



N° 275

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2018** (n° 235),

TOME VII

**IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION**

PAR M. PIERRE-HENRI DUMONT

DÉPUTÉ

---



## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LE PHÉNOMÈNE MIGRATOIRE EN EUROPE : UNE PROBLÉMATIQUE ÉVOLUTIVE MAIS DURABLE</b> .....	7
<b>A. LES MIGRATIONS VERS L'EUROPE : AU-DELÀ DES ÉVOLUTIONS CONJONCTURELLES, DES CAUSES STRUCTURELLES PROFONDES</b> .....	7
1. Une diminution globale des arrivées dont le caractère plus ou moins conjoncturel est difficile à apprécier. ....	7
2. Des routes migratoires en perpétuelle évolution.....	8
3. Le nouveau visage de cette migration : des causes profondes et durables .....	9
<b>B. LA SITUATION EN FRANCE, RÉVÉLATEUR DES DYSFONCTIONNEMENTS DE L'ESPACE SCHENGEN</b> .....	10
1. La France est une destination privilégiée des mouvements migratoires secondaires. ....	10
2. Le « cabotage » à grande échelle des systèmes d'asile, signe de la faillite du régime européen d'accueil des réfugiés. ....	12
<b>C. DES PROBLÉMATIQUES AIGÛES OUTRE-MER</b> .....	13
1. Mayotte .....	13
2. La Guyane.....	13
<b>II. LA MISSION IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION EN 2018 : UNE STRUCTURATION ENCORE TRÈS IMPARFAITE DE LA RÉPONSE FRANÇAISE</b> .....	15
<b>A. LE PLF 2018 POURSUIT LA CONSOLIDATION DU SYSTÈME D'ASILE FRANÇAIS.</b> .....	15
<b>B. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION ILLÉGALE DOIT ENCORE MONTER EN PUISSANCE.</b> .....	16
1. Le démantèlement des filières d'immigration illégale.....	16
2. L'éloignement des étrangers en situation irrégulière.....	17
<b>C. L'INTÉGRATION DES RÉFUGIÉS, UN ENJEU FONDAMENTAL ET URGENT</b> .....	19

<b>III. LE CALAISIS ABANDONNÉ À SON SORT</b> .....	21
<b>A. LE CALAISIS, RÉCEPTACLE FRANÇAIS DES DÉSORDRES DU MONDE</b> .....	21
1. Depuis la fin du 20 <sup>e</sup> siècle, Calais subit les vagues migratoires successives.....	21
2. La « jungle », symbole des limites du système d'accueil français .....	21
<b>B. UN FORT SENTIMENT D'ABANDON DE LA POPULATION CALAISIEUNE</b> .....	23
1. Un coût humain et financier important pour un territoire déjà fragilisé. ....	23
2. L'Etat ne respecte que partiellement ses engagements envers le Calaisis.....	25
<b>C. QUEL AVENIR POUR LE CALAISIS ?</b> .....	27
1. La sanctuarisation de Calais.....	27
2. Une solution pérenne ne pourra passer que par la négociation bilatérale avec la Grande-Bretagne. ....	28
<b>IV. UNE DIMENSION EXTERNE STRUCTURANTE : LES ENJEUX MIGRATOIRES DANS LA POLITIQUE EUROPÉENNE ET EXTÉRIEURE DE LA FRANCE</b> .....	31
<b>A. LA CRÉATION D'UN VÉRITABLE RÉGIME EUROPÉEN D'ASILE : UNE NÉCESSITÉ ET POURTANT UNE FICTION ?</b> .....	31
1. Au-delà des adaptations du régime d'asile européen conçues dans l'urgence... ..	32
2. ...la longue route vers une indispensable harmonisation des systèmes d'asile.....	33
<b>B. LE RENFORCEMENT DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES, UN PARAMÈTRE NÉCESSAIRE MAIS NON SUFFISANT</b> .....	35
1. Des évolutions juridiques pour renforcer les contrôles aux frontières .....	35
2. La montée en puissance rapide de Frontex .....	35
3. EUNAVFOR Med Sophia : la lutte contre les trafics de migrants sur la frontière.....	37
<b>C. LUTTER CONTRE LA FORMATION DES FLUX EN AMONT : UNE BONNE IDÉE DIFFICILE À METTRE EN ŒUVRE</b> .....	37
1. Des tentatives pour mettre en place une approche globale et contractuelle des migrations.....	38
2. Une idée difficile à mettre en œuvre en pratique .....	38
<b>CONCLUSION</b> .....	41
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION : PRÉSENTATION DU RAPPORT DEVANT LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES</b> .....	43
<b>EXAMEN DES CRÉDITS</b> .....	45
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR</b> ...	47

## INTRODUCTION

La commission des Affaires étrangères est appelée à se prononcer, pour avis, sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » du projet de loi de finances pour 2018.

Cette mission rassemble deux programmes (n° 303 « immigration et asile » et n° 104 « intégration et accès à la nationalité française ») qui portent les crédits des **politiques relatives à la maîtrise des flux migratoires, à l'intégration des personnes immigrées en situation régulière et à la garantie du droit d'asile.**

Globalement, les crédits de cette mission sont en hausse : ils augmentent de 10,4 % en autorisations d'engagement et de 26 % en crédits de paiement, pour atteindre **1,4 milliard d'euros** environ. Cette augmentation doit beaucoup à la forte pression migratoire qui pèse sur le système français d'accueil des étrangers, dans un contexte où la France est l'un des principaux pays de destination des mouvements secondaires de migrants au sein de l'Europe.

En réalité, la mission « Immigration, asile et intégration » n'agrège qu'une partie du financement des politiques concernées, lequel s'élève en fait à **5,3 milliards d'euros si l'on prend en compte l'ensemble des politiques transversales** qui y contribuent (moyens de préfectures, des forces de sécurité, etc.).

En dépit des efforts financiers consentis et des réformes des systèmes d'asile et d'accueil des étrangers conduites en 2015-2016, la situation actuelle n'est guère satisfaisante. Au-delà des lacunes bien connues du système d'asile, qui se résorbent progressivement, **il y a aujourd'hui trop de migrants irréguliers non éloignés en France et trop de migrants réguliers mal intégrés.**

**L'impasse dans laquelle se trouve la région de Calais**, abandonnée à son sort un an après l'évacuation de la « jungle », est à l'image de la réponse française à la crise migratoire : partielle, dans l'urgence, sans réflexion de fond sur les moyens de rendre cette migration acceptable pour la population et les territoires.

Certains leviers sont aux mains de l'État français : c'est le cas de l'intégration des réfugiés, sur laquelle nous devons impérativement progresser. Mais de nombreux enjeux se jouent à l'échelle de l'Union européenne. Les questions migratoires nécessitent en outre une coopération approfondie avec les pays d'origine et de transit des flux. **La commission des Affaires étrangères a donc un rôle particulier à jouer pour proposer un éclairage global de ces enjeux.** À cet égard, cet avis peut constituer un point de départ.

Mais nous devons **éviter l'écueil consistant à moraliser excessivement les questions migratoires** en opposant systématiquement les « bons » aux « méchants » : les bons demandeurs d'asile face aux méchants migrants économiques ; les bons Français qui accueillent les migrants face aux méchants qui les excluent ; les bons pays européens qui remplissent leur devoir de solidarité face aux méchants qui refusent de partager le fardeau. Nous devons dépasser ces idées simplistes pour appréhender ces questions dans toute leur complexité.

## I. LE PHÉNOMÈNE MIGRATOIRE EN EUROPE : UNE PROBLÉMATIQUE ÉVOLUTIVE MAIS DURABLE

### A. LES MIGRATIONS VERS L'EUROPE : AU-DELÀ DES ÉVOLUTIONS CONJONCTURELLES, DES CAUSES STRUCTURELLES PROFONDES

#### 1. Une diminution globale des arrivées dont le caractère plus ou moins conjoncturel est difficile à apprécier.

La crise migratoire en Europe a connu un **pic en 2015**, année au cours de laquelle environ **1,2 millions de migrants** sont entrés illégalement dans l'Union européenne.

**La conclusion, en mars 2016, de l'accord Union européenne-Turquie**, a pratiquement conduit à la fermeture de la route dite des Balkans occidentaux, par laquelle avaient notamment afflué les migrants en provenance de Syrie et d'Afghanistan. Selon les termes de cet accord, la Turquie s'est engagée à empêcher les flux de départs vers la Grèce, en contrepartie de quoi elle a obtenu l'ouverture de négociations sur les visas et sur des nouveaux chapitres pour l'adhésion à l'Union européenne, ainsi que 3 milliards d'euros destinés à aider les opérateurs sur le sol turc à gérer les quelque 3 millions de réfugiés présents sur son territoire.

**En 2016, environ 380.000 migrants** ont franchi illégalement les frontières maritimes de l'Union européenne, essentiellement par deux principales routes : **la Méditerranée orientale** avant l'accord UE-Turquie (170.000 arrivées), et **la Méditerranée centrale**, via la Libye (180.000 arrivées).

Cette décélération globale s'est poursuivie en **2017** : à la mi-octobre, environ **145.000 migrants** étaient entrés en Europe par la mer, dont 75 % par la route de la Méditerranée centrale <sup>(1)</sup>.

Il est notable que **cette baisse s'est très nettement amplifiée depuis cet été**. Cela tient essentiellement à une réduction des passages via la Libye : le flux a baissé de 56 % en juillet et de 70 % en août par rapport à la même période l'an passé. Depuis, les arrivées en Italie se seraient stabilisées à une moyenne mensuelle d'environ 5000 migrants.

**La pérennité de ces évolutions est difficile à apprécier.** Sur la route de la Méditerranée centrale, la diminution des flux tient à plusieurs facteurs. D'une part, moins de migrants arrivent en Libye : il semble que les conditions de vie délétères qu'ils y trouvent, ainsi que l'absence de garantie d'accueil en Europe – abondamment relayée par la communication stratégique de l'Union européenne – dissuadent les candidats potentiels à la migration. En outre, les pays voisins de la

---

(1) Statistiques de l'OIM : <https://www.iom.int/fr/news/arrivees-de-migrants-en-europe-par-la-mediterranee-145-355-deces-en-mer-2-776>

Libye ont renforcé leurs contrôles aux frontières : le Soudan et l'Algérie en particulier, alors que les tribus Toubous se chargeraient de contrôler la frontière avec le Tchad pour le compte du général Haftar.

Par ailleurs, l'action coordonnée de l'armée nationale libyenne (ANL) du général Haftar et du gouvernement d'union nationale (GUN) aurait permis de réduire l'influence des milices actives dans le trafic de migrants, principalement localisées entre Tripoli et la frontière tunisienne. Enfin, la formation des garde-côtes libyens par l'Union européenne semble porter ses fruits : leur action permettrait de reconduire en Libye environ 50 % des migrants qui partent en mer.

Tous ces facteurs ont été renforcés par un investissement intensif des autorités italiennes auprès des Libyens ; leur activisme pour faire adopter aux organisations non gouvernementales opérant au large de la Libye un code de conduite y a contribué : il les a conduites en pratique à évacuer la zone, rendant la traversée d'autant moins attractive.

Au total, **ces évolutions demeurent très liées à la situation politique libyenne, qui reste instable**. Il serait donc prématuré d'en tirer des conclusions pour l'avenir. Quant à la question de la solidité de l'accord Union européenne-Turquie, on ne peut que se borner à constater que la Turquie semble y avoir trouvé son intérêt jusqu'ici, puisqu'elle ne l'a pas remis en cause, bien qu'elle ait fait planer cette menace à plusieurs reprises.

