnes migrantes sont rentrées sur le sol de l'Union européenne, peut dépendre des arbitrages réalisés par les réseaux de passeurs. Ces arbitrages tiennent éventuellement compte des plus ou moins grandes facilités offertes aux migrants pour « tenter leur chance » à Calais.

L'appel d'air existe donc, mais il est relatif et secondaire. À l'inverse, l'attractivité de second rang du Calais ne doit pas empêcher de traiter humainement les personnes qui cherchent à se rendre au Royaume-Uni. Au contraire, si nous voulons avoir quelques chances de les faire réfléchir à leur situation, réévaluer leur projet – qui n'est pas systématiquement définitif –, il faut créer les conditions dans lesquelles elles puissent, de manière apaisée et en sécurité, songer à demander l'asile ailleurs qu'au Royaume-Uni. En conséquence, y compris d'un point de vue de gestion de la question sécuritaire, un minimum de traitement humain est nécessaire, et à tout le moins une mise à l'abri, c'est-à-dire un toit.

Enfin, le dernier élément concerne la coopération avec le Royaume-Uni. Nous ne sommes plus dans l'esprit du traité du Touquet, qui renvoyait vers la France la totalité de la charge. Puisque des forces de police britanniques étaient installées sur le sol français, il aurait été possible d'imaginer qu'elles puissent se charger aussi d'instruire l'asile, ce qui n'est pas inclus dans les accords du Touquet.

J'ai été frappé par un propos de Bernard Cazeneuve, quand nous nous interrogeons sur la renégociation du traité du Touquet. Il indiquait ainsi très justement que si la France donnait l'impression de ne plus émettre aucune objection au passage des migrants, que Calais était devenu une porte d'entrée ouverte vers le Royaume-Uni, la situation deviendrait très difficilement gérable.

L'État français lui-même ne peut pas se constituer en passeur, en ignorant le droit français et le droit communautaire, qui doivent s'appliquer à celles et ceux qui prennent tous les risques pour traverser la Manche. On ne peut pas demander à l'État de droit de renoncer à une partie de ses responsabilités.

Pour autant, selon les termes du traité du Touquet, le Royaume-Uni partage une responsabilité, qui est aussi celle de la France, laquelle consiste à traiter la question d'ordre public liée à la concentration, diffuse mais réelle, de ces personnes migrantes ou exilées dans toute la région, sur environ 200 kilomètres. Il convient de faire respecter l'État de droit – ce qui n'est pas le cas actuellement – dans l'intérêt conjoint des deux pays.

M. le président Sébastien Huyghe. L'État français a-t-il sous-estimé l'impact social, économique et politique local des accords du Touquet, notamment pour les territoires du Calais ?

Votre rapport appelait à une coopération franco-britannique renforcée. L'équilibre des responsabilités et des charges financières entre la France et le Royaume-Uni a-t-il évolué depuis la rédaction de votre rapport en 2015 ? Si vous deviez actualiser aujourd'hui vos recommandations de 2015, que modifieriez-vous, à la lumière de l'expérience acquise ?

M. Jérôme Vignon. À l'époque, nous ne savions pas que nous n'étions qu'au début d'une très forte montée en puissance de l'immigration irrégulière dans l'Union européenne en général.

Les années 2014 et 2015 ont marqué un tournant majeur : la crise syrienne et l'ouverture de nouvelles routes migratoires ont entraîné une intensification sans précédent des entrées irrégulières au sein de l'Union. Ces niveaux, de l'ordre de 600 000 à 800 000 par an, sont encore observés aujourd'hui. Cette hausse n'était pas un simple pic conjoncturel, comme ceux que l'on avait connus à l'occasion de crises antérieures – je pense à la Tunisie ou aux Balkans. À l'époque, ni les États membres ni les institutions européennes ne percevaient vraiment que l'on basculait vers un régime migratoire entièrement nouveau, irrégulier. En réalité, les flux se sont stabilisés à un niveau structurellement élevé.

Dans ce contexte, la question de l'impact sur la population calaisienne s'est posée. À mon sens, cet impact n'a pas été ignoré : Bernard Cazeneuve a rapidement compris que la situation ne pouvait plus être gérée selon les schémas traditionnels. En effet, la doctrine policière en vigueur cherchait essentiellement à réguler le flux en essayant de dissuader, en rendant les conditions de vie particulièrement précaires, guidée par l'obsession d'éviter les concentrations, lesquelles sont propices au travail des passeurs.

