

Jean Aribaud / Jérôme Vignon

RAPPORT À MONSIEUR LE MINISTRE DE L'INTÉRIEUR
SUR LA SITUATION DES MIGRANTS DANS LE CALAISIS

< Le pas d'après >



Avec l'appui de
Xavier Doublet (rapporteur de la mission)
et Patrick Lunet
de l'Inspection générale de l'administration (IGA)

JUIN 2015

Introduction

La situation dramatique des migrants, qui traversent aujourd'hui la Méditerranée pour tenter de trouver refuge en Europe, les images renouvelées à longueur d'écran de ces embarcations surchargées et de ces visages encore marqués par l'angoisse, la révélation des souffrances endurées au cours de périples souvent terrifiants polarisent l'attention des médias et suscitent à juste titre notre émotion.

Pour ceux qui vivent à Calais, migrants, associations, pouvoirs publics ou simples citoyens, cette situation n'est pas nouvelle. Elle prend, certes, depuis deux ans, une ampleur exceptionnelle. Mais depuis dix années au moins, en particulier depuis la fermeture, en 2002, du camp de Sangatte, associations et autorités sont à la peine. Les associations s'épuisent à dispenser des secours indispensables et nécessairement insuffisants ; les pouvoirs publics n'assurent, quant à eux, que très difficilement leur mission d'ordre public.

Ce sentiment d'un malheur constamment renouvelé a conduit les associations, puis l'Etat au plus haut niveau, à prendre le temps d'une réflexion conjointe : pouvons-nous mieux comprendre les causes du drame calaisien ? Comment pouvons-nous gagner en humanité sans alimenter les déséquilibres ? De ces questionnements est née l'idée d'une mission confiée par le ministre de l'Intérieur à deux personnes censées représenter les sensibilités respectives de l'Etat et de la société civile.

Il nous a semblé à l'un et à l'autre impossible d'esquiver cette mission sans précédent. L'Etat commanditaire et les associations initiatrices ont accepté, en la soutenant, de prendre des risques : celui, pour l'Etat, de s'ouvrir à des opinions et des conceptions qui bousculent son approche classique - et nous remercions Bernard Cazeneuve d'avoir pris ce risque ; celui, pour les associations, de s'écarter d'une simple posture de plaidoyer - et nous savons gré à Médecins du Monde comme au Secours catholique d'avoir pris cette distance.

Nous étions tenus de rechercher le consensus le plus large quant aux solutions que nous pouvions préconiser. Il n'est pas sûr que nous y soyons parvenus. Au moins avons-nous pu bénéficier, au travers du comité de pilotage de notre mission, installé à Calais, d'une écoute et d'un dialogue rares, au point que nous recommandons que soit pérennisée cette instance sous la présidence de la préfète du Pas-de-Calais.

Que soient ici remerciés tous ceux que nous avons pu rencontrer à Calais, mais aussi en Sicile, à Malte, Rome, Londres, Folkestone ou Bruxelles. Aucun de leurs témoignages ne nous a laissés indifférents, tant il est vrai que nul ne sort indemne d'une confrontation avec la question des migrants et de l'asile.

Nous remercions les fonctionnaires de la Direction générale des étrangers en France, qui ont facilité de bout en bout notre tâche, ainsi que les membres du corps préfectoral du Pas-de-Calais (Denis Robin, Fabienne Bruccio, Denis Gaudin) et le secrétaire général de la sous-préfecture de Calais, Jean-Marc Roeschert qui nous ont consacré un temps précieux.

Nous remercions aussi Juliette Delaplace, étudiante en master à l'Institut d'études politiques de Paris pour sa contribution.

Nos remerciements vont particulièrement aux deux membres de l'Inspection générale de l'administration (IGA) placés auprès de nous, Xavier Doublet (rapporteur de la mission) et Patrick Lunet, qui se sont engagés avec cœur et intelligence dans cette tâche.

Nous assumons pleinement ce rapport qui, lorsqu'il annonce sur un ton quelque peu solennel que « la mission pense » ou que la « mission est convaincue », reflète le fruit de discussions entre nous quatre, non sans quelque vigueur parfois, mais toujours dans un souci de vérité.