## **2. Des routes migratoires en perpétuelle évolution**

La fermeture d'une route migratoire ne prémunit pas contre l'ouverture de nouvelles routes ailleurs. Les réseaux de passeurs testent en permanence des routes leur permettant de perpétuer leur modèle économique. On observe ainsi, à côté des principaux flux mentionnés ci-dessus, des petits flux de migrants transitant par l'Algérie, la Tunisie, le Maroc ou même, récemment, par la mer Noire.

**La réouverture de la route de la Méditerranée occidentale**, via le détroit de Gibraltar et les enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla, est préoccupante : de 6.000 arrivées sur l'ensemble de l'année 2016, on pourrait passer à près de 20.000 arrivées en 2017, une hausse considérable qui tiendrait notamment à la situation complexe du Rif marocain.

Néanmoins, il semble que ces passages ne puissent pas être considérés comme un détournement du flux de la Méditerranée centrale : les migrants arrivant en Espagne sont essentiellement des Maghrébins, et non des Africains subsahariens, comme en Libye. Par ailleurs, les passeurs resteraient à ce stade des acteurs locaux, pêcheurs par exemple, qui, en complément de leur activité, embarquent quelques migrants avec eux ; il ne s'agirait pas, comme en Libye, d'un vaste réseau de criminalité organisée pratiquant le trafic d'êtres humains à

grande échelle. Cependant, Frontex signale la récente implantation de réseaux de passeurs le long de la côte marocaine.

Enfin, les **arrivées dans les îles grecques** restent non négligeables : après une baisse de 2.000 arrivées par jour en 2015 à 60 au début de l'année, on dénombrait actuellement une centaine d'arrivées par jour.

### **3. Le nouveau visage de cette migration : des causes profondes et durables**

La plupart des migrants arrivés dans l'Union européenne en 2017 ne proviennent pas de pays en guerre mais **de pays pour lesquels les taux de protection accordés sont faibles**.

Sur les 8 premiers mois de l'année 2017, les principales nationalités des migrants arrivant en Italie étaient les suivantes : le **Nigéria** (17 % du total), **la Guinée et le Bangladesh** (9 % chacun), **la Côte d'Ivoire** (8 %), **le Mali, l'Érythrée, la Gambie et le Sénégal** (6 % chacun). Parmi ces 8 pays, seule l'Érythrée a un taux de protection élevé, et elle n'arrive qu'en sixième position. Pour le reste, en dehors de certaines problématiques ponctuelles qui relèvent de la protection, par exemple la traite des esclaves sexuelles en provenance du Nigéria, l'excision, ou certains motifs politiques, ces migrants ne sont pas éligibles à l'asile.

Passé le pic de 2015, qui avait vu l'afflux de centaines de milliers de demandeurs d'asile syriens et irakiens en Europe, il semble donc que **la lame de fond des migrations à destination de l'Europe repose sur des motivations économiques**. Ce diagnostic n'implique pas que ce sont globalement des migrations de « confort » : l'incapacité des économies africaines à créer de l'emploi, privant ainsi de perspectives une main d'œuvre jeune et nombreuse, suscite des situations réellement difficiles, appelées à s'aggraver au cours des prochaines décennies.

En effet, la plupart des pays d'Afrique subsaharienne ne connaissent pas de transition démographique comme en Europe : la mortalité a baissé, mais la natalité se maintient à un niveau élevé. Cela va se traduire par **une augmentation très rapide de la population en âge de travailler, bien au-delà des capacités d'absorption des marchés du travail** de ces pays, en l'absence de diversification du tissu économique. D'ores et déjà, la plupart des jeunes Africains sont cantonnés dans l'emploi informel et peu productif.

Ce phénomène pourra être **aggravé par le réchauffement climatique**, qui force certaines populations à abandonner leurs terres en raison de la sécheresse ou de la montée en eaux.

Les déplacements de population qui en résultent se traduisent d'abord par des migrations entre pays du sud : il faut garder en tête que celles-ci sont beaucoup plus importantes en volume que les migrations sud-nord. Néanmoins, le

volume des populations concernées **laisse prévoir une hausse considérable des flux à destination de l'Europe**, dont nous observons déjà les premières manifestations.

Ce nouveau visage plus économique de la migration se traduit par une évolution du profil des migrants : ceux-ci sont aujourd'hui, de manière écrasante, **des hommes** (à 90-95 % selon les informations communiquées au rapporteur), **souvent très jeunes, au niveau de qualification très faible**, fréquemment illettrés.

## **B. LA SITUATION EN FRANCE, RÉVÉLATEUR DES DYSFONCTIONNEMENTS DE L'ESPACE SCHENGEN**

La dynamique persistante des flux entrants en France et la nationalité des demandeurs d'asile révèlent que notre pays est une destination importante des mouvements migratoires secondaires en Europe, en particulier depuis l'Allemagne et l'Italie. D'après le ministère de l'Intérieur, **près de la moitié des demandeurs d'asile qui se présentent en France sont déjà connus ailleurs en Europe**.

Cette situation particulièrement confuse illustre les lacunes du système d'asile européen et met en péril l'espace Schengen.

### **1. La France est une destination privilégiée des mouvements migratoires secondaires.**

Si le pic de la crise migratoire européenne s'est produit en 2015, la France, qui avait été relativement peu affectée d'abord, connaît **des flux d'arrivées sans cesse croissants depuis**.

Il est toujours complexe de donner une évaluation numérique de ces flux qui ne se traduisent pas toujours par un enregistrement officiel.

- *L'évolution des flux entrants de demandeurs d'asile*

Si l'on considère la demande d'asile, elle devrait s'accroître de 13 à 14 % pour s'établir à environ **100.000 demandes sur l'année 2017**. Néanmoins, l'augmentation des flux entrants au stade de l'enregistrement au guichet unique, qui incluent les demandeurs d'asile en procédure Dublin, dont la demande n'est pas recevable, serait encore deux fois supérieure.

EVOLUTION DES FLUX ENTRANTS DE DEMANDEURS D'ASILE EN FRANCE

	Total demandes d'asile *	évolution % a/a-1
2012	61 468	
2013	66 251	8%
2014	64 811	-2%
2015	80 075	24%
2016	85 696	7%
1er sem 2017 (*)	47 225	
* 1ères DA mineurs inclus + réex		

L'OFPPA distingue **trois types de flux de demandeurs d'asile**. Le premier concerne des populations à taux de protection élevé : Afghanistan, Soudan, Érythrée principalement. Le second flux concerne certaines populations à taux de protection très faible, en particulier les Albanais, premier contingent des demandeurs d'asile depuis le début de l'année 2017, mais aussi les Haïtiens qui arrivent en Guyane (*cf. infra*). Enfin, un troisième flux est en provenance d'Afrique de l'ouest, avec des taux de protection aussi assez faibles.

Au total, **le taux de protection de l'OFPPA s'établit à 38 %** pour un total d'environ 230.000 personnes protégées à la fin 2016.

Ces statistiques incorporent la participation de la France aux procédures de réinstallation et de relocalisation. **La relocalisation** désigne le transfert d'un demandeur d'asile du pays européen responsable de l'examen de sa demande vers la France dans le cadre du programme mis en place par l'Union européenne en septembre 2015. Environ 4.500 demandeurs d'asile ont été accueillis en France à ce titre, dont 4.100 environ depuis la Grèce et 400 depuis l'Italie. Les demandeurs transférés dans ce cadre doivent être « *en besoin manifeste de protection* », ce qui limite les possibilités.

Quant à **la réinstallation**, il s'agit cette fois d'accueillir depuis un pays tiers des réfugiés auxquels le Haut-Commissariat des Nations Unies aux réfugiés (HCR) a déjà accordé sa protection. Ce processus s'effectuait initialement dans un cadre bilatéral avec le HCR ; il a été européenisé et amplifié au cours des années 2016-2017, la France s'étant engagée à accueillir 10.000 réfugiés depuis le Liban, la Jordanie et la Turquie, dont près de 2.600 étaient déjà arrivés en France au 31 juillet dernier.

- *Peut-on évaluer le nombre d'étrangers en situation irrégulière sur le territoire métropolitain ?*

Le meilleur indice que nous en avons est le **nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État (AME), qui s'établit à environ 300.000 actuellement**, contre 200.000 en 2011; il est toutefois difficile de statuer précisément sur cette augmentation concomitante à la suppression du ticket modérateur, qui a pu accroître le taux de recours.

L'examen des non-admissions aux frontières ainsi que des interpellations d'étrangers en situation irrégulière peut compléter ce panorama de la pression migratoire à destination de la France.

En 2016, environ **64.000 refus d'admissions** ont été prononcés aux frontières métropolitaines. Les nationalités les plus concernées étaient des Érythréens (7.499 décisions), des Soudanais (7.434 décision) et des Afghans (4.553 décisions). Sur les six premiers mois de 2017, 41.000 refus d'admissions ont été prononcés, principalement contre des Soudanais (5.026 décisions), des Marocains (3.076 décisions) et des Guinéens (2.961 décisions).

Quant aux **interpellations d'étrangers en situation irrégulière**, on en a dénombré 79.000 sur les 8 premiers mois de 2017, contre 63.000 sur la même période en 2016 et 76.000 en 2015. Elles concernent principalement des Afghans, des Érythréens, des Soudanais, des Algériens, des Marocains et des Irakiens.

## **2. Le « cabotage » à grande échelle des systèmes d'asile, signe de la faillite du régime européen d'accueil des réfugiés.**

L'ampleur des mouvements migratoires secondaires en Europe illustre les **lacunes graves de l'espace Schengen**. L'Union européenne a mis en place **un espace frontalier commun sans harmoniser les règles** en son sein, ce qui se traduit par un « cabotage » des systèmes d'asile, une partie des migrants rebondissant de pays en pays pour trouver un point de chute, une fois déboutés de leurs droits dans un État. L'hétérogénéité des systèmes d'asile, l'absence d'harmonisation des critères d'octroi du statut de réfugié, les difficultés pratiques pour renvoyer les migrants dans le pays responsable de l'examen de la demande d'asile : autant de facteurs qui, en le désorganisant profondément, **mettent en péril le système d'asile européen**.

D'après le ministre de l'Intérieur, sur les 5000.000 déboutés du droit d'asile en Allemagne, seuls 80.000 auraient été reconduits. Au total, **450.000 à 500.000 déboutés du droit d'asile circuleraient actuellement de pays en pays dans l'espace Schengen**, à la recherche d'un point de chute.

Un exemple est particulièrement significatif : **les milliers d'Afghans** présents en France sont, pour l'essentiel, des déboutés du droit d'asile en Allemagne. Cette situation n'est pas étonnante quand on considère que l'Allemagne leur accorde un taux de protection de moins de 50 %, quand en France, il s'élève à 80-90 %. C'est lié au fait que l'Allemagne considère que certaines régions de l'Afghanistan sont « sûres », tandis que l'OFPRA le traite globalement comme un pays en conflit.

Par ailleurs, **l'afflux récent d'Albanais**, qui en fait la première nationalité des demandeurs d'asile depuis le début de l'année (avec 4.200 demandes, contre 4.400 pour toute l'année 2016), est lié aux mesures fortes adoptées par leurs pays d'accueil traditionnels, notamment l'Allemagne, pour les faire sortir.

Dans le cadre du **règlement de Dublin III** <sup>(1)</sup>, lorsque la base de données Eurodac fait apparaître qu'un demandeur d'asile a déjà déposé une demande dans un autre pays de l'Union, la France dispose de 6 mois pour l'y renvoyer. Cependant, les personnes concernées prennent souvent la fuite. A l'issue de ce délai, la France est tenue d'examiner la demande d'asile.