Le ministre a fait preuve de clairvoyance, a porté sur ces situations un regard que n'avaient pas ses troupes, qui étaient accoutumées à gérer ces sujets à travers des moyens sécuritaires et une coopération difficile avec des auxiliaires humanitaires. Bernard Cazeneuve a ainsi accepté de mettre en œuvre une doctrine plus complexe, consistant à prendre en compte les besoins des migrants et à engager pleinement la responsabilité de l'État à Calais en décidant de créer un centre de premier accueil (CPA) en dur suffisamment grand pour mettre en échec la « jungle ». Il a décidé qu'il n'était plus possible de fermer les yeux sur la situation de cette jungle, qui générait des désordres considérables, à travers la multiplication des activités des passeurs, mais aussi les rixes entre différentes mafias – qui ne concernent pas uniquement les Kurdes irakiens.

Le ministre de l'intérieur a alors pris le risque de faire face à ces désordres, sources de souffrance pour les migrants, mais aussi pour la population calaisienne, en allouant des moyens importants, à l'instar de ce camp « en dur », capable d'absorber peu à peu la totalité de cette « jungle ». Il a été dépassé puisqu'à partir du milieu de 2015, le flux syrien s'est encore amplifié. En 2015 et 2016, les flux d'arrivées ont dépassé la capacité d'absorption de ces préfabriqués bâtis sur le centre Jules-Ferry. À ce titre, ce centre n'était pas initialement un centre de mise à l'abri, mais un centre dans lequel la nourriture, les soins de base, les douches étaient proposés.

À travers ce centre, il ne s'agissait pas seulement de mettre des personnes à l'abri, mais aussi d'affirmer que l'État reprenait la main, que ce n'étaient pas les passeurs qui décidaient. Ce message, adressé à la fois aux migrants et à la population locale, constituait un élément essentiel de la stratégie adoptée. En effet, le dialogue implicite entre les populations migrantes et l'État est essentiel, à tout le moins les messages que ce dernier cherche à transmettre. Pour nous, il était fondamental que s'établisse une forme de dialogue, de compréhension entre des acteurs antagonistes, l'État qui doit faire respecter l'ordre, et la population migrante. Je rappelle que le maire de l'époque, étiquetée Les Républicains, avait clairement souligné que l'État devait remplir toutes ses missions à Calais.

De ce point de vue, je pense toujours que Bernard Cazeneuve a trouvé à l'époque la bonne réponse. Cependant, face aux débordements constatés, il a été décidé d'évacuer complètement la jungle et de mettre en œuvre la partie de notre rapport qui ne l'avait pas été encore. Notre rapport s'intitulait « Le pas d'après ». Le pas d'après signifiait qu'il ne suffisait pas d'évacuer, même si l'on parlait tout de même de 6 000 à 8 000 personnes, dont 1 500 mineurs.

Il ne s'agissait pas seulement de procéder à l'évacuation, mais de savoir ce que l'on ferait ensuite, une fois cette évacuation réalisée. C'est ici qu'intervenaient les centres d'accueil et d'orientation (CAO), au nombre de 370. Nous en préconisions deux ou trois, mais Bernard Cazeneuve en a créé plusieurs centaines. Il existait une logique, une stratégie : en tant qu'État de droit, nous nous opposons aux passages irréguliers à travers la Manche, mais nous étions cohérents. Puisque nous n'étions pas d'accord, il fallait, à ce moment-là, offrir une alternative. C'est précisément cette construction qui me semble aujourd'hui manquer.

Existe-t-il un équilibre concernant la coopération franco-britannique ? La réponse est négative, pour le moment. Le Royaume-Uni s'acquitte de sa part, essentiellement en contribuant financièrement. Environ 34 000 passages réussis ont eu lieu en 2024, et 40 000 sont intervenus en 2025. Lorsque les migrants franchissent la Manche et arrivent au Royaume-Uni, leur première démarche consiste à demander l'asile. Dès lors, il est erroné de dire que le Royaume-Uni ne remplit pas sa part : il instruit l'asile, mais uniquement lorsque les personnes sont sur son sol. Il s'agit là d'une manière pour lui de réguler le flux, en rendant plus difficile l'accès à son territoire.

Je pense qu'aujourd'hui, le Royaume-Uni devrait, *a priori* et non *a posteriori*, assumer une part bien plus importante de l'instruction des demandes d'asile, que nous proposons dans notre rapport et qui respecte l'esprit du « *one for one* ». Mais il faut aller plus loin, et que le Royaume-Uni s'inscrive dans la logique du pacte migratoire en cours de réalisation, lequel comporte un volet solidarité, c'est-à-dire un mécanisme par lequel les pays de première entrée sont soutenus par les États de seconde ligne dans le partage des responsabilités. Nous pourrions d'ailleurs en discuter plus en détail.