Ce rapport, que nous avons voulu objectif et équilibré, n'est pas un rapport du monde associatif. Il n'est pas non plus un rapport de l'IGA et encore moins du ministère de l'Intérieur. Prenant acte de tout ce qui a déjà été entrepris à Calais au cours de ces derniers mois, il se présente comme « le pas d'après » dans une voie inédite vers une réponse, humaine et digne, à la situation des migrants du Calais et des Calaisiens.

L'avenir immédiat, au seuil de l'été, reste fragile alors que les conflits qui alimentent le flux des réfugiés sont toujours aussi vifs. Il mobilisera la vigilance et le courage des acteurs pour faire face à des situations toujours changeantes. Nous espérons que les propositions de ce rapport leur seront utiles dans la recherche de réponses justes, efficaces et pérennes.

Nous espérons aussi qu'elles pourront nourrir un débat apaisé dans l'opinion publique.

Jean ARIBAUD

Jérôme VIGNON



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Le Ministre

Paris, le 27 AOUT 2014

Réf. : 14-022759-D / SM

Monsieur le Président,

La présence de populations migrantes et réfugiées dans le Calaisis qui cherchent à gagner le Royaume-Uni constitue, depuis vingt ans, un défi pour les autorités françaises.

Diverses initiatives ont été prises afin de tenter de concilier la nécessaire prise en charge administrative, sanitaire et sociale des migrants présents sur place et la volonté de s'opposer aux occupations illicites, de limiter les phénomènes de concentration de populations vivant hors de tout statut sur un territoire, et la nécessité de lutter avec fermeté contre les filières d'immigration clandestine.

Avec près de vingt ans de recul, ce sujet complexe n'a, malgré la mobilisation constante des pouvoirs publics, pas trouvé une solution de long-terme qui satisfasse l'ensemble des parties intéressées.

Quatre priorités caractérisent l'action de l'Etat aujourd'hui sur le littoral du Calaisis :

- Une réponse aux situations d'urgence sanitaire et sociale et l'accès à la procédure d'asile et à la protection internationale pour les personnes qui en relèvent ;
- Une lutte sans relâche contre les filières d'immigration irrégulière ;
- Le respect des décisions de justice demandant à l'Etat d'évacuer les campements ;
- La nécessité de veiller à limiter les phénomènes de concentration de populations sur un même territoire.

.../...

Dans la poursuite de ces priorités, j'ai l'honneur de vous confier, avec Monsieur Jean ARIBAUD, Préfet, une mission sur la situation des migrants dans le Calaisis. Cette mission devra ainsi s'interroger sur les moyens et dispositifs à mettre en place pour assurer une prise en charge (dispositifs sanitaires et sociaux et conditions de vie, accès aux droits, accès à une protection internationale) satisfaisante des populations migrantes sur le littoral du Calaisis sans provoquer sur un même territoire un phénomène de concentration peu maîtrisable.

Cette mission que je souhaite voir débuter en septembre 2014 devra examiner trois éléments :

- Mieux connaître les phénomènes migratoires sur le Calaisis et leur évolution ; cette partie vous conduira nécessairement à mieux connaître la population migrante présente à Calais aujourd'hui ; mieux connaître les parcours des migrants, leurs motivations à rejoindre exclusivement le Royaume-Uni, leurs besoins vitaux immédiats et leur état de santé, les raisons et les conditions qui permettraient aux migrants d'envisager une demande de protection en France ou dans un autre pays européen ; il conviendra que vous vous interrogiez sur le rôle joué localement par les filières d'immigration irrégulière ainsi que sur les moyens mis en œuvre pour parvenir à leur démantèlement ; la coopération avec les autorités britanniques et les stipulations des traités existants devront également constituer un point particulier d'attention ;

- Analyser les différentes réponses mises en place au fil des années par les autorités dans le Calaisis, tant en ce qui concerne la gestion de l'immigration irrégulière, la prise en charge sanitaire et sociale des migrants, les possibilités offertes en matière d'asile et d'hébergement d'urgence, l'action des associations, et les dispositifs, locaux ou nationaux, qui vous paraissent à améliorer ;