Ainsi, en 2016, 25.963 demandeurs d'asile en France ont fait l'objet d'une procédure Dublin ; les Etats membres ont accepté de prendre ou reprendre en charge 14.308 d'entre eux, mais seuls 1.293 ont effectivement été transférés, soit **un taux de transfert de 9 %**. Ce taux reste stable au premier semestre 2017, mais le nombre de procédures Dublin augmente fortement : 21.404 demandeurs en ont fait l'objet, pour seulement 1.248 transferts. Ces faibles performances reflètent les stratégies d'évitement des demandeurs évoquées précédemment, mais aussi la difficulté politique de transférer des migrants vers des pays dont le système d'asile est fortement sous tension.

## C. DES PROBLÉMATIQUES AIGÜES OUTRE-MER

La question migratoire n'est pas un défi propre à la métropole : certaines régions de l'outre-mer français connaissent des phénomènes migratoires de grande ampleur, qui outrepassent largement les capacités d'absorption des services publics et sont à l'origine de graves tensions sociales.

### 1. Mayotte

Mayotte connaît une très forte tension migratoire provenant essentiellement de l'île comorienne d'Anjouan. Les migrants arrivent sur des embarcations de fortune dont environ la moitié sont interceptées par les forces de l'ordre. Ils sont alors transférés vers l'un des deux centres de rétention administrative de l'île avant d'être reconduits dans les Comores.

En règle générale, ils ne demandent pas l'asile. 17.943 étrangers en situation irrégulière ont ainsi été éloignés de Mayotte en 2016. Cependant, on estime que **50.000 irréguliers se trouvent encore à Mayotte, ce qui représente près du quart de la population de l'île**. Les autorités mettent l'accent sur la lutte contre l'immigration illégale, qui repose en particulier sur une surveillance renforcée des approches maritimes, notamment grâce au renfort des moyens radars.

### 2. La Guyane

Depuis longtemps confrontée à une immigration irrégulière en provenance du Brésil et du Surinam, la Guyane connaît depuis trois ans une forte augmentation de la demande d'asile : celle-ci est passée de 1.700 demandes en 2014 à plus de 5.000 en 2016. Cela tient principalement à l'explosion de la

---

(1) Règlement UE n°604/213 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.

demande d'asile haïtienne, qui se solde très rarement par l'octroi d'une protection (taux de protection inférieur à 4 %). Ces ressortissants haïtiens migrent essentiellement pour des raisons économiques et sociales ; ils atteignent la Guyane en passant par le Brésil ou le Surinam.

Cette situation suscite de multiples troubles à l'ordre public (saturation des hôpitaux, saturation de La Poste pour ouvrir des comptes bancaires, occupations de l'espace public). L'OFPRA a ouvert un bureau à Cayenne pour accélérer le traitement des demandes, au plus près du terrain. Néanmoins la proportion d'étrangers en situation irrégulière sur le territoire s'est très fortement accrue, et le contrôle des frontières constitue un défi dans cet environnement de jungle.

## II. LA MISSION IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION EN 2018 : UNE STRUCTURATION ENCORE TRÈS IMPARFAITE DE LA RÉPONSE FRANÇAISE

Pour la troisième année consécutive, le budget de la mission « Immigration, asile et intégration » est **en augmentation très sensible**, dans le contexte de la crise migratoire. Il s'accroît de 10,4 % en autorisations d'engagement et de 26 % en crédits de paiement par rapport à la loi de finances initiale pour 2017, pour atteindre respectivement **1,35 et 1,38 milliard d'euros**. Dans le détail :

– Le **programme 303 « Immigration et asile »** voit ses crédits portés à 1,07 milliards d'euros en AE (+85 millions d'euros) et 1,10 milliards d'euros en CP (+242 millions d'euros). L'effort porte principalement sur l'action 2 « garantie de l'exercice du droit d'asile », pour faire face à l'accueil et à l'hébergement des demandeurs d'asile et réfugiés.

À noter que les crédits consacrés à la lutte contre l'immigration irrégulière diminuent de 6,3 millions d'euros, pour s'établir à 83 millions d'euros. Cette baisse s'explique par la disparition d'une ligne budgétaire dédiée au fonctionnement des camps de Calais et Grande-Scynthe (de l'ordre de 10 millions d'euros). Le rapporteur reviendra sur l'enjeu d'un réinvestissement global de l'Etat dans ces territoires (*cf.* troisième partie).

– Les crédits du **programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française »** sont portés à 283 millions d'euros (+43 millions d'euros), principalement pour renforcer l'accompagnement des réfugiés.

### A. LE PLF 2018 POURSUIT LA CONSOLIDATION DU SYSTÈME D'ASILE FRANÇAIS.

La plus grande masse des crédits de la mission vise à poursuivre l'adaptation du système d'asile français au contexte de crise migratoire. A cette fin :

– Les crédits de **l'allocation pour demandeur d'asile (ADA)** sont augmentés de 45 %, pour atteindre 318 millions d'euros. Elle est actuellement versée à environ 112.000 bénéficiaires. En 2017, il a fallu procéder à des ouvertures de crédits en cours de gestion, la consommation devant finalement se monter à 350 millions d'euros. En 2018, le Gouvernement escompte que les progrès dans les délais de traitement des demandes d'asile permettront de limiter les versements de l'ADA.

– Les crédits en faveur des **centres d'hébergement pour demandeurs d'asile (CADA)** connaissent une augmentation modérée (+6 %), pour permettre l'ouverture de nouvelles places. Tout compris (CADA, mais aussi centres

d'accueil et d'orientation (CAO) et hôtels), le dispositif héberge actuellement les  $\frac{3}{4}$  des demandeurs d'asile. L'objectif est de parvenir à héberger 80 % des demandeurs hors hôtel.

– 15 nouvelles créations de postes sont prévues en faveur de l'**Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)**, en charge de l'examen de la demande d'asile, dont les effectifs auront ainsi été portés de 455 à 787 agents en trois ans. En outre, deux nouvelles chambres sont créées au sein de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), chargée de l'examen des recours, et les effectifs des préfectures sont renforcés de 150 effectifs, notamment pour accélérer l'enregistrement au niveau du guichet unique (GUDA).

Ces moyens supplémentaires doivent permettre de **converger vers l'objectif fixé en 2015 des 9 mois** pour l'examen de la demande d'asile, recours compris. Jusqu'alors, les moyens supplémentaires déployés n'ont fait que stabiliser les délais à environ 12 mois recours compris, dans un contexte d'accroissement de la demande. L'OFPRA n'a pu atteindre l'objectif des 3 mois qui lui était fixé pour l'examen en première instance, mais son stock de dossiers de plus de 3 mois devrait avoir baissé de 20.000 à 10.000 à la fin de l'année 2017.

De nouvelles réformes seront nécessaires pour parvenir au délai global d'examen de 6 mois visé par le Président Macron. **La réduction des délais de traitement est en effet une clé pour rationaliser le système d'asile français et prévenir l'immigration irrégulière** : elle soulage les tensions sur le dispositif d'hébergement et réduit le coût de l'ADA ; et elle permet d'éviter l'enracinement d'étrangers non éligibles au statut de réfugiés, qui peuvent ainsi plus aisément être reconduits dans leur pays d'origine.

## **B. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION ILLÉGALE DOIT ENCORE MONTER EN PUISSANCE.**

Les crédits de la lutte contre l'immigration irrégulière sont portés par l'action 3 du programme 303, qui finance les centres de rétention administrative et les mesures d'éloignement. La politique de lutte contre l'immigration illégale comprend néanmoins bien d'autres leviers qui ne sont pas portés par la mission Immigration, asile et intégration, d'où la **difficulté d'exercer un suivi global de cette politique**.

### **1. Le démantèlement des filières d'immigration illégale**

De plus en plus réactives, sophistiquées et organisées, les filières d'immigration illégale trouvent souvent un terreau favorable dans les lieux de rassemblement comme les anciens camps de la « jungle » de Calais et de « Grande Scynthe », à Dunkerque.

On distingue les filières d'acheminement, très actives dans le nord de la France, dont le but est de faire remonter le flux migratoire du sud vers le nord, et

les filières de maintien, qui produisent les « services » nécessaires au maintien sur le territoire des migrants illégaux (faux papiers, faux justificatifs pour obtenir des papiers, travail irrégulier, reconnaissances indues de paternité, mariages de complaisance).

287 filières ont été démantelées en 2016, conduisant à la mise en cause de 2.002 personnes, dont 1.367 placées en garde à vue et 793 déferées devant un magistrat.

## 2. L'éloignement des étrangers en situation irrégulière

La politique d'éloignement des étrangers en situation irrégulière comprend les éloignements forcés et les retours et départs aidés.

Au total, en 2016, environ **13.000 éloignements forcés** ont été effectués, dont environ 50 % de retours forcés vers des pays tiers, 25 % de réadmissions de ressortissants de pays tiers dans un autre Etat de l'Union européenne et 25 % de renvois de ressortissants de l'Union européenne.

Quant aux **éloignements et départs volontaires aidés**, ils ont concerné **environ 3.500 étrangers** en situation irrégulière en 2016. Pour 841 d'entre eux, il s'agissait d'un éloignement aidé : une mesure de contrainte avait été prononcée, mais l'étranger est reparti de son propre chef. Pour les 2.627 autres, il s'agissait de départs volontaires aidés, en l'absence de mesure de contraintes. L'ensemble de ces personnes a bénéficié d'une aide au retour volontaire, dont le coût reste nettement plus modéré que celui d'un éloignement forcé.

S'y sont ajoutés **2.687 retours spontanés**, sans aide financière.

Les nationalités les plus éloignées sont généralement les Roumains et les Albanais, suivis des Algériens, Marocains et Tunisiens. Au premier semestre 2017, les Afghans se sont hissés en 5<sup>ème</sup> position.

### ELOIGNEMENTS DES 5 PREMIÈRES NATIONALITÉS AU 1ER SEMESTRE 2016

NATIONALITES	Retours forcés sous billetterie	Retours aidés	Retours spontanés	Total Retour RPT hors UE	Réadmissions RPT dans UE	Renvois ressortissants UE	Total Eloignements
ROUMAINS						1 378	1 378
ALBANAIS	797	32	47	876	81		957
MAROCAINS	390	11	248	649	289		938
ALGERIENS	492	32	196	720	113		833
TUNISIENS	340	3	129	472	138		610

Source : ministère de l'Intérieur

**ELOIGNEMENTS DES 5 PREMIÈRES NATIONALITÉS AU 1<sup>ER</sup> SEMESTRE 2017**

NATIONALITES	Retours forcés sous billetterie	Retours aidés	Retours spontanés	Total Retour RPT hors UE	Réadmissions RPT dans UE	Renvois ressortissants UE	Total Eloignements
ALBANAIS	1140	80	28	1248	112	1	1361
ROUMAINS						1184	1184
MAROCAINS	348	11	195	554	239		793
ALGERIENS	497	27	137	661	123		784
TUNISIENS	304	8	120	432	109		541

Source : ministère de l'Intérieur

Au total, les éloignements après qu'une mesure de contrainte a été prononcée ont concerné environ **16.500 étrangers en situation irrégulière en 2016, pour 92.100 mesures prononcées, soit un taux d'exécution d'à peine 18 %.**

On observe une nette décroissance des éloignements à partir de 2012, et en particulier des éloignements forcés à partir de 2015. Le ministère justifie cette inflexion par la forte mobilisation des forces de l'ordre dans la prévention du terrorisme et, s'agissant de la police aux frontières, dans les contrôles aux frontières extérieures et intérieures. Il faut néanmoins noter qu'en contrepartie, le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures à compter de novembre 2015 a conduit à une très forte progression des **non-admissions sur le territoire national** (63.700 en 2016 contre 15.800 en 2015).