Je pense que les négociations avec le Royaume-Uni sont loin d'être achevées. De plus, l'accord franco-britannique *one for one* engendre, des répercussions sur les autres États membres de l'Union européenne, puisque les personnes dont la France instruit l'asile pourraient, en vertu du règlement dit de Dublin, devoir être renvoyées vers les pays d'entrée comme l'Italie, la Grèce ou l'Espagne. Les autres États de l'Union sont donc concernés par cet accord et, de fait, inquiets. La Commission européenne observe la situation, mais sans s'exprimer publiquement.

Il me semble que, de la même manière que le Royaume-Uni demande à participer volontairement à certaines politiques communautaires, il serait logique qu'il participe également à la mise en œuvre du pacte de solidarité, dont une première version a été approuvée par le Conseil des ministres de l'Union européenne à la fin de l'année dernière. Puisque le Royaume-Uni réclame un renforcement du contrôle aux frontières extérieures de l'Union par les pays de première entrée, il doit donc logiquement accepter en contrepartie d'en partager également le volet solidarité. Nous n'en sommes pas encore là, mais cette cohérence me paraît nécessaire.

Vous m'interrogez sur l'actualisation des recommandations, soit un vaste sujet. Nos recommandations, en particulier celles portant sur la dimension européenne, les liens avec l'Italie et avec le Royaume-Uni, ou la mutualisation de l'instruction des demandes d'asile, trouvent aujourd'hui un écho dans l'évolution de l'Union européenne depuis 2015. En effet, le pacte migratoire progresse dans ce sens. Il vise à renforcer l'efficacité des mesures de contrôle aux frontières extérieures, des procédures de retour – ce qui peut être critiqué – mais il instaure aussi des mécanismes de solidarité qui, bien que complexes, existent réellement. Les pays de première entrée ne sont plus entièrement isolés. Tel était exactement l'esprit de nos propositions. Dès lors, si le pacte migratoire est correctement appliqué, une partie de nos recommandations, qui jusqu'ici n'avaient pas été mises en œuvre, trouve désormais une réponse.

Un autre aspect témoigne par ailleurs des défaillances existantes. Il concerne la coopération entre les acteurs sur place, dans le Calais et le Dunkerquois. Pour nous, il était vital que se poursuive cette instance de dialogue et de diagnostic, qui était présidée par le préfet et réunissait la police judiciaire, la gendarmerie, les forces de la police aux frontières (PAF), les magistrats, les associations et la municipalité. Nous envisagions même que des représentants des migrants y participent, afin que chacun comprenne les contraintes, les besoins et les limites des uns et des autres. En effet, cette connaissance réciproque change absolument tout.

Or aujourd'hui, nous connaissons un système extrêmement conflictuel, alors même que les forces de sécurité et les associations humanitaires ont besoin les unes des autres pour exercer correctement leurs missions.

Les humanitaires ne peuvent ignorer les obligations de sécurité intérieure, ni les risques encourus par les migrants eux-mêmes. Les forces de l'ordre, quant à elles, ne peuvent avoir accès aux personnes migrantes qu'à travers les associations, les seules à bénéficier de leur confiance. Cette complémentarité est essentielle, mais elle a été négligée, considérée comme une broutille.

Le pilotage de la zone de Calais, sur environ 200 kilomètres, nécessite également un tableau de bord. En tant que statisticien, démographe et économiste, je reste convaincu que l'évaluation mensuelle de la situation est décisive. Comprendre ce qui se passe suppose de mettre en relation ce qui survient localement avec les évolutions rencontrées ailleurs en Europe et dans le monde. Il importe également de connaître les mouvements dans les centres d'accueil, l'activité de première ligne de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii), et la manière dont les flux se transforment. Un tableau de bord offre un guidage rationnel, indispensable pour éviter les réactions improvisées.

Dans notre rapport, nous avons aussi proposé d'établir un nouvel équilibre entre droits et devoirs, c'est-à-dire à la fois rendre plus crédible l'accès à l'asile dans la région, mais, en parallèle, garantir que lorsque la demande d'asile ou toute forme de protection est refusée, l'éloignement puisse être mis en œuvre rapidement et efficacement. Cela supposait donc d'élargir la capacité des centres de rétention administrative (CRA).

Nous avons également souligné la nécessité de traiter les « situations de non-droit prolongé », c'est-à-dire celles où des personnes ni expulsables ni régularisables qui demeurent dans des impasses, pendant des années. Face à ces impasses, nous avons proposé de créer un statut particulier pour les personnes qui n'ont pas droit au séjour, mais que l'on ne peut pas renvoyer, en dépit des obligations de quitter le territoire français (OQTF). D'autres pays, comme l'Espagne, l'Italie, l'Allemagne, ou l'Autriche ont de leur côté pris des mesures en ce sens, afin de regarder la situation en face.