- Proposer, à la lumière des expériences passées et des problématiques actuelles nationales et européennes, des solutions réalistes, au plan budgétaire, juridique et européen, qui permettent de concilier la mise en place de dispositifs respectueux des droits des migrants - tant en ce qui concerne les conditions sanitaires et sociales immédiates que les conditions d'examen ou d'accès à une protection au titre de l'asile - avec l'objectif d'éviter les phénomènes de concentration de ces populations sur un même territoire.

Vous attacherez une attention particulière à ce que l'ensemble des solutions que vous serez amené à préconiser puisse être mis en œuvre en recherchant le consensus le plus large parmi l'ensemble des parties prenantes (Etat, collectivités locales, associations spécialisées).

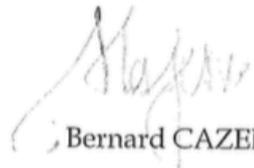
.../...

Cette mission sera basée à Paris. J'ai demandé que vous puissiez être assisté de deux membres de l'Inspection générale de l'administration. Elle devra rencontrer l'ensemble des acteurs locaux impliqués dans la gestion des phénomènes migratoires dans le Calaisis. Elle devra mener ses investigations en veillant au respect de l'obligation de discrétion qui entoure la rédaction de rapports publics ainsi que des prérogatives des acteurs locaux, élus et services de l'Etat.

Elle rendra compte à un comité de pilotage réuni de manière régulière dont seront membres les autorités de l'Etat, les collectivités locales intéressées, des personnalités qualifiées et les principales associations concernées.

Elle me remettra son rapport à la fin du mois de mars 2015.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Bernard CAZENEUVE

Synthèse

Calais : scène de l'Europe et du monde

Mûris depuis plusieurs mois entre l'Etat et les associations, les termes de la mission invitaient à :

- Analyser les phénomènes migratoires sur le Calais et leur évolution, en accordant une importance particulière à l'approfondissement des parcours et des motivations des populations migrantes ;
- Évaluer les réponses mises en place au fil des années par les autorités dans le Calais, notamment la gestion de l'immigration irrégulière, la prise en charge sanitaire et sociale des migrants et les possibilités offertes en matière d'asile ;
- Proposer, à la lumière des expériences passées et des problématiques nationales et européennes, des solutions réalistes sur les plans budgétaire, juridique et européen.

Le plan du rapport est calqué sur cette démarche, qui sert aussi de trame à la synthèse.

Analyser : Mieux connaître ces hommes, ces femmes, ces enfants qui transitent à Calais

Ils sont principalement Soudanais, Erythréens, Afghans. Mais ils arrivent aussi de Syrie, du Sénégal, de Centre-Afrique, du Niger, du Mali, du Sri Lanka ou encore d'Albanie. Ils reflètent en grande part ce que le Haut commissariat aux réfugiés des Nations Unies (HCR), dans son dernier rapport sur les flux mondiaux de réfugiés, nomme « le prix de la guerre ». C'est ainsi qu'à Calais se joue la scène du monde et que se laisse entendre l'écho de conflits, de violences et de misères auxquels il est impossible de rester indifférent.

À Calais se joue tout aussi bien la scène de l'Europe. Depuis trois à quatre ans, le flux migratoire qui arrive à Calais vit au rythme d'un « flux secondaire européen », bien repéré désormais sur les cartes de Frontex et d'Interpol. Ce dernier est engendré par l'arrivée en Italie de vagues migratoires transméditerranéennes, qui se déploient ensuite principalement vers le Nord de l'Europe. Une proportion constante de ce flux transite par la France afin de rejoindre le Nord-Ouest européen, c'est-à-dire les îles britanniques. Vers l'Europe se dirige ainsi un flux croissant de migrants venus d'Afrique et d'Asie, qui se traduit depuis quatre ans par un accroissement annuel moyen des demandes d'asile de l'ordre de 20%. Les Européens ont commencé à admettre son existence lors du Conseil européen spécial qui s'est tenu en mai dernier, même s'ils n'en ont pas tiré toutes les conséquences.