Pour autant, **l'écart entre les mesures de contrainte prononcées et les éloignements effectués est singulièrement important.** Le ministère met en avant plusieurs motifs : des tensions ponctuelles sur les places disponibles en centre de rétention administrative (déficit de places pour les hommes, qui représentent l'écrasante majorité des migrants) ; des décisions de justice (annulation des mesures d'éloignement ou des décisions fixant le pays de renvoi, libération, mesures provisoires de la CEDH) ; des demandes d'asile tardives en rétention (ce qui constitue généralement un détournement de la procédure) ; mais aussi le défaut de délivrance de laissez-passer consulaires dans les délais de la rétention ou le défaut de délivrance de documents de voyages.

Ce dernier facteur relève de la coopération avec les autorités consulaires du pays de renvoi, laquelle s'avère très variable selon les pays. Le ministère souligne néanmoins des progrès significatifs, y compris avec certains pays peu coopératifs. Le **taux de coopération consulaire** (délivrance des laissez-passer en temps utile) est ainsi passé de 35 % en 2013 à 46 % au premier semestre 2017. Les pays les moins coopératifs sont le Mali (taux de 12 %), le Pakistan (12 %), l'Egypte, la Tunisie, le Maroc, le Sénégal et le Bangladesh. La coopération s'est fortement améliorée avec la Côte d'Ivoire et l'Inde, et légèrement avec l'Algérie.

**DÉLIVRANCE DES LAISSEZ-PASSER CONSULAIRES**

Années	Laissez-passer demandés	Laissez-passer obtenus dans les délais utiles	Laissez-passer obtenus hors délai	Laissez-passer refusés	demandes laissées sans réponse (demandes - réponses)	Taux de délivrance dans délai
2010	10 668	3 493	318	3 766	3 091	32,7 %
2011	8 350	2 460	227	1 787	3 876	29,5 %
2012	6 515	2 403	177	1 481	2 454	36,9 %
2013	7 022	2 474	168	1 327	3 053	35,2 %
2014	7 423	2 857	207	1 144	3 215	38,5 %
2015	6 647	2 859	200	770	2 818	43,0 %
2016	5 859	2 707	170	587	2 395	46,2 %

Source : ministère de l'Intérieur

**C. L'INTÉGRATION DES RÉFUGIÉS, UN ENJEU FONDAMENTAL ET URGENT**

La politique d'intégration est financée par le programme 104, qui voit ses crédits augmentés de 43 millions d'euros dans le PLF 2018, pour atteindre **283 millions d'euros**. Cette hausse est à mettre en perspective avec **l'annulation de 40,5 millions d'euros** dans le cadre de l'exécution du budget 2017. Dans le détail, ce programme finance l'accueil et l'accompagnement des étrangers en situation régulière (230 millions d'euros) et l'accompagnement des réfugiés (43 millions d'euros).

La mission d'intégration incombe en grande partie à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), également chargé des conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile. La mission la plus importante de l'OFII est la mise en place du **contrat d'intégration républicaine (CIR)**, principal outil d'intégration des étrangers accédant pour la première fois au séjour en France et désireux de s'y établir. Dans ce cadre, ils bénéficient d'un bilan de niveau linguistique qui débouche sur une formation dans le cas où ils n'atteignent pas le niveau A1 ; d'un entretien personnalisé qui est l'occasion de les orienter dans leurs démarches administratives (logement, carte vitale, Pôle emploi, etc) ; et d'une formation civique de deux jours. On compte actuellement environ 100.000 signataires du CIR dont 25 % de bénéficiaires d'une protection internationale. L'assiduité aux formations a été fortement renforcée par la conditionnalité créée en 2016 pour la demande de titre de séjour pluriannuelle.

Néanmoins, la politique d'intégration reste indéniablement **le parent pauvre du dispositif français, en particulier s'agissant des réfugiés** qui sont en moyenne plus vulnérables et plus éloignés culturellement de la France. Il y a un paradoxe à ce que la France ait une politique d'accueil plutôt généreuse, notamment via les programmes de réinstallation, et ne se donne pas ensuite davantage les moyens d'une intégration réussie. Il y a pourtant urgence à investir à fond ce chantier.

En effet, le profil des réfugiés a fortement évolué. Aujourd'hui, ils sont **souvent non francophones, et il est fréquent qu'ils ne maîtrisent pas l'écrit de leur propre langue**. Moins de 40 % d'entre eux atteignent le niveau A1 de français lorsqu'ils arrivent. Dans ces conditions, les 200 heures de formation linguistiques s'avèrent tout à fait insuffisantes. A titre de comparaison, l'Allemagne propose entre 600 et 800 heures de formation à destination de ses réfugiés.

Mais au-delà de l'aspect linguistique, **l'éloignement culturel des réfugiés s'est fortement accru**. D'après Didier Leschi, le directeur de l'OFII, c'est à l'origine de difficultés de socialisation majeures et, à terme, d'un enfermement social particulièrement malsain. Ce phénomène est renforcé par le fait que les réfugiés sont très majoritairement des jeunes hommes, qui ont un rapport aux femmes radicalement divergent des valeurs portées par la République : leur sexualité pose ainsi souvent problème. Et le rapprochement familial qui a vocation à s'opérer dans un second temps pourrait ne pas améliorer la situation : les jeunes femmes restées au pays sont souvent encore plus éloignées de la culture française.

Toutes ces données doivent impérativement être prises en compte et anticipées dans le cadre d'une politique de l'intégration volontariste et de grande ampleur, dont le rapporteur estime qu'elle **devra constituer une priorité du projet de loi** qui doit être présenté au Parlement au début de l'année 2018.

### III. LE CALAISIS ABANDONNÉ À SON SORT

#### A. LE CALAISIS, RÉCEPTACLE FRANÇAIS DES DÉSORDRES DU MONDE.

##### 1. Depuis la fin du 20<sup>e</sup> siècle, Calais subit les vagues migratoires successives.

A partir de la fin de l'année 1998, après quelques vagues d'immigration sporadiques, Calais voit arriver sur son territoire des migrants en provenance majoritairement du Kosovo, alors en guerre.

Pour répondre à l'afflux de ces **nouveaux arrivants désirant se rendre en Grande-Bretagne mais bloqués par la Manche**, le gouvernement français prend l'initiative d'ouvrir, le 24 septembre 1999, un centre d'hébergement et d'accueil humanitaire à Sangatte, ville limitrophe de Calais, dans une ancienne usine appartenant à l'entreprise Eurotunnel, centre géré par la Croix-Rouge. On dénombre alors 800 migrants présents à Calais et dans sa région.

Avec ce premier point de fixation sur le territoire du Calais, la pression migratoire augmente et le centre, à l'origine prévu pour héberger 200 migrants, en compte à sa fermeture près de 5000, dans des conditions d'insalubrité importante.

La fermeture du centre est ordonnée par Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, le 5 novembre 2002 et il est détruit le 16 décembre de la même année. 80 % des migrants alors présents dans le centre, grâce à un accord franco-britannique, sont accueillis en Grande-Bretagne.

Entre 2003 et 2009, les flux migratoires sont continus et réguliers et font stationner en moyenne 400 migrants à Calais, avant de doubler en 2009 et d'arriver à la création d'une zone de campement illégale, appelée Jungle I, finalement démantelée par Eric Besson, ministre de l'Immigration, le 17 septembre 2009.

Certaines initiatives locales sont alors prises, dont la création d'un « Conseil des Migrants » par la municipalité de Calais.

##### 2. La « jungle », symbole des limites du système d'accueil français

En 2014, le nombre de migrants présents à Calais augmente sensiblement et rapidement, pour atteindre le chiffre de 2500 personnes présentes en centre-ville dans différents squats (maisons, usines, ...), auxquelles s'ajoutent 1000 migrants répartis dans les environs de la commune (campements).

De multiples appels sont alors lancés par les élus locaux à l'Etat afin de répondre à cette situation incontrôlable. Face à l'absence de réponse de la part du Gouvernement et pour éviter les phénomènes de squats en centre-ville, la décision

est prise par le Maire de Calais de mettre un lieu à disposition, le centre de loisirs municipal Jules-Ferry, afin d'abriter les femmes et les enfants.

L'Etat décide, début septembre 2014, d'accéder à la demande du maire de Calais et d'ouvrir un centre d'accueil de jour pouvant héberger 300 femmes et enfants afin de gérer l'afflux. Début 2015, 1000 migrants vivent alors sur la Lande, à proximité immédiate du port de Calais, de la rocade portuaire et du site Jules-Ferry, en zone Seveso et sur une ZNIEFF (bien que connu sous le nom « Jungle », le bidonville de Calais est désigné par les autorités comme la « Lande »).

Ce camp informel créé autour du centre Jules-Ferry grossit alors rapidement, obligeant l'Etat à créer, au deuxième semestre 2015, 1500 places d'accueil sur le site.

Si en juin 2016, le nombre de migrants présents sur le site (tous dispositifs confondus) atteint 4500, ce chiffre double deux mois plus tard pour dépasser les 10.000 à la rentrée 2016, principalement des migrants africains (Soudan, Erythrée), Afghans, Syriens et Irakiens, dont des Kurdes.

Les conditions de vie sur le camp sont alors effroyables, et profondément indignes de notre pays. Les rixes sont nombreuses, l'hygiène absente. On dénombre, sur la durée d'existence de la Jungle, une cinquantaine de décès de migrants (meurtres, accidents sur les autoroutes). Une ville parallèle se crée sur la Lande (restaurants, écoles, lieux de culte, épicerie, ...) en dehors de toute légalité, sans réaction de l'Etat.

Face à cette situation intenable, et à la demande du Maire de Calais et des forces vives économiques du territoire, le gouvernement décide en septembre 2016 de démanteler la zone nord, puis de fermer la Jungle. Les opérations finales débutent le 24 octobre 2016. Les 6.500 migrants présents sont alors évacués en bus vers différents centres d'accueil et d'orientation du territoire, alors que les mineurs font l'objet d'une discussion avancée avec la Grande-Bretagne pour leur admission sur le sol britannique.

Au total, entre 2015 et 2016, l'Etat a dépensé, pour assurer la gestion du camp, directement ou indirectement par le biais d'aides aux associations, la somme de **38,68 millions d'euros**, auxquels il faut ajouter 4,78 millions d'euros en 2017 pour le plan de sauvegarde de l'emploi de l'association « La Vie Active » qui gérait le campement (on peut néanmoins s'interroger sur la pertinence pour l'association d'embaucher en CDI des salariés dont le travail était par définition temporaire).

Sur ces 38,68 millions d'euros, il est à noter que les fonds européens ont contribué à ces versements à hauteur de 9,8 millions d'euros.

Quant à l'analyse budgétaire du coût de la sécurisation de la jungle par les forces policières et de gendarmerie de 2015 à 2017, et malgré la demande de

renseignement écrite du rapporteur, la seule réponse apportée par le ministère fut de rappeler qu'en 2015, 3,5 unités de force mobile étaient en moyenne engagées quotidiennement, 8,18 en 2016 et 2,47 à la rentrée 2017. En ce qui concerne la gendarmerie mobile, 12 escadrons furent engagés au maximum sur la période, pour une présence moyenne de 5 à 6 escadrons. Il en reste actuellement 2,5 déployés dans le Calais. Au total, on peut estimer la totalité des surcoûts engendrés par ces déploiements à **environ 60 millions d'euros** (frais de logement, d'alimentation, etc, hors salaires) depuis le pic de la crise migratoire, en 2015.