Mme Elsa Faucillon, rapporteure. Monsieur Vignon, vous avez utilisé le terme « appel d'air » qui est aujourd'hui très connoté politiquement ; je pense que vous en avez conscience. À mes yeux, il est important que vous puissiez nous indiquer quels ont été les indicateurs utilisés pour permettre de formuler ce terme « d'appel d'air ». Repose-t-il sur des faits circonstanciés, des chiffres qui permettent d'évaluer les flux supplémentaires qui auraient été occasionnés par des mesures jugées protectrices ?

Ensuite, comment analysez-vous le « double langage » tenu par le Royaume-Uni, qui semble plus travailler à réduire son attractivité en s'attaquant aux droits des personnes exilées plutôt qu'à lutter contre l'exploitation du travail dissimulé, qui met en danger ces personnes ?

Enfin, jugez-vous que les accords du Touquet entre la France et le Royaume-Uni sont asymétriques ? Si tel est le cas, de quel côté penche cette asymétrie ?

M. Jérôme Vignon. J'ai employé le terme « appel d'air » à dessein, dans la mesure où il s'agit d'une pomme de discorde qu'il faut quand même traiter. Ensuite, je ne dispose pas de chiffres qui permettraient d'attester qu'une inflexion des flux être soit attribuable à la qualité particulière d'un lieu. Néanmoins, un certain nombre d'indications laissent penser que le centre de Sangatte a attiré un grand nombre de migrants qui n'avaient pas initialement vocation à aller au Royaume-Uni mais qui y ont trouvé une qualité d'accueil exceptionnelle par rapport aux autres centres sociaux de la région.

Mme Elsa Faucillon, rapporteure. Ces dernières années, nous avons observé une hausse continue des flux, alors même que le centre Jules-Ferry n'existe plus. Ne subsiste plus que l'accueil de jour du Secours catholique, qui n'est pas financé par l'État. De fait, les conditions d'accueil des exilés sur place se sont largement détériorées, mais les flux sont pourtant toujours aussi importants.

M. Jérôme Vignon. Les économistes diraient que, sur le moyen long terme, il n'existe pas d'effet d'appel d'air, mais que celui-ci peut exister dans le court terme, période dans laquelle travaillent les acteurs.

Lorsque le démantèlement de la jungle de Calais a débuté en 2016, le nombre de mineurs isolés était alors inférieur à une centaine. À partir du moment où un reclassement et une mise à l'abri ont été envisagés après le démantèlement, ce nombre a été multiplié par sept. Cet exemple illustre le fait que l'action des pouvoirs publics, dans le court terme, peut favoriser ou non des formes de concentration. La question des mineurs isolés a d'ailleurs été l'une des plus épineuses que Bernard Cazeneuve a dû résoudre, car nous nous sommes retrouvés face à un afflux considérable, qui n'avait pas pu être anticipé. La mise en œuvre des opérations s'en est d'ailleurs trouvée différée.

En résumé, sur le moyen et long terme, les causes structurelles déterminent les flux. Mais dans la gestion pratique, dans la conduite réelle des opérations, il faut tenir compte des arbitrages réalisés, y compris avec le concours des passeurs. J'en profite pour indiquer que les populations migrantes sont extrêmement bien informées de toutes les modifications d'ordre administratif ou législatif et qu'elles agissent en conséquence. Les messages que nous envoyons influencent décisivement leurs choix et leurs arbitrages. Ainsi, les actions de l'Italie pour dissuader des débarquements sur ses côtes engendrent des conséquences directes sur le détournement et la création d'autres voies migratoires. Plutôt que de parler « d'appel d'air », si cette expression doit être désobligeante, je pense que la situation conduit surtout à tenir compte des interactions entre d'une part les décisions des personnes migrantes, qui sont capables et opèrent des choix, et l'action des pouvoirs publics.

Le double langage du Royaume-Uni est une question éminemment politique. Les gouvernements extrêmement libéraux qui se sont succédé ces dernières années ont ratifié une ouverture presque illimitée à l'entrée de migrants en situation irrégulière, tout en tenant un discours qui pouvait paraître xénophobe. Il me semble cependant qu'un changement a été opéré, la politique suivie par M. Starmer n'est pas la même. Elle met en particulier l'accent sur la relation entre migration et qualité du marché du travail – je pense qu'il s'agit là d'une bonne piste. En résumé, le double langage du Royaume-Uni a sans doute existé à un moment donné, mais cela ne me semble plus être le cas aujourd'hui.