Les avis divergent sur les manières de faire face collectivement à ce défi. Mais le diagnostic, confirmé par Frontex comme par le Bureau européen de soutien à l'asile (European asylum support office - EASO), ne laisse guère de doutes. La persistance de graves conflits au Proche-Orient et dans la Corne de l'Afrique, l'instabilité afghane, la surpopulation des camps de réfugiés ayant servi de tampon au Liban, en Turquie ou en Jordanie, laissent présager le maintien à un niveau élevé des flux de populations relevant d'une protection internationale. Les ordres de grandeur très élevés atteints en 2014 (plus de 600 000 demandes d'asile reçues par les pays de l'Union européenne (UE) doivent servir de référence pour quelques années encore. L'effort assumé par l'Italie l'an dernier pour sauver des vies humaines et accueillir dans ses ports les migrants a été relayé à compter de l'automne 2014 par une opération européenne dont

la France a activement soutenu le lancement. Cet effort ne peut et ne pourra suffire à endiguer des arrivées par voie maritime, qui se sont élevées à plus de 170 000 l'an passé, excédant les capacités d'enregistrement et de contrôle effectif de la frontière. Ainsi, la corrélation entre ces arrivées dans les ports de Sicile et les variations du nombre de migrants recensés chaque mois par la PAF dans le Calais est flagrante. L'Italie demande aujourd'hui la solidarité en acte des Européens pour faire face. Nous sommes à Calais, Français et Britanniques, solidaires de fait des Italiens.

Mais qui sont précisément ces migrants qui parviennent à Calais après un périple que certaines études évaluent à près de dix-huit mois ? Ce sont, pour la plupart, de jeunes hommes âgés de 20 à 35 ans, souvent pourvus de diplômes ou exerçant des professions d'entrepreneurs et de commerçants. Certains d'entre eux sont aussi des agriculteurs pauvres chassés de leurs terres, qui connaissent les parcours les plus longs et les plus périlleux ; ils prennent aussi plus de risques pour accéder aux camions qui se dirigent vers le Royaume-Uni. Cependant tous sont, peu ou prou, porteurs d'un projet entre ici et là-bas : ici, où ils espèrent trouver du travail - espoir qui explique en partie l'attractivité britannique - et là-bas, où ils ont laissé une famille dont ils veulent assurer la survie.

Le rapport s'interroge longuement sur deux aspects de la motivation des migrants :

- D'une part, sur la force et la nature de la détermination qui a conduit ces migrants à Calais. Selon plusieurs études, notamment britanniques, il semble que le projet de se rendre au Royaume-Uni, n'ait été que rarement conçu au départ. Ce sont des circonstances chaotiques, notamment l'obligation de multiplier les étapes, proches du pays d'origine, ou les opportunités offertes par les passeurs à Milan et Turin, voire à Paris, qui leur font choisir l'Ouest plutôt que le Nord.
- D'autre part, sur les raisons de l'attractivité britannique. Bien que très érodée par la politique menée depuis plusieurs années de restriction d'accès à l'asile sur le sol britannique, cette attractivité reste forte pour des raisons conjoncturelles, structurelles, historiques ou culturelles : un marché du travail dynamique se conjugue à des dispositions qui permettent plus facilement de s'installer temporairement en Grande-Bretagne sans pour autant être titulaire d'une autorisation de séjour.

- La prise en compte des conséquences déstabilisantes des parcours et de l'errance sur le libre-arbitre des migrants parvenus à Calais conduit à penser que leurs décisions sont réversibles et que des alternatives crédibles au passage au Royaume-Uni conservent tout leur sens.
- La prise en considération par les migrants de ces alternatives implique qu'ils puissent bénéficier de conditions physiques et psychiques favorables qui, dans le contexte actuel, n'existent pas toujours.