**L'analyse postérieure au démantèlement de la Jungle fait apparaître le nœud du problème migratoire à Calais : la présence de migrants en majorité susceptibles de demander – et d'obtenir – l'asile en France, mais qui ne le font pas** (volonté de rejoindre la Grande-Bretagne, emprise des réseaux de passeurs et de quelques associations) malgré les efforts de sensibilisation aux démarches menés par la France auprès des migrants. Se mélangent alors à ces populations d'autres migrants, qui eux ne sont pas en situation d'obtenir l'asile en France, avec une distinction quasiment impossible à faire entre les mineurs et les majeurs.

## **B. UN FORT SENTIMENT D'ABANDON DE LA POPULATION CALAISIEUNE.**

### **1. Un coût humain et financier important pour un territoire déjà fragilisé.**

Le territoire du Calais est déjà, en dehors du phénomène migratoire, un territoire en souffrance. Ainsi, le taux de chômage s'établit à 14,3 % au deuxième trimestre 2017 (contre 17 % à la même époque en 2013), soit une moyenne 50 % supérieure au taux national. Les explications sont diverses, mais la fermeture d'un nombre important d'entreprises (My Ferry Link ou Tioxide pour les plus récentes) en est une.

Conséquemment, la population du Calais est plus pauvre que la moyenne nationale (51 % des foyers calaisiens ont des revenus annuels inférieurs à 15.000 euros) et les communes ont donc moins de moyens financiers (les budgets des collectivités sont un tiers inférieurs à la moyenne des villes françaises de même taille), pour des taux d'impositions relativement élevés.

Le phénomène migratoire récurrent ne se superpose donc pas à une situation « neutre ».

Il est par ailleurs crucial de noter que le phénomène migratoire en général, et l'épisode de la Jungle en particulier, a profondément traumatisé la population du Calais : dégradation profonde de l'image de leur commune, sentiment de vivre dans une ville en état de siège (présence de CRS, murs, barbelés), insécurité, affrontements entre pro et anti migrants...

En ce qui concerne l'insécurité, si nous analysons les chiffres du fichier Etat 4001, recensant l'ensemble des faits constatés par la police et la gendarmerie,

nous remarquons une augmentation de 26,9 % des vols entre 2013 et 2014, année d'arrivée massive des migrants dans le Calais. Les vols violents contre les femmes sont passés de 9 cas recensés en 2012 et 2013 à 33 cas en 2014 et 71 cas en 2015, tandis que les vols violents contre les autres catégories, stabilisés à 30 et 31 cas en 2012 et 2013, explosèrent à 134 et 136 cas en 2014 et 2015. Enfin, les faits relatifs à des violences sexuelles ont augmenté pour passer de 80 en 2013 à 103 en 2014, puis 114 en 2015.

La population locale admet un fort ressentiment à l'encontre de « l'impunité » dont pourraient bénéficier, selon eux, les migrants. Ainsi, les sanctions pénales à l'encontre des migrants violant la loi ne semblent pas adaptées car appliquées avec très grande parcimonie. Par exemple, les migrants bloquant les autoroutes d'accès à Calais la nuit ne sont que très rarement mis en cause (ce type de barrage enflammé a causé, pour la première fois, la mort d'un routier polonais en juin 2017), et ceux découverts au port ou au tunnel sous la Manche dans les camions sont le plus souvent évacués à l'extérieur du site en question, pouvant alors recommencer leur tentative d'intrusion quelques heures plus tard.

Cet antagonisme fut exacerbé par les attaques, parfois gratuites, menées par quelques groupes de migrants contre les forces de l'ordre (policiers, CRS et Gendarmes mobiles qui subissent des jets de projectiles) ou les sapeurs-pompiers (guet-apens très violents dans la Jungle, avec détérioration des véhicules).

Au delà des habitants, tous les pans de l'économie locale ont été touchés par ce phénomène : agriculteurs dont les champs sont ravagés par les passages de migrants en bordure d'autoroute, transporteurs routiers, logistique et bien sûr Port de Calais (-15 % de chiffre d'affaire au plus fort de la crise) et Tunnel sous la Manche.

C'est pour cela qu'un large rassemblement, le Grand Rassemblement du Calais, a été créé en janvier 2016, à la fois pour dénoncer l'inertie de l'Etat face à cette situation et pour redorer l'image de la ville (avec un slogan « mon port est beau, ma ville est belle »). Trois manifestations furent organisées par ce collectif rassemblant l'ensemble des forces vives du territoire : à Calais en janvier 2016 (1.000 personnes) pour dénoncer une « non-assistance à ville en danger », à Paris en mars 2016 (400 personnes) pour demander des compensations financières et enfin un blocage complet de l'autoroute A16 en septembre 2016 afin de réclamer le démantèlement complet de la jungle.

Cet abandon du territoire s'est cristallisé autour de l'absence de visite du Président de la République à Calais, visite qui se déroula finalement très tardivement, le 26 septembre 2016.

Economiquement parlant, les conséquences de cette présence migratoire sont catastrophiques pour le territoire. Ainsi, le port de Calais a perdu le trafic de voitures neuves vers la Grande-Bretagne, détourné à Zeebrugge, en Belgique

(300.000 véhicules/an) et l'autoroute ferroviaire Calais – Le Boulou a dû être interrompue de nombreux mois.

En ce qui concerne les transporteurs routiers, les coûts sont, aujourd'hui encore, très importants : amendes infligées par la Grande-Bretagne si un migrant est trouvé dans un camion (£2000 pour l'entreprise et £2000 pour le chauffeur, par migrant)<sup>(1)</sup>, détérioration des camions et de la marchandise (un transporteur calaisien a ainsi constaté 360.000 euros de dégâts en 2015), sécurisation des sites de stockage et de parking des camions.

L'économie touristique de Calais, autrefois florissante, fut largement déstabilisée par un double phénomène : la crainte des habitants vivant à l'extérieur de se rendre à Calais, surtout le soir, et une forte diminution des passages de touristes étrangers (belges et britanniques principalement) fuyant la ville dont ils avaient vu les images dans la presse.

A cela s'ajoute l'ensemble des investissements non réalisés par les entreprises sur le territoire du Calais, territoire qui s'était spécialisé dans la logistique. Ainsi, la zone dite de la Turquerie, située entre Calais et Marck, a pris 5 années de retard, engendrant un déficit de zone de 6,5 millions d'euros à la charge de l'Agglomération Grand Calais Terres & Mers et une non création d'une centaine d'emplois. Cet exemple, bien que symbolique, ne saurait résumer seul l'ensemble de l'impact migratoire sur des pans entiers de l'économie du Calais, impact économique très difficilement chiffrable.

Pour les collectivités locales, le coût n'est bien évidemment pas neutre non plus. Ainsi, depuis 2008, la mairie de Calais a directement dépensé plus de 3,5 millions d'euros, non compensés par l'Etat, sur cette thématique migratoire : achat de barrières, aménagements, douches, centres de repas, astreintes, renforcement des équipes chargées de la sécurité, contribution de solidarité (mécanisme mis en place par la Ville de Calais pour rembourser aux Calaisiens un certain nombre des frais directement imputables aux migrants et non pris en charge par ailleurs, telles les dégradations de clôtures, de voitures, ...). Afin de redorer l'image de la commune et de permettre aux habitants de Calais de s'évader, la municipalité a aussi décidé d'investir massivement dans la communication et l'animation, avec un budget de près de 2 millions d'euros par an sur ce dernier poste.

## **2. L'Etat ne respecte que partiellement ses engagements envers le Calais.**

Conscients de ces difficultés, l'Etat et les collectivités territoriales (Département, Région, Communauté d'Agglomération et ville de Calais) ont

---

*(1) Entre les mois de juillet 2016 et de juin 2017, les chiffres relatifs à l'application du dispositif de sanction au titre de l'entrée clandestine sont en hausse par rapport à l'année précédente (+12 %), soit 3552 amendes délivrées pour l'ensemble de la frontière britannique pour un montant total de £7.600.000 (95 % des amendes concernent le franchissement de la frontière franco-britannique).*

signé, le 13 novembre 2015, un Contrat de Développement territorial du Calais sous forme d'avenant au CPER 2015-2020. A travers ce contrat, l'Etat s'engage à verser 50 millions d'euros sur des actions prédéterminées, en deux périodes triennales (2015-2018).

En ce qui concerne la première période triennale, si certains versements en faveur du développement numérique, de la rénovation du front de mer ou du projet de parc d'attraction ont été faits ou sont garantis, une incertitude majeure plane sur le versement de 10 millions d'euros en soutien à l'emploi (3 millions d'euros pour soutenir la plateforme logistique de la Turquerie, 7 millions d'euros pour le soutien à la formation). Ces difficultés de versement peuvent s'expliquer par une mauvaise coordination des services de l'Etat entre eux.

Dans ce contrat de territoire, une partie des fonds (2 millions d'euros) était dévolue au soutien des entreprises du territoire touchées par la crise migratoire dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1 million d'euros et qui ont subi une perte de plus de 30 % de ce chiffre d'affaires entre le premier semestre 2014 et le premier semestre 2016. Ce mécanisme fait preuve d'une rigidité importante, car l'aide est plafonnée à 10.000 euros par entreprise alors que l'écrasante majorité des aides données se situe en réalité en dessous de 2500 euros. La faiblesse de l'aide par entreprise et le décalage important dans le temps fait apparaître une certaine inefficacité du dispositif. De plus, ce dispositif ne prévoit rien pour les entrepreneurs qui ont dû cesser leur activité en raison du phénomène migratoire.

Un autre dispositif d'aide, au développement cette fois-ci, pour les TPE/PME de moins de 250 salariés et de plus de 1 million d'euros de chiffre d'affaire, touchées par la crise migratoire, lui donne sa pleine mesure.

Par ailleurs, un partenariat avec la DDTM pour venir en aide aux agriculteurs touchés par le phénomène migratoire a également été mis en place, et semble donner satisfaction.

Enfin, lors de sa venue à Calais le 26 septembre 2016, François Hollande a annoncé publiquement le soutien de l'Etat, à hauteur de 40 %, à la création d'une voie d'accès entre l'A16 et l'aéroport de Calais-Dunkerque à Marck. Cette annonce n'est aujourd'hui pas financée.

Plus important encore, un an après le démantèlement de Calais, la promesse d'un Calais épargné par les problématiques migratoires s'avère illusoire, puisque l'on dénombre entre 800 et 1000 migrants toujours présents dans le Calais actuellement, avec une forte poussée depuis la fin de l'été 2017.

## C. QUEL AVENIR POUR LE CALAISIS ?

### 1. La sanctuarisation de Calais

La Grande-Bretagne restant attractive pour une partie de la population migrante, pour des raisons linguistiques – si les migrants viennent de régions anglophones ou parlent la langue –, économiques – il est plus simple pour eux de trouver un travail en Grande-Bretagne qu'en France – ou culturelles – la présence de communautés établies facilitent l'intégration –, la ville de Calais, de par sa situation géographique à 35 kilomètres de Douvres (les côtes britanniques sont visibles depuis le port de Calais), demeurera toujours le dernier obstacle pour ceux qui rêvent d'une vie meilleure.

Dès lors, il est urgent d'adapter le dispositif pour les migrants se trouvant dans l'impasse que constitue Calais.

Si l'objectif d'empêcher toute création de nouveaux points de fixation est primordial, il ne saurait être suffisant. A ce titre, la décision du tribunal administratif, confirmée par le Conseil d'Etat, ordonnant que les droits humains (accès à des points d'eau) des migrants soient respectés, montrent les limites de la logique voulant répondre à la présence migratoire par un simple renforcement de la présence des forces de l'ordre, dans un cycle sans fin et qui a déjà prouvé son inefficacité.