Quant au traité asymétrique, il dédouanait trop le Royaume-Uni de sa responsabilité en matière de prise en charge de l'asile. Mais nous nous orientons vers quelque chose de différent. Le « *one for one* », le « *un pour un* », dénoncé par les organisations humanitaires en raison de ses conditions d'application, me semble aller dans une bonne direction, puisqu'il conduit le Royaume-Uni à reconnaître qu'un certain nombre de personnes candidates au départ sont dignes de recevoir l'asile.

Je souhaite que cette reconnaissance soit étendue, avec un partage des responsabilités à l'échelle de l'Union européenne. Mais, encore une fois, il s'agit de partager une responsabilité d'ordre public. Nous ne sommes pas un pays de passeurs ; nous ne pouvons accepter que l'État de droit soit mis en cause par un choix unilatéral. Il faut au minimum nouer une discussion avec les migrants. Nous l'avions d'ailleurs organisée avec les CAO, à l'époque. Cette discussion avec les migrants sur leurs choix est capitale pour réussir l'humanisation du processus.

Mme Elsa Faucillon, rapporteure. Vous avez indiqué qu'à un moment donné, une réflexion avait conduit à envisager la création d'un centre en dur après le démantèlement de la jungle de Calais. En réalité, la stratégie poursuivie par la suite a été entièrement différente ; elle a consisté à aborder la question en s'attachant à empêcher tout point de fixation. Quand on se rend à Calais, on observe des démantèlements systématiques, des tentes lacérées, des affaires confisquées.

Vous disiez également dans votre intervention que cette idée d'un appel air tétanisait le ministère de l'intérieur, mais qu'il fallait améliorer les conditions de vie des exilés. À la suite des recommandations de votre rapport, quel est votre regard sur cette stratégie « zéro point de fixation », à la lumière de la nécessité de pouvoir équilibrer des mesures d'ordre sécuritaire et des mesures humanitaires, selon vos propres termes ?

M. Jérôme Vignon. Je vous remercie d'avoir posé cette question, qui me permet de revenir sur un point que je n'ai pas suffisamment abordé. J'ai toujours pensé que l'existence dans la région Hauts-de-France, à une distance raisonnable de la côte, d'un lieu accessible dans la journée, où l'on puisse conduire les gens en autobus – surtout lorsqu'ils ont été traumatisés par une absence de départ de la plage – était indispensable. Ce centre de premier accueil permettrait *a minima* aux personnes et aux familles de reprendre leurs esprits, de se voir représenter ce que signifie effectivement le passage au Royaume-Uni et la vie dans ce pays pour des personnes en situation irrégulière. À cette occasion, ils pourraient se voir proposer de réfléchir à l'asile, dans un laps de temps très limité, c'est-à-dire quelques jours.

Ce centre que nous proposons constituait le prélude à un accueil un peu plus complexe dans un CAO ou l'équivalent d'un CAO, mais loin de la région. Cette étape devait permettre un traitement humain de la question, une réflexion sur les choix et l'organisation de la répartition des responsabilités en matière d'instruction de l'asile. Je continue de penser que ce serait une bonne chose.

Pourtant, notre proposition a été refusée par le préfet du Nord et préfet de région de l'époque, qui n'y croyait pas. Il pensait qu'un centre de premier accueil où l'on accueillerait les personnes pendant très peu de temps – le temps au moins qu'elles réalisent ce qui leur arrive ou les dangers qu'elles courent – ne tiendrait pas, que l'on n'y arriverait pas. Il considérait que le débordement subséquent apparaîtrait comme un échec de la politique du gouvernement. À l'époque, Emmanuelle Cosse était ministre du logement et Bernard Cazeneuve restait chargé de ce dossier. La « sagesse sécuritaire » du ministère de l'Intérieur a finalement prévalu.

Je pense pourtant que nous n'avons pas tout essayé. Les chiffres demeurent extrêmement élevés et il ne me paraît plus possible de continuer à seulement dissuader la traversée par des mesures autoritaires, sans offrir quelque chose.

Mme Elsa Faucillon, rapporteure. Lorsqu'il a été question des mineurs non accompagnés, vous avez parlé d'un sujet « épineux » dans votre rapport. J'ai eu l'impression que cette formulation visait à en évacuer le traitement. Aujourd'hui le Royaume-Uni a fermé les voies légales pour ces jeunes, en ne permettant plus la réunification familiale. Quelles recommandations formuleriez-vous aujourd'hui, à la lumière de cette situation ?