Évaluer : l'engagement des acteurs à Calais a été constant mais grevé de handicaps

En évaluant les actions déjà mises en œuvre à Calais depuis plus d'une décennie, le rapport souligne la complexité et, parfois, le caractère contradictoire des objectifs poursuivis, principalement par l'Etat, responsable au premier chef de la garantie, à toute personne, des protections vitales élémentaires, et des restrictions au franchissement illégal. Il souligne combien le contexte juridique international propre à Calais peut aviver ces contradictions, particulièrement en matière d'asile : la combinaison des accords de Schengen (sécurité des

frontières), du Touquet (coordination franco-britannique des contrôles sur le sol français) et de Dublin (détermination du pays responsable de l'instruction des demandes d'asile) aboutit à une situation sans doute unique dans l'UE qui attribue à la France la charge des demandes d'asile formulées en territoire français à la frontière du Royaume-Uni, y compris celles qui s'adressent à ce pays. Cette complexité et ces contradictions doivent être prises en compte préalablement à tout jugement sur les actions entreprises.

Le premier champ d'action concerne la garantie des droits fondamentaux et la satisfaction des besoins vitaux des migrants, dues par la France à toute personne présente sur son territoire. Le rapport se penche, à cet égard, sur l'expérience singulière du camp de Sangatte, par lequel ont transité près de soixante-trois mille personnes, entre 1999 et 2002. Loin d'avoir été l'échec généralement évoqué, cette expérience humanitaire a vu la Croix-Rouge assurer la satisfaction des besoins vitaux des migrants pendant une longue période. Suite à une concentration excessive, génératrice de désordres multiples, ce camp a été fermé avec l'assentiment de ses initiateurs et gestionnaires. Le rapport en tire deux enseignements.

- Dans un contexte d'accroissement du flux migratoire, la garantie des besoins vitaux ne doit pas se contenter d'accompagner ce flux au risque de l'amplifier. Elle doit être soumise à une régulation de celui-ci.
- Cette régulation ne peut être confiée, comme ce fut le cas à Sangatte, aux seules autorités locales ; les autorités nationales doivent piloter et appuyer leurs efforts tout en développant leur prise en compte au niveau européen.

L'exemple de Sangatte invite donc à approfondir la question sensible de « l'appel d'air ». Cette notion recouvre l'effet d'attractivité additionnelle (effet pull), indépendant de la poussée migratoire globale (effet push), que pourrait créer sur Calais un dispositif humanitaire trop généreux, consistant en une mise à l'abri fût-elle précaire. La crainte de l'appel d'air est sans doute ce qui a retenu les pouvoirs publics, après 2003 et jusqu'en 2014, de s'engager à nouveau directement dans l'action humanitaire confiée essentiellement aux associations et aux pouvoirs locaux. Cette répartition des tâches a cédé la place à un nouvel engagement de l'Etat conduisant à l'instauration du centre Jules-Ferry, qui change heureusement la donne. Demeure la question de « l'appel d'air » qui oppose toujours l'Etat et les associations. Puisqu'elle conditionne aussi les propositions de ce rapport, celui-ci prend à ce sujet une position claire.

- Nier que Sangatte n'ait pas eu un effet d'appel d'air n'est pas raisonnable. Mais être tétanisé par cette expérience qui n'a pas été que malheureuse, au point de renoncer à chercher une ou des solutions pour une question aussi sensible que la mise à l'abri n'est pas plus recevable.
- La mission partage la conviction que l'accès à un toit, même très sommaire, est un point fondamental. Elle propose que la réponse à ce besoin sensible soit, non un préalable comme l'exigent les associations, mais un objectif au terme d'un processus maîtrisé. Aujourd'hui, les conditions n'en sont pas réunies.

Le second champ d'action des pouvoirs publics porte sur les instruments de régulation des flux migratoires à la disposition des acteurs locaux. Il recouvre l'action des forces de l'ordre et la politique pénale menée pour assurer la sécurité de la population calaisienne comme celle des migrants confrontés aux agissements des passeurs et des filières.