La création récente de deux centres d'accueil et d'examen des situations (CAES) à une centaine de kilomètres au sud de Calais, à Troisvaux et Bailleul, constitue un début de réponse. Cependant, le départ des migrants vers ces centres sur la base du volontariat est une limite extrêmement claire à leur efficacité et à leur capacité à désengorger le Calaisis. Les chiffres l'attestent : d'après la préfecture du Pas-de-Calais, 10 agents de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) sont chargés d'effectuer des maraudes afin d'orienter les migrants vers ces centres ; au mois d'octobre dernier, ils avaient rencontré et informé 5.223 migrants, mais seules 240 mises à l'abri avaient été effectuées, soit un taux de mise à l'abri d'à peine 5 %. Par ailleurs, ce chiffre ne prend pas en compte les migrants mis à l'abri dans un CAES et qui sont ensuite revenus à Calais.

Ainsi, il apparaît que Calais doit être sanctuarisée avec l'application d'une logique de « tolérance zéro migrant », et que chaque migrant présent dans le Calaisis devrait pouvoir être pris automatiquement en charge dans un centre de ce type – non situé à proximité de Calais pour éviter la création de tout point de fixation – afin d'examiner sa situation et de définir ses droits : protection en France, renvoi dans un pays tiers selon la procédure Dublin, expulsion dans son pays d'origine. L'intégration de ces migrants dans les CAES permettrait, en outre, de mieux mettre à l'abri les mineurs et les familles, aujourd'hui mélangés au reste des flux, tout en respectant les droits fondamentaux des migrants. Cela serait,

enfin, pour la France, l'assurance de ne plus revoir les images de bidonville indignes de la 5<sup>e</sup> puissance mondiale.

Il semble à ce titre nécessaire d'adapter l'arsenal législatif. Il s'agirait ici de donner plus de moyens aux forces de l'ordre en adaptant leur chaîne de commandement via la création d'un commandement littoral qui coordonnerait l'action depuis la côte belge jusqu'aux nouveaux points d'arrivées des migrants en Normandie, tout en donnant plus de moyens répressifs aux forces de l'ordre. Il ressort enfin des échanges du rapporteur avec les syndicats de police que la disparition du délit de séjour illégal sur le territoire limite gravement l'action des forces de sécurité, tout comme l'impossibilité concrète de prendre les empreintes digitales des migrants. Enfin, un durcissement des sanctions prononcées à l'encontre des migrants commettant un délit demeure un préalable plus que nécessaire afin de ne pas s'exposer à un découragement massif des forces de l'ordre, des habitants et forces vives du territoire.

La sanctuarisation de Calais demeure le préalable essentiel à tout autre dispositif de relance de l'activité (création d'une zone franche par exemple).

## **2. Une solution pérenne ne pourra passer que par la négociation bilatérale avec la Grande-Bretagne.**

Le rôle de la Grande-Bretagne est majeur dans la résolution de la crise migratoire qui frappe continuellement Calais. Force est cependant de constater que la réponse britannique est pour l'heure extrêmement faible et ne consiste qu'au financement – massif – d'infrastructures permettant d'assurer la continuité des flux de marchandises entrant au Royaume-Uni, à l'instar du mur construit en septembre 2016 le long de la rocade et financé par les Britanniques.

Dans le cadre du futur Brexit, il est évident qu'une discussion sur le sort des migrants de Calais devra se tenir entre les représentants des deux Etats afin de mettre la Grande-Bretagne en face de ses responsabilités. Par ailleurs, Calais devenant frontière extérieure de l'Union Européenne, la question du rôle de Frontex devra se poser, tout comme la question de nouveaux dispositifs de cofinancements européens.

Par contre, s'il est communément admis que la remise en cause du Protocole de Sangatte et des Accords du Touquet pourrait améliorer la situation, il semble que cette assertion soit erronée, ces accords étant avant tout des accords économiques permettant de fluidifier la circulation des biens entre les deux rives à la suite de la création d'un premier lien fixe, le Tunnel sous la Manche. Ainsi, en cas de dénonciation de ces accords, l'Etat d'arrivée (la Grande-Bretagne) pourra toujours refuser le droit d'entrée du migrant sur son territoire et le renvoyer dans l'Etat de départ (la France), cet Etat ne pouvant alors refuser sur son territoire le retour de ces personnes. Il n'en résulterait qu'un alourdissement des procédures, une moindre fluidité des échanges commerciaux, tout en induisant que le contrôle aux frontières côté français n'est pas efficace.

\*

Au total, la grande fragilité de la situation actuelle du Calais et le caractère partiel de la réponse apportée par l'État doivent nous préoccuper. Nous avons montré que la diminution récente des flux migratoires à destination de l'Europe ne pouvait pas être analysée comme une tendance pérenne (*cf.* première partie). De nouvelles évolutions de la situation politique en Libye ou en Turquie pourraient suffire à inverser la donne, dans un contexte où la pression migratoire est forte et répond à des causes profondes.

Le rapporteur estime que l'État n'a pas pris la mesure des risques que cette situation fait peser sur le Calais, lequel n'est manifestement pas prêt à affronter un nouvel afflux migratoire.



#### IV. UNE DIMENSION EXTERNE STRUCTURANTE : LES ENJEUX MIGRATOIRES DANS LA POLITIQUE EUROPÉENNE ET EXTÉRIEURE DE LA FRANCE

Il existe encore une marge de progression importante pour renforcer les dispositifs d'accueil des étrangers et demandeurs d'asile et de lutte contre l'immigration irrégulière sur le territoire français.

Cependant, il s'agit d'un domaine où il existe **une intégration européenne forte**, qui découle de la libre circulation instaurée au sein de l'espace Schengen. De surcroît, portant sur un phénomène qui, par essence, ignore les frontières, ces politiques ne peuvent se concevoir qu'en coopération avec les autres pays concernés, pays d'origine et de transit des migrations.

Les aspects externes de la politique migratoire de la France sont donc majeurs. Ils incluent trois niveaux d'intervention :

– **au sein de l'Union européenne**, il s'agit de repenser le régime d'asile pour mieux maîtriser le phénomène migratoire, limiter les effets d'aubaine et partager l'effort et les responsabilités de manière harmonieuse entre les Etats membres ;

– **sur les frontières extérieures**, il s'agit de renforcer les contrôles et de compliquer les trafics des passeurs, pour limiter les flux entrants irréguliers et créer un effet dissuasif ;

– **en amont des frontières extérieures**, le but est de prévenir la formation des flux en intervenant auprès des pays d'origine et de transit.

Le rapporteur estime qu'il revient à la commission des affaires étrangères d'éclairer ces enjeux, quand bien même ils dépassent le cadre strict d'un avis budgétaire.

##### A. LA CRÉATION D'UN VÉRITABLE RÉGIME EUROPÉEN D'ASILE : UNE NÉCESSITÉ ET POURTANT UNE FICTION ?

Au-delà du flux inhabituel de migrants entrés en Europe, **la crise migratoire de 2015 a découlé des insuffisances du régime d'asile européen**, en l'absence d'harmonisation réelle des systèmes nationaux, et de l'inapplicabilité pratique du règlement de Dublin III, censé déterminer les responsabilités pour l'examen des demandes d'asile.

**Le règlement de Dublin** désigne comme responsable de l'examen d'une demande d'asile l'Etat membre qui a permis ou n'a pas empêché l'arrivée ou le séjour d'un migrant ou demandeur d'asile. Ce principe est initialement conçu comme un gage du bon fonctionnement de l'espace de libre circulation : tous les demandeurs d'asile n'accédant pas à la protection internationale, l'idée est que

c'est aux frontières de l'Union que la régulation des flux doit s'opérer justement parce que, une fois cette barrière franchie, l'espace européen est en principe un espace de libre circulation.

Pourtant, la conciliation de ce principe avec **l'indispensable solidarité qui doit régir le fonctionnement de l'Union européenne** s'avère complexe, comme l'illustrent les discussions laborieuses sur la refonte du régime d'asile européen.

### 1. Au-delà des adaptations du régime d'asile européen conçues dans l'urgence...

- *Les mécanismes de solidarité existants avant 2015*

Avant 2015, les mécanismes de solidarité européenne vis à vis des pays les plus exposés aux flux migratoires visaient surtout à **renforcer les capacités** de ces pays.

Ainsi, le **Fonds « asile, migration et intégration » (FAMI)** a été doté d'un montant global de 3,2 milliards d'euros pour la période 2014-2020, essentiellement pour aider les Etats membres à renforcer leur système d'asile. En outre, le **Fonds européen de sécurité intérieure** comprend un volet « gestion des frontières extérieures et politique commune de visa », de 2,8 milliards d'euros pour aider les Etats membres dans cette tâche. Ainsi, pour la période 2014-2020, la Grèce reçoit 509 millions d'euros d'aides et l'Italie 593 millions d'euros pour protéger leur frontière extérieure et renforcer leur système d'asile.

La France bénéficie aussi de ces fonds. Elle est le troisième bénéficiaire du FAMI, avec une enveloppe globale de 297 millions d'euros sur la période 2014-2020. Elle a également perçu 9 millions d'euros pour des mesures d'urgence mobilisées sur Calais.

La solidarité européenne passe par **des soutiens opérationnels** aux Etats membres de la part de Frontex, pour le contrôle des frontières, et du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO).

- *La mise en œuvre d'un programme de relocalisation des demandeurs d'asile*

Dans le contexte de la crise migratoire de 2015, les institutions européennes ont adopté des mesures provisoires visant à pallier les lacunes du régime européen d'asile : mise en place de hotspots en Grèce et en Italie, autorisation de rétablir des contrôles aux frontières intérieures de l'Union européenne <sup>(1)</sup>, répartition de l'accueil des réfugiés entre les États membres.

---

(1) Entre les mois de juillet 2016 et de juin 2017, les chiffres relatifs à l'application du dispositif de sanction au titre de l'entrée clandestine sont en hausse par rapport à l'année précédente (+12 %), soit 3552 amendes

**La procédure de relocalisation** constitue une dérogation au principe de la responsabilité du pays de première entrée pour l'examen de la demande d'asile, défini par le règlement de Dublin III. En septembre 2015, le Conseil européen a ainsi mis en place un programme de relocalisation pour **près de 100.000 demandeurs d'asile** arrivés en Grèce et en Italie. Chaque État membre s'engageait à en transférer un quota déterminé sur son territoire pour y instruire la demande d'asile.

Dans ce cadre, **la France s'est engagée à accueillir près de 20.000 demandeurs d'asile** dont presque 17.000 depuis la Grèce et 3.000 depuis l'Italie. Des officiers de liaison de l'OFPRA ont été envoyés sur place afin d'identifier les demandeurs d'asile issus de pays à taux de protection élevé, condition posée pour le transfert. Ce programme bénéficie d'un appui financier de l'Union européenne, à hauteur de 200 millions d'euros, sous réserve de l'arrivée effective des demandeurs d'asile en France.

À la clôture du programme de relocalisation, fin septembre dernier, **la France n'avait pourtant relocalisé que 4.100 demandeurs d'asile**, dont 3.770 depuis la Grèce et 330 depuis l'Italie. Ce taux de mise en œuvre du programme correspond à la moyenne européenne : au total 26.300 demandeurs ont été relocalisés en tout.

Le Gouvernement explique le bilan mitigé de ce programme par la difficulté à procéder à l'identification des demandeurs éligibles en Grèce et en Italie, accrue par la nécessité d'effectuer des contrôles de sécurité dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Par ailleurs, le profil des migrants est un autre facteur à prendre en compte : une bonne partie du « stock » de migrants présents en Grèce et des flux entrants en Italie ne sont pas éligibles à ce programme.