M. Jérôme Vignon. La question des mineurs isolés est extrêmement difficile ; plus j'y réfléchis, moins je peux formuler de réponses aisées. Pourtant, il ne faut pas se décourager : certains pays gèrent cette situation plus ou moins bien, et l'on peut apprendre les uns des autres. Il est possible de travailler avec les associations, avec l'Unicef, mais également avec les familles, car les mineurs non accompagnés restent en réalité en relation avec leurs proches. La question de la repatriation doit donc pouvoir se poser pour eux.

Cela exige toutefois beaucoup de soins et des ressources humaines conséquentes. En effet, le nombre de personnels mobilisés, aussi bien à l'OFII qu'au ministère de l'intérieur, demeure insuffisant. S'agissant du regroupement familial, le pacte migratoire a précisé et même élargi les critères. Je ne vois pas pourquoi le Royaume-Uni, dans un contexte où les risques seraient mieux partagés avec l'Union européenne, refuserait cette disposition concernant le regroupement familial.

M. Marc de Fleurian (RN). Député Rassemblement National du Calais, je me suis engagé auprès de Mme la rapporteure à faire en sorte que les auditions de cette commission demeurent véritablement des séances de travail, et ne se transforment pas en affrontements partisans. Vous évoquiez la situation politique dans le Calais ; il s'avère que le siège de député a effectivement été attribué par les électeurs au Rassemblement national, dont je suis l'humble dépositaire. En outre, je suis candidat tête de liste aux prochaines élections municipales à Calais. Je tenais à préciser ces éléments en préambule, afin de vous informer sur ma situation.

Je voulais également saluer l'équilibre de votre présentation, même si je ne partage pas tous les aspects, tous les constats ni toutes les solutions. On y perçoit une continuité et une adéquation avec les actions engagées par le gouvernement de M. Cazeneuve, ce mélange de fermeté et d'humanité contesté à gauche comme à droite, chacun apportant ensuite ses amendements selon le mandat qui lui a été confié.

Je souhaite revenir sur plusieurs points. Je pense d'abord au constat que vous formulez, page 10 de votre synthèse, sur l'impossibilité de contrôles étanches sur le site du tunnel à Coquelles et sur le site du port de Calais. Comment percevez-vous le fait que ces deux emprises soient désormais devenues totalement étanches à l'immigration irrégulière et clandestine ? En effet, il n'existe plus de franchissement par ces voies, ce qui reporte l'intégralité du flux sur le transit en *small boat* ou *taxi boat*.

Vous évoquiez également la nécessité de rendre effectif le droit d'asile. Ma question est simple : le droit d'asile n'est-il pas devenu trop étendu en surface, au point de ne plus permettre une protection réellement effective pour ceux qui pourraient légitimement y prétendre ? Je pense notamment à cet arrêt célèbre de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), qui indiquait que toutes les femmes afghanes pouvaient être éligibles au droit d'asile. En ajoutant les enfants susceptibles de les accompagner, on parle alors de 20 à 30 millions de personnes potentiellement éligibles en France et dans l'Union européenne.

Vous évoquiez aussi, à l'époque, des mesures fermes, dont la mesure numéro 11, qui concernait la rétention systématique en centre de rétention administratif en cas de récidive d'un migrant qui aurait tenté une traversée ou cherché à embarquer dans un camion au port ou au tunnel. Vous aviez également souligné l'impossibilité d'éloigner certains clandestins du fait de l'insécurité dans leur pays d'origine. Comment percevez-vous, aujourd'hui, le règlement « Retour » en cours d'élaboration par la Commission européenne ?

Vous évoquiez enfin une proposition ancienne, mais toujours actuelle, c'est-à-dire un centre de mise à l'abri systématique, point d'entrée obligatoire pour tout clandestin se trouvant dans le Calais. Ce lieu constituerait un sas permettant une orientation vers la rétention en vue de l'éloignement ou vers un centre de traitement des demandes d'asile. Ma question est la suivante : n'est-ce pas précisément ce qui avait été fait à Sangatte ? N'est-ce pas ce qui a été tenté au centre Jules-Ferry ? N'a-t-on pas constaté, systématiquement, une saturation des capacités d'accueil, tant logistiques que juridiques ? N'est-ce pas, en somme, la concrétisation de l'appel d'air, contesté par certains mais observé pourtant chaque fois sur le terrain ?