Trois domaines distincts sont abordés par le rapport : l'application des contrôles coordonnés sur le port de Calais et à l'entrée du lien fixe transmanche ainsi que les actions conduites dans ce

contexte à l'encontre des migrants qui tentent de « passer » ; les recherches et les poursuites menées pour réprimer les passeurs et les filières ; les conditions dans lesquelles les migrants commettent des infractions ou en sont victimes. L'ensemble de ces tâches est considérable, mobilise un large éventail de forces de police ainsi que les ressources de l'institution judiciaire à Boulogne et à Douai.

Le rapport a attaché une grande importance à ce champ d'action, dans la mesure où se joue ici non seulement la régulation des flux, mais aussi une grande partie du climat de confiance et de justice requis tant par la population calaisienne que par les associations. Il constate de façon générale une insuffisance de moyens en dépit des renforts importants alloués par le ministère de l'intérieur. Tout se passe comme si, par le passé, la pleine mesure des conséquences de la présence permanente d'une population migrante de l'ordre de 2000 personnes en moyenne n'avait pas été prise. Cela concerne l'institution judiciaire, lorsque le parquet de Boulogne convoque pour un « rappel à la loi » des contrevenants qui auront vraisemblablement quitté Calais entretemps. Cela concerne des domaines aussi variés que l'interprétariat ou l'accueil post-opérateur.

Le rapport insiste particulièrement sur quatre dimensions de l'action publique :

- La mise en œuvre des contrôles juxtaposés de sûreté et de sécurité à l'entrée du port de Calais comme sur le site de Coquelles. Largement déléguée aux autorités concessionnaires sur la base d'un cahier des charges, elle mobilise des ressources humaines très importantes mais son efficacité restera toujours limitée par la complexité et les enjeux contradictoires de ces missions. L'étanchéité absolue des deux passages est donc difficile à réaliser puisque, au cours de l'été 2014, le rythme journalier des « passages irréguliers » vers le Royaume-Uni peut être estimée à une trentaine par jour.
- L'action des forces de sécurité implique que des personnes interpellées dans des camions à la suite d'un contrôle, en descendent. Cette opération se passe le plus souvent sans heurt, mais pas toujours, notamment lors de passages en force de migrants dépourvus de toute ressource. La question des violences policières n'est pas éludée par le rapport qui met également en exergue la complexité de l'intervention des forces de l'ordre dans le contexte migratoire actuel.
- À Calais comme dans le reste de la France, les politiques d'éloignement sont difficiles à mettre en œuvre et donc, peu opérantes. Cette lacune touche cependant plus gravement le Calais dont les migrants appartiennent en majorité à des pays vers lesquels un éloignement n'est pas possible et qui n'ont, dès lors, d'autre issue que de vouloir passer au Royaume-Uni.
- Enfin, la région de Calais souffre d'une insuffisance d'ambition de la politique pénale concernant la détection et la poursuite des réseaux et filières. Ces dernières exercent une influence considérable sur la vie quotidienne des migrants et tentent souvent avec succès de priver les personnes les plus vulnérables, notamment les mineurs isolés, des protections qui leur sont destinées. La traque des filières, enjeu désormais majeur de la politique européenne, n'a dans le Calais, ni les moyens d'enquête, ni les connections internationales nécessaires, notamment avec le Royaume-Uni et l'Italie, pour lutter avec l'efficacité souhaitée contre les filières transnationales opérant à Calais.

- La complexité et le caractère contradictoire des enjeux du contrôle au port de Calais comme sur le site de Coquelles rendent illusoire la perspective d'une étanchéité totale de la frontière.
- Les violences policières ne sont pas admissibles, mais la première source de violence faite aux migrants vient de l'absence de police dans les situations de non

droit imposées par les filières.

- Les moyens de la PAF comme ceux de l'instance judiciaire ne permettent pas aujourd'hui, malgré les efforts réalisés, de contrer suffisamment les agissements des filières transnationales.
- Les lacunes nationales du dispositif de «retour» pour les migrants qui ne relèvent pas d'une protection internationale comme celles des procédures de réadmission dans un autre pays européen pèsent particulièrement sur le Calaisis en permettant la multiplication des tentatives de passage.