## **2. ...la longue route vers une indispensable harmonisation des systèmes d'asile**

Prenant acte des lacunes du régime d'asile européen commun, la Commission européenne a présenté, en mai et juillet 2016, sept propositions d'instruments qui en proposent une refonte complète. Elles concernent :

- la modification du règlement de Dublin ;
- la refonte de la base de données Eurodac ;
- la modification du mandat du Bureau européen de l'asile EASO (*European asylum support office*) ;
- l'adoption d'une directive établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (directive « procédure ») ;

---

*délivrées pour l'ensemble de la frontière britannique pour un montant total de £7.600.000 (95 % des amendes concernent le franchissement de la frontière franco-britannique).*

– l’adoption d’un règlement relatif aux conditions que doivent remplir les demandeurs d’asile pour obtenir la qualification de réfugié (règlement « qualification ») ;

– l’adoption d’un règlement instituant une procédure commune de protection internationale (règlement « accueil ») ;

– l’adoption d’un règlement établissant une liste commune de l’Union de pays d’origine sûrs.

Toutes ces questions ne revêtent pas la même sensibilité. Un accord politique au sein du Conseil a pu être trouvé sur les règlements Eurodac, EASO et « qualification ». Sur ces textes, la discussion avec le Parlement européen a donc pu s’engager, ou le sera prochainement.

En revanche, les positions des Etats membres demeurent très éloignées sur d’autres aspects fondamentaux du régime d’asile européen. **Sur la question de la réforme du règlement de Dublin, les discussions sont complètement bloquées.** D’un côté, les pays de première entrée mettent en avant le principe de solidarité. Mais les pays destinataires des mouvements secondaires veulent maintenir le principe de la responsabilité du pays de première entrée dans l’examen de la demande d’asile tout en acceptant certaines formes de solidarité. Et enfin, les pays du groupe de Visegrad (Hongrie, Pologne, République Tchèque et Slovaquie) refusent par principe tout engagement de solidarité.

La proposition de la Commission repose sur le maintien du principe de première entrée assorti d’un mécanisme correcteur de déclenchement automatique. **Le Gouvernement français est favorable à ce principe de première entrée.** L’argument est qu’à défaut, ces derniers ne seraient pas incités à assurer un contrôle effectif de leurs frontières extérieures. En revanche, si le Gouvernement accepte **des formes de solidarité dans des circonstances dégradées** il refuse qu’elles soient automatiquement déclenchées : la décision d’activer le mécanisme de solidarité doit revenir au Conseil, qui constate la dégradation de la situation. Cette solution représente une sorte de voie médiane entre les positions des pays de première entrée et le groupe de Visegrad, mais elle est loin de réunir l’assentiment de tous.

Il convient d’apprécier avec recul le positionnement des pays de Visegrad. Leur histoire n’est pas la même que la nôtre et l’on oublie fréquemment de mentionner que certains d’entre eux ont accueilli bon nombre de réfugiés ukrainiens au cours des dernières années. Par ailleurs, leur fermeture à la négociation sur la réforme de Dublin tient à une situation politique plus générale au sein de l’Union européenne, notamment sur la question des valeurs démocratiques. Seul un accord d’ensemble au sein du Conseil européen sera sans doute à même de débloquer la situation.

Dans l’intervalle, la France cherche à construire une proposition commune avec l’Allemagne et l’Italie. L’idée est de trouver un horizon temporel à la

responsabilité du pays de première entrée et de déterminer des moyens différenciés selon lesquels la solidarité pourrait s'exprimer au sein de l'Union européenne de 27, incluant des modalités financières.

## **B. LE RENFORCEMENT DES FRONTIÈRES EXTÉRIURES, UN PARAMÈTRE NÉCESSAIRE MAIS NON SUFFISANT**

Devant les difficultés à avancer sur la réforme du régime d'asile européen, les Etats membres de l'Union européenne ont donné la priorité au renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'Union.

### **1. Des évolutions juridiques pour renforcer les contrôles aux frontières**

Une révision ciblée du code frontières Schengen permet, depuis avril 2017, **des contrôles systématiques aux frontières extérieures**, y compris pour les citoyens européens.

Par ailleurs, le développement de frontières intelligentes est actuellement en négociation : un **système entrées-sorties** doit permettre, d'ici 2020, d'améliorer l'efficacité des contrôles aux frontières extérieures en repérant par un système de badges les personnes abusant de leur droit de séjour dans l'Union. De même, la création d'un **système d'information et d'autorisation de voyage** (*EU travel information and authorization system, ETIAS*) inspiré du modèle américain doit permettre, d'ici 2020, d'évaluer les risques migratoires et sécuritaires de personnes exemptées de visas avant qu'elles n'entrent dans l'Union.

Enfin, la Commission a présenté en décembre 2016 trois propositions de règlements pour rénover le système d'information Schengen dans les domaines de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, des contrôles aux frontières et du retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

### **2. La montée en puissance rapide de Frontex**

L'ancienne agence Frontex a été transformée, en octobre 2016, en « Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes ». Bien que l'ancien nom lui soit resté, cette agence a vu son mandat et ses moyens considérablement renforcés.

- *Les moyens*

Son budget est passé de 94 à 320 millions d'euros entre 2014 et 2018, et devrait atteindre 345 millions d'euros en 2020. Sur la même période, ses effectifs permanents passeront de 475 à près de 1.000 agents en 2020. Par ailleurs, Frontex est désormais en capacité de déployer un pool permanent de 1.500 garde-frontières et garde-côtes issus des Etats membres en cas de crise. La France s'est engagée à y contribuer à hauteur de 170 garde-frontières.

Frontex voit par ailleurs ses moyens en équipements accrus. L'agence doit passer d'un modèle de mise à disposition totale par les Etats membres à un équipement en propre, ce qui lui donnera beaucoup plus d'autonomie pour ses missions, notamment de surveillance de la situation maritime. Son accès aux fichiers européens a par ailleurs été élargi.

- *Les missions*

Frontex **partage avec les Etats membres la responsabilité du contrôle extérieur des frontières** de l'Union. Elle peut envoyer des officiers de liaison et conduire des opérations conjointes avec les Etats membres. Actuellement, Frontex déploie environ 1.700 garde-côtes, principalement dans des opérations maritimes (*Triton* en Méditerranée centrale et *Poséidon* en Méditerranée orientale) et aux frontières terrestres, ainsi que des petits contingents répartis dans les Etats membres.

L'agence est aussi chargée de conduire **des études de vulnérabilité** sur les systèmes de contrôles mis en place par les Etats membres. Ses préconisations dans ce cadre ont une portée contraignante pour les Etats concernés.

Frontex peut en outre organiser **des opérations de retour** à la demande d'un Etat. En 2016, elle a ainsi organisé 232 vols concernant 10.700 migrants. Cette activité est encore montée en puissance en 2017 : 250 vols avaient été organisés au début du mois d'octobre. Frontex permet de regrouper les opérations de retours des Etats, ce qui simplifie les démarches pour l'obtention des laissez-passer consulaires. A cet égard, il est notable que la France utilise assez peu ce service : sur les 7 premiers mois de l'année 2017, elle n'avait participé qu'à 16 vols groupes européens, sur les 102 vols de retour effectués.

Au total, la montée en puissance de Frontex a été extrêmement rapide et substantielle. Certains Etats, comme l'Italie, souhaiteraient aller plus loin et lui confier totalement l'organisation des retours. Cela aurait l'avantage de permettre aux Etats membres de s'abriter derrière l'Union européenne pour les négociations toujours politiquement sensibles avec les pays d'origine ou de transit.

Couplée aux évolutions du code frontières Schengen et au développement des systèmes d'informations, cette montée en puissance devrait permettre d'améliorer nettement le contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne.

Cependant, **il faut avoir conscience des limites de l'efficacité de cette politique**. Premièrement, la responsabilité du contrôle des frontières extérieures revient toujours en premier ressort aux Etats membres : leur motivation à le faire restera à la mesure des incitations qu'apportent les mécanismes de solidarité prévus par l'Union européenne. Deuxièmement, le contrôle des frontières maritimes revêt des difficultés spécifiques qui ne sont pas aisément surmontables : en mer, on fait au moins autant de sauvetage que de contrôle des frontières ; cette

mission de sauvetage a d'ailleurs été explicitement reconnue dans le nouveau mandat de Frontex. Enfin, l'efficacité même des contrôles frontaliers est fréquemment mise en doute : ils ne pourraient pas vraiment dissuader les migrants de venir, mais contribueraient surtout au développement des réseaux de passeurs.

### **3. EUNAVFOR Med Sophia : la lutte contre les trafics de migrants sur la frontière**

EUNAVFOR *Med Sophia* est une opération militaire été lancée en mai 2015 dans le cadre de la politique de défense et de sécurité commune (PSDC) de l'Union européenne. Elle visait précisément à surmonter les difficultés du contrôle des frontières maritimes de l'Union européenne en Méditerranée centrale, qui se résumait essentiellement au sauvetage de migrants en provenance de Libye, ensuite débarqués en Italie.

Ainsi, *Sophia* devait agir immédiatement en amont de la frontière, pour intercepter les passeurs opérants à partir des côtes libyennes, détruire leurs bateaux et les traduire en justice. Dans un premier temps, cette mission a semblé pouvoir porter ses fruits, mais les passeurs se sont adaptés : veillant à ne pas sortir des eaux territoriales libyennes, où *Sophia* ne peut pas intervenir, ils ont utilisé des embarcations pneumatiques bon marché, « jetables » en quelque sorte.

*Sophia* s'est alors vue chargée de la formation des garde-côtes libyens, afin de les mettre en capacité de retenir les embarcations de migrants en Libye, et de la lutte contre le trafic d'armes, qui alimente l'instabilité libyenne et la capacité de nuisance des milices impliquées dans le trafic de migrants. Plus récemment, *Sophia* a aussi été chargée de renforcer son action contre le trafic de pétrole.

Dans quelle mesure cette opération a-t-elle contribué à empêcher et dissuader les migrants d'emprunter la route de la Méditerranée centrale ? La réduction des flux observée s'explique par un faisceau de facteurs déjà explicités (cf. I.A). Le taux d'interception des embarcations de migrants communiqué au rapporteur (50 %) suggère une certaine efficacité de la formation des garde-côtes libyens. Mais il illustre aussi le caractère un peu problématique d'une politique de « bétonnage » des frontières extérieures de l'Union : les conditions de vie des migrants en Libye sont en effet loin d'être compatibles avec les valeurs portées par l'Union européenne.

### **C. LUTTER CONTRE LA FORMATION DES FLUX EN AMONT : UNE BONNE IDÉE DIFFICILE À METTRE EN ŒUVRE**

Les limites d'une politique migratoire fondée sur le contrôle de la frontière extérieure de l'Union, d'un point de vue pratique mais aussi moral, incite à agir plus en amont, auprès des pays d'origine ou de transit, pour prévenir la formation des flux migratoires irréguliers.

## 1. Des tentatives pour mettre en place une approche globale et contractuelle des migrations

L'action auprès des pays d'origine et de transit des migrations irrégulière met en balance, dans le cadre d'une négociation globale, les enjeux relatifs à la coopération consulaire pour la réadmission des ressortissants en situation illégale, aux voies de migration légale et à l'assistance technique en matière policière, de contrôle des frontières et d'amélioration de l'état civil. Il s'agit **d'aider les Etats d'origine ou de transit à contrôler les flux naissants, en leur donnant des incitations pour le faire.**

A cette fin, la France a conclu plusieurs **accords bilatéraux « de gestion concertée des flux migratoires »**, par exemple avec le Sénégal et la Tunisie. De son côté, l'Union européenne a passé des conventions pour le compte des Etats membres, qui précisent les conditions des opérations d'éloignement et sont assorties de dispositions d'assistance à la gestion des flux migratoires ou de facilités pour la migration légale de certaines catégories de migrants ; par exemple récemment avec la Guinée et le Bangladesh, deux sources importantes des migrations en Méditerranée centrale.