Ainsi, à chaque fois qu'un lieu est identifié, il draine rapidement l'ensemble des clandestins et devient saturé. Nous nous retrouvons alors dans une situation de non-droit où l'État, sur son propre sol, se voit dépassé. Les chiffres le prouvent : le centre d'accueil de jour devait accueillir 1 000 à 2 000 personnes et s'est retrouvé entouré d'un bidonville de 10 000 personnes, rassemblées autour de ces conteneurs blancs empilés, qui constituaient une sorte de motte féodale moderne dispensant des moyens, notamment alimentaires. C'était la jungle de Calais.

Vous évoquiez aussi la nécessité de clarifier la situation au moment de l'embarquement des clandestins sur les plages du Calais lorsqu'une traversée débute. Vous indiquiez que l'intervention des forces de sécurité intérieure – gendarmes mobiles, CRS – pouvait représenter une atteinte aux droits de l'homme. Je me permets d'apporter un éclairage complémentaire : l'action de l'État se poursuit après la mise à l'eau, dans le cadre du droit actuel, par le sauvetage systématique des naufragés. On évoque quelque 100 clandestins par jour, soit 30 000 à 40 000 par an, ce qui représente un à deux *long boats* par jour, ces embarcations gonflables transportant 50 à 100 personnes, aggravant les risques par surcharge et par manque d'équipement, notamment l'absence de planchers au fond des bateaux. L'action de l'État se poursuivant par le sauvetage, la question cruciale est celle de la transition, celle de l'intervention des forces de l'ordre dans l'eau, notamment pour crever les bateaux et ainsi éviter un drame plus grave encore.

M. Jérôme Vignon. Vous avez évoqué l'étanchéité intégrale, à la fois du passage par les ferries et du passage par le tunnel sous la Manche, qui a entraîné un changement : à partir de 2018, les traversées se sont essentiellement réalisées par bateaux. Il s'agissait d'abord de petits bateaux, mais ces embarcations transportent aujourd'hui cinquante personnes, voire davantage.

Lorsque nous nous concentrons sur Calais, sur le tunnel sous la Manche, la gare de transbordement et les arrivées par camion vers les ferries, les autorités françaises et britanniques savaient que le système n'était pas étanche. Selon les journées, il y avait ainsi entre quarante et cent passages. Nous savions, et nous l'avons écrit dans notre rapport, que malgré l'effort consenti, des personnes parvenaient à passer. Ce dispositif était donc un système de régulation destiné à ralentir le flux, faute de pouvoir complètement l'endiguer.

Sous la pression de la démographie, les autorités avaient mis en place ce système, qu'elles espéraient être de nature à freiner et dissuader, puisque le passage coûtait très cher et que les migrants devaient s'y reprendre à plusieurs reprises avant de parvenir à traverser. J'avais ainsi calculé qu'il leur fallait attendre en moyenne six mois pour espérer réussir, six mois durant lesquels il leur fallait vivre, survivre. Ce n'était pas un système raffiné, mais il s'est avéré à peu près soutenable, jusqu'au moment où les flux d'entrée sont devenus beaucoup plus importants et où cette régulation a conduit à la constitution d'un camp, d'abord de 1 000 personnes, puis de 8 000 personnes, à la fin de 2016.

Je ne sais pas si votre question signifie qu'il aurait mieux valu maintenir un système dans lequel, implicitement, on laissait fonctionner un filtre. Quoi qu'il en soit, je constate néanmoins que le flux s'est maintenu à un niveau élevé pour des raisons structurelles, et qu'il est diffusé d'une autre manière, jusqu'à la situation à laquelle nous sommes confrontés aujourd'hui.

Je propose de répondre à cette situation en cherchant à mieux réguler le flux général, ce qui relève de l'échelle européenne, et en adoptant une attitude plus humaine et plus intelligente dans la manière dont nous traitons les personnes qui viennent sur ces littoraux, malgré tout ce qu'elles savent.

Votre question sur le caractère effectif du droit d'asile porte plus largement sur son évolution, au regard de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Vous évoquez à ce titre l'arrêt de la Cour qui a conduit à considérer que toutes les femmes afghanes pouvaient être, en raison de leur situation en Afghanistan, *ipso facto* éligibles à l'asile. Vous en déduisez que cette extension pourrait vider de sa substance la protection accordée à ceux qui devraient en être les bénéficiaires légitimes, puisqu'on se retrouve potentiellement avec des dizaines de millions de personnes éligibles.

Je continue de penser qu'il faut faire confiance à la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) d'une part, et à la CJUE d'autre part ; chacune ayant sa compétence dans la surveillance de l'application correcte des dispositions législatives de l'Union européenne. Je suis profondément attaché à l'État de droit, y compris à l'État de droit communautaire, même si j'observe bien qu'il n'est pas simple de s'y conformer. Mais les alternatives au non-respect de ce droit sont, à mes yeux, terribles. Renoncer aux conventions internationales sur lesquelles il repose nous mènerait dans une situation insupportable, dont nul ne peut prévoir l'issue. Il faut donc conserver les principes fondamentaux qui découlent des conventions internationales, dès lors que les États membres ont adopté des législations confiées ensuite à l'Union européenne et à l'appréciation de la CEDH.