Dernier champ de l'action publique, l'accès au processus de demande de l'asile a connu au cours des derniers mois un essor majeur. À l'été 2014, constatant qu'un grand nombre de migrants relève d'une protection internationale, le Gouvernement, a décidé de faire de l'offre d'asile une priorité, ouvrant ainsi une issue légale. L'accroissement notable de l'activité d'accueil de la sous-préfecture, de l'OFII et de l'OFPRA s'est traduit par une augmentation très sensible des primo demandeurs accueillis, des autorisations provisoires de séjour délivrées, des hébergements proposés et des protections accordées par l'OFPRA.

- Les succès de l'action menée par l'Etat pour développer l'accès effectif à la demande d'asile depuis octobre 2014 confirment qu'il est possible d'infléchir les projets des migrants.
- Cette action se heurte toutefois aux réticences de la majorité d'entre eux suscitées par leur crainte d'un retour obligatoire en Italie.

Proposer un plan d'action dynamique et européen

Les propositions de la mission découlent en grande partie de ces observations et de ces analyses. Elles visent un nouvel équilibre en vue d'assurer la maîtrise des flux migratoires à Calais intégrant leurs composantes européenne et mondiale. Il s'agit, d'abord, de faire de l'asile une alternative encore plus crédible qu'aujourd'hui. Cela nécessite un meilleur partage des responsabilités et une plus grande solidarité entre les pays responsables de l'instruction au sein de l'UE. **Il va de soi que les propositions d'envergure européenne du rapport sont subordonnées au cadre général des négociations internationales ou bilatérales dans lesquelles notre pays est actuellement engagé.** Ce nouvel équilibre a aussi une composante nationale générant des droits et devoirs pour les migrants : un accès véritable à la protection implique en retour la reconnaissance des lois et des accords européens en vigueur dans notre pays.

Pour qu'un tel équilibre se mette en place, le rapport formule d'abord un ensemble de quatre propositions préalables, dont l'objet est de créer un climat de confiance mutuelle entre les acteurs calaisiens, mais aussi avec les partenaires européens les plus directement concernés, c'est à dire l'Italie et le Royaume-Uni.

Changer d'approche dans les relations France / Italie

Il s'agit d'abord, en s'appuyant sur le contexte global d'urgence invoqué par la Commission européenne en vertu de l'article 78 du TFUE, d'engager avec l'Italie une nouvelle approche basée, d'une part, sur la solidarité et, d'autre part, la rigueur. Anticipant l'esprit d'un accord

européen de relocalisation visant à partager le fardeau de l'Italie, la France décide de prendre à sa charge, au titre de la clause discrétionnaire du règlement de Dublin, une partie des demandeurs calaisiens susceptibles d'être réadmis en Italie. En contrepartie, elle attend de l'Italie qu'elle facilite dans la même proportion le retour d'une autre partie d'entre eux. Les efforts italiens engagés en termes d'accueil, d'enregistrement et de prise d'empreintes seraient ainsi encouragés. Une coopération entre les cellules Dublin des deux pays jouerait un rôle positif afin que profils et les opportunités des migrants concernés soient valorisés (Proposition 1).

Changer d'approche dans la relation France / Royaume -Uni

Dans le même esprit, la France doit faire valoir auprès du Royaume-Uni les efforts qu'elle accomplit pour offrir des alternatives au passage et réduire l'attractivité de Calais. Constatant la transformation radicale des circonstances dans lesquelles fut signé, en 2003, l'accord du Touquet, les deux pays conviennent de coopérer non seulement pour la sécurisation du passage de la Manche, mais aussi pour un partage des responsabilités dans l'instruction des demandes d'asile (Proposition 2).

Conforter le centre Jules Ferry et ses abords dans leur vocation de premier accueil

L'amélioration globale du centre Jules Ferry et de ses abords, lieu de « premier accueil », doit être poursuivie, notamment par l'achèvement des travaux d'aménagement initialement prévus, afin de faciliter la coexistence des différentes ethnies ou nationalités. Cette mise à niveau doit prévoir des capacités compatibles avec les variations saisonnières du flux secondaire. Le centre lui-même doit pouvoir bénéficier du concours de cinq à dix médiateurs culturels indispensables à la communication avec les groupes nationaux. Le rapport préconise que l'amélioration progressive de la satisfaction des besoins vitaux dans ce lieu se donne à terme l'objectif d'un abri, le plus large possible, fût-il sommaire, sous la réserve impérative que soit aussi réalisée la maîtrise des flux (Proposition 3).