L'amélioration du taux de coopération consulaire en France, passé de 35 à 46 % en trois ans, semble attester une certaine efficacité de cette négociation sur la réadmission des ressortissants irréguliers, bien que les résultats soient très disparates selon les pays. En revanche, l'efficacité concrète de ces accords pour juguler les flux naissants reste à démontrer.

**Le mécanisme de réinstallation** relève également de cette logique visant à sécuriser les parcours légaux au plus près des pays d'origine pour dissuader les migrants de se lancer sur les routes illégales. Dans cet esprit, le Président de la République a décidé de déployer **des missions de protection de l'OFPRA au Tchad et au Niger** afin d'examiner les demandes de candidats à l'asile présélectionnés par le Haut-Commissariat des Nations-Unis aux réfugiés (HCR), selon trois critères : la vulnérabilité du demandeur, la présomption de droit d'asile, et le lien avec la migration vers l'Europe. Ces missions, qui devaient débiter à la fin du mois de septembre, reproduisent en fait le schéma appliqué au Liban, en Jordanie et en Turquie dans le cadre de la réinstallation.

## 2. Une idée difficile à mettre en œuvre en pratique

En réalité, l'action auprès des pays d'origine et de transit ne peut avoir qu'un effet limité sur les flux migratoires en raison de la faible marge de manœuvre des dirigeants nationaux. Souvent, dans ces pays, en Afrique en particulier, **la migration est perçue comme un droit.** Elle est d'ailleurs chose commune, que ce soit dans le cadre de migrations saisonnières ou de tendances migratoires plus durables. Ainsi le quart de la population ivoirienne est d'origine étrangère, souvent sahélienne.

En outre, **le contrôle des frontières se conçoit difficilement dans des espaces où elles sont en réalité assez floues**, notamment dans les immenses territoires désertiques du nord des pays du Sahel. Plusieurs populations nomades y vivent d'ailleurs à cheval sur plusieurs Etats. Et il faut garder à l'esprit que la libre circulation est un droit au sein de la Communauté des Etats d'Afrique de l'ouest (CEDEAO) : le migrant sénégalais ou guinéen qui arrive à la frontière sud de la Libye n'a donc franchi en réalité aucune frontière.

La capacité d'action des dirigeants peut être d'autant plus réduite qu'il existe, dans certains pays, à l'image de la Libye et du Niger, **une véritable économie locale de la migration**. Au Niger, qui est un carrefour migratoire majeur en Afrique, les ressources procurées par le passage des migrants sont essentiellement pour la population locale, dans un contexte où les activités alternatives n'abondent pas.

L'Union européenne a cherché à répondre à cet enjeu en essayant d'agir encore plus en amont dans la formation des flux, sur **les « causes profondes » de la migration**, c'est à dire bien souvent le sous-développement, le chômage des jeunes, le réchauffement climatique.

Elle a ainsi lancé en novembre 2015 un **Fonds fiduciaire d'urgence Union européenne – Afrique**, doté de 2,8 milliards d'euros. La France y contribue à hauteur de 3 millions d'euros. Ce Fonds a trois priorités géographiques : l'Afrique du Nord, la Corne de l'Afrique et la région lac Tchad – Sahel. Au 30 juin 2017, les 116 projets approuvés, pour un montant de 1,9 milliard d'euros, sont principalement destinés aux pays du bassin du lac Tchad et du Sahel.

Par ailleurs, le Conseil européen a endossé en juin 2016 le concept de **« pactes migratoires »** avec les pays d'Afrique, qui visent à promouvoir *« une approche coordonnée, systématique et structurée visant à maximiser les synergies et les leviers de la politique extérieure de l'Union européenne »* avec cinq pays prioritaires, que sont le Sénégal, le Mali, le Niger, le Nigéria et l'Ethiopie. Hormis avec le Niger, qui semble assez ouvert aux apports de la coopération internationale, ces pactes migratoires semblent pour le moment avoir trouvé peu d'applications concrètes.

Il est un peu tôt pour se prononcer sur l'efficacité, à terme, de cette approche, d'autant que **la relation entre développement et migrations est loin d'être linéaire**. Au contraire, les spécialistes montrent que cette relation prend la forme d'une courbe en J inversé : lorsqu'un pays commence à se développer, l'émigration augmente, car les aspirations de ses habitants s'accroissent avec le niveau de vie, et ces derniers ont désormais les moyens d'entreprendre une aventure migratoire qui n'est pas à la portée des plus pauvres. La faible émigration d'origine nigérienne, un des pays les plus pauvres au monde, de même que la forte émigration venant de Côte d'Ivoire et d'Ethiopie, des pays qui connaissent un taux de croissance important depuis plusieurs années, semblent en témoigner.



## CONCLUSION

Le rapporteur pour avis estime que l'effort accru en faveur des politiques d'asile, d'accueil des étrangers et de lutte contre l'immigration irrégulière proposé dans le cadre du PLF 2018 constitue encore une réponse dans l'urgence à l'augmentation des flux migratoires entrants en France.

Une réflexion de fond sur les politiques nationales de gestion du phénomène migratoire sur le territoire et d'intégration des réfugiés reste à conduire. Le rapporteur souhaite que le projet de loi portant sur l'asile et l'immigration, qui doit être prochainement présenté au Parlement, relève ce défi. Il estime qu'à cet égard, l'intégration des réfugiés devra être considérée comme une priorité, y compris sur le plan financier.

Par ailleurs, le rapporteur incite la commission des Affaires étrangères à se saisir des aspects internationaux de la politique migratoire de la France qui, pour n'être pas retracés dans le budget de la mission examinée, ne sont certainement pas neutres sur le plan financier.

Au bénéfice de ces observations, le rapporteur appelle la commission à voter les crédits de la mission, en émettant toutefois une forte réserve sur la situation du Calaisis, pour laquelle il appelle à une réponse politique forte.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### PRÉSENTATION DU RAPPORT DEVANT LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

À la suite de la présentation en commission, le mercredi 25 octobre 2017, par M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur pour avis, du projet de rapport sur les crédits de la mission Immigration, asile et intégration, un débat a lieu.

**Mme Mireille Clapot.** Votre rapport ouvre des perspectives de travail pour notre commission. Quel regard portez-vous sur la situation des centres de rétention administrative ?

**M. Christophe Di Pompeo.** Je partage votre point de vue sur la situation à Calais, qui n'est absolument pas satisfaisante et intolérable pour la population locale et prend toute l'énergie des élus sur place.

**M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur pour avis.** Je vous invite à venir vous-mêmes constater ce qu'il en est.

**M. Christophe Di Pompeo.** L'un des principaux problèmes, c'est le réchauffement climatique. La misère que cela suscite est à l'origine de leur déferlement sur l'Europe. Tant que nous n'aurons pas résolu ces problèmes climatiques au niveau international, nous aurons du mal à contenir le phénomène migratoire.

**M. Bertrand Bouyx.** Ne pourrions-nous pas conditionner la délivrance des visas à la coopération en matière de laissez-passer consulaires ? Par ailleurs, j'aimerais savoir si les étudiants étrangers qui viennent en France retournent ensuite dans leur pays pour les enseigner de la valeur ajoutée ainsi produite. Enfin, élu du Calvados, je tiens à signaler que nous commençons à sentir une augmentation des flux migratoires sur le port de Ouistreham.

**M. Sylvain Wassermann.** Vous avez parlé d'un taux de 18% de reconduite à la frontière. J'avais consulté un rapport de la Cour des comptes qui évoquait un taux de 10% il y a un an et demi. Avons-nous donc progressé ? Je suis pour une politique accueillante, mais quand nous avons dit non, nous devons pouvoir mettre en œuvre la décision. Les blocages sont-ils plus au niveau de la coopération avec les pays d'origine, de la difficulté humaine à reconduire des personnes installées en France, ou est-ce un manque de volonté politique ?

**M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur pour avis.** 18% de reconduite, en effet, c'est peu. Il faut voir les nationalités principalement éloignées : des Albanais

et des Roumains, principalement. Pourquoi ce faible taux ? Nous avons des blocages diplomatiques. Nous avons aussi un problème d'harmonisation au niveau européen, qui rend possible un cabotage des systèmes d'asile : c'est pour cela que nous voyons arriver en France de très nombreux Afghans, déboutés en Allemagne. La durée du traitement de la demande est aussi un enjeu essentiel : plus nous traitons vite, moins nous avons de chances de perdre la trace du demandeur ; c'est aussi une exigence sur le plan humain.

Nous avons théoriquement assez de places dans les centres de rétention administratives, mais il existe un problème d'allocation : des places sont réservées aux femmes et aux familles, alors que nous avons une grande majorité d'hommes. Mais je pense que le cœur du sujet, c'est que la présence irrégulière sur le territoire n'est pas un délit en France. Tous les acteurs locaux confrontés à ce problème demandent que l'on revienne sur ce point.

La migration existera toujours ; on peut la limiter, la canaliser mais pas la supprimer. Nous devons adapter nos dispositifs en France. Ce n'est pas le cas aujourd'hui.

Le Gouvernement envisage en effet de conditionner la délivrance de visas à des progrès en matière de coopération consulaire pour les pays avec lesquels la négociation ne progresse pas.

Comme la seule réponse du Gouvernement à la situation de Calais consiste à renforcer la sécurité et à bloquer le passage de migrants, il n'est pas étonnant qu'ils se reportent vers d'autres options, comme Ouistreham.

**Mme la présidente Marielle de Sarnez.** Je retiens votre proposition de visite à Calais. Le corollaire du renforcement de la lutte contre l'immigration illégale, c'est l'ouverture de voies légales. Cela manque au débat français actuellement.

## EXAMEN DES CRÉDITS

À l'issue de l'audition en commission élargie <sup>(1)</sup> de M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur, le lundi 30 octobre 2017, et suivant les conclusions du rapporteur, la commission des affaires étrangères, émet un *avis favorable* à l'adoption des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration », tels qu'ils figurent à l'état B annexé à l'article 29 du projet de loi de finances pour 2018.

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions\\_elargies/cr/c011.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/cr/c011.asp)



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR**

*Mardi 12 septembre 2017*

– M. Pascal Brice, directeur général de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatride (OFPRA).

– M. David Sagnard, dirigeant et responsable commercial de l'entreprise Carpentier.

*Mardi 19 septembre 2017*

– Mme Sara Abbas, directrice du bureau de l'Organisation internationale pour les migrations en France, accompagnée de sa collaboratrice Mme Fanny Ruinart.

– M. Philippe Setton, directeur de l'Union européenne au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, accompagné de Mme Florence Lévy, adjointe au Chef de service des politiques internes et des questions institutionnelles à la Direction de l'Union européenne.

– M. Antoine Ravisse, président du grand rassemblement du calaisis.

*Mercredi 27 septembre 2017*

– M. Didier Leschi, directeur général de l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration.

– M. Ralf Gruenert, représentant en France du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, accompagné de Mme Caroline Laly-Chevalier, conseiller juridique, chargée de liaison auprès de l'OFPRA et la CNDA.

*Mardi 3 octobre 2017*

– M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de Frontex, accompagné de M. Thibault de La Haye Jousselein, directeur de Cabinet.

*Mercredi 4 octobre 2017*

– M. Pierre Vimont, chercheur associé à la fondation Carnegie Europe, ancien secrétaire général exécutif du service européen d'action extérieure.

*Jeudi 5 octobre 2017*

– Mme Natacha Bouchart, maire de Calais.

– M. Pierre-Antoine Molina, directeur général des étrangers en France au ministère de l'intérieur.

*Mercredi 18 octobre 2017*

– Contre-amiral Gilles Boidezevi, commandant-adjoint de l'opération EUNAVFOR Med Sophia.