Les cours de justice ne sont pas indifférentes aux réactions populaires. Elles entendent la manière dont leurs arrêts sont reçus et les législations appliquées. De fait, si vous prenez l'exemple du regroupement familial, la jurisprudence de la CEDH a été, ces dernières années, plutôt restrictive, davantage perméable aux protestations de l'opinion. Ces juridictions ne sont pas des blocs immobiles et froids ; elles restent composées de personnes sensibles au contexte. Mais leur rôle d'arbitre ne peut être remis en cause sans désastre.

D'après moi, l'Union européenne, et particulièrement la Commission, n'est pas assez active pour mettre en cause les infractions à l'application du droit par les États membres, par exemple l'Italie, l'Allemagne ou, dans certains cas, la France. Ainsi, trop peu de procédures sont ouvertes ; même si le droit communautaire n'est pas correctement appliqué par les États-membres. De plus, les moyens consacrés à la bonne application du droit demeurent insuffisants. En conséquence, les États-membres ne se font pas confiance, et les mécanismes de solidarité, qu'ils soient obligatoires ou volontaires, ne fonctionnent qu'à moitié.

Je reste attaché à une combinaison de rigueur et d'humanisme et ne pense pas que le droit d'asile ait pris une ampleur trop large. Je crois plutôt qu'il a été restreint dans la pratique. Par conséquent, les cas de non-éligibilité se sont multipliés et la question du traitement des migrations irrégulières devient essentielle.

La directive retour relève en grande partie de l'apparence. L'opinion publique demande des retours plus efficaces, et l'on met donc en place des plateformes extérieures, des plateformes d'externalisation, dont l'Albanie constituerait un modèle. Je n'y crois pas ; cela ne fonctionne pas. L'objectif réel consiste surtout à créer un risque accru pour les personnes qui franchissent irrégulièrement nos frontières, afin de renforcer l'effet dissuasif. Mais le volume des retours ne sera pas significativement augmenté dans les faits ; il s'agit avant tout d'un signal adressé à l'opinion publique. Pour agir réellement, il faut travailler sur le lien entre marché du travail et immigration.

Vous évoquez ensuite cette notion de point d'entrée, qui risque de se transformer en point de fixation. C'est exactement le débat que nous avons eu avec le ministère de l'intérieur lors de notre mission, et qui l'a finalement conduit à rejeter notre proposition d'un centre de premier accueil dans la région du Calais ou du Dunkerquois.

La difficulté réside dans la gestion des flux. Pour empêcher un point d'accueil de se transformer en point de ralliement et donc d'être aussitôt débordé, le traitement doit être très rapide, pas plus d'une semaine. Cela nécessite du personnel, mais cela s'est déjà fait. À un moment, il existait, porte de la Chapelle, un centre de premier accueil géré par une des branches d'Emmaüs et par la Croix-Rouge, destiné à décharger cette zone. Ce CPA fonctionnait assez bien, dans la mesure où des moyens importants avaient été déployés pour instruire rapidement les dossiers. La réponse à votre question tient donc, selon moi, à la rapidité du flux et au nombre de personnes mobilisées, à la fois du côté humanitaire et du côté sécuritaire.

J'ai bien conscience du problème délicat consistant à empêcher la mise à l'eau des bateaux, voire à crever les embarcations à ce moment-là. Je ne prétends pas être compétent sur ce point, mais je pense que, pour que l'action sécuritaire – indispensable – soit menée dans des conditions humaines, il faut que les personnes qui l'exercent soient formées, sachent à qui elles ont affaire, et que la population migrante soit informée du fait que l'on cherchera à l'empêcher de prendre ce risque.

Je pense également que nous n'avons pas assez travaillé sur la dissuasion des réseaux de passeurs. Une faiblesse majeure de la coopération franco-britannique concerne la lutte contre le financement de ces réseaux. Ainsi, le traitement de la dimension financière, des têtes de réseaux, mais également la coopération interétatique pourraient être largement améliorés.

M. le président Sébastien Huyghe. Je vous remercie pour votre intervention et vos réponses à nos questions.

La séance s'achève à onze heures.

Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Stella Dupont, Mme Elsa Faucillon, M. Marc de Fleurian, M. Jonathan Gery, M. Sébastien Huyghe