Promouvoir l'interprétation et la médiation culturelle

L'instauration d'un climat de confiance avec les migrants au centre Jules Ferry comme dans tous les lieux de rencontre avec des représentants de l'Etat dépend de la qualité de l'interprétariat. Mais plus largement, les relations des migrants avec l'ensemble des personnes qui les accompagnent ou les orientent nécessite une véritable médiation culturelle . Les propositions de la mission ont pour objet de mutualiser, au bénéfice de l'ensemble des services de l'État¹, les ressources coûteuses d'une interprétation de qualité et de promouvoir, sur l'exemple italien, une fonction de médiation linguistico-culturelle (proposition 4).

Instaurer une nouvelle gouvernance à Calais

Les conditions générales et le contexte migratoire du Calais sont et resteront évolutifs. Il conviendrait donc que le préfet - actuellement la préfète - du Pas-de-Calais, responsable de l'ensemble des dispositifs locaux d'accueil, d'asile et de sécurité, puisse s'entourer, à l'image de l'actuel comité de pilotage de la mission, d'une nouvelle gouvernance qu'il (elle) a naturellement vocation à présider. Le conseil des migrants, déjà institué à l'échelle de la municipalité par la maire de Calais, conserve dans cette perspective toute son utilité. Pour appuyer sa mission de pilotage et de communication, exercée par délégation du ministre de l'Intérieur, la préfète disposera d'un tableau de bord permettant un suivi et, si possible, une anticipation de la

¹ Note du rapporteur : Les membres de l'IGA placés en appui auprès de Jean Aribaud et Jérôme Vignon ne s'associent pas à cette proposition en raison de son caractère trop étendu et de son coût budgétaire.

situation (proposition 5). Le rapport préconise également de demander au HCR non seulement de demeurer au sein de la nouvelle instance de gouvernance, mais aussi d'exercer une mission régulière d'écoute et d'enquête sur la motivation et de la situation des migrants dans le Calais. (Proposition 6).

Les propositions suivantes établissent un nouvel équilibre de droits et de devoirs prévoyant un accès effectif à l'asile en France, au Royaume-Uni et, éventuellement, dans d'autres pays de l'UE (proposition 16) mais aussi une application plus rigoureuse du principe d'éloignement (vers un pays d'origine ou un autre pays d'accueil) ou de réadmission, le cas échéant, vers le pays de première entrée dans l'UE.

Créer dans le Pas-de-Calais un centre de mise à l'abri (CMA)

L'élément clef de ces propositions réside dans la création, à une centaine de kilomètres de Calais, d'un centre de mise à l'abri d'une capacité d'environ 200 personnes. Sa finalité première sera de créer les conditions psychiques et physiques ainsi qu'un véritable répit permettant aux migrants qui auront manifesté le désir de considérer la possibilité d'une demande d'asile, de mûrir ce projet au contact de médiateurs culturels et à l'abri des pressions en tous genres. Géré avec souplesse par l'Etat en fonction de la situation, il pourra aussi accueillir transitoirement des demandeurs d'asile agréés par l'OFPRA ainsi que des dublinables en provenance d'Italie (Proposition 7).

Améliorer la situation des personnes vulnérables

Les personnes vulnérables, plus spécifiquement les malades et les mineurs isolés (jeunes âgés de moins de 18 ans non accompagnés de parents) sont parmi les migrants les moins à même de prendre une décision personnelle, objective et éclairée. Prenant en compte l'expérience de Médecins du Monde, de France Terre d'asile et du Conseil départemental du Pas-de-Calais, le rapport fait en ce domaine des recommandations en vue de faciliter la tâche des services de santé de Calais tout en tenant compte des besoins propres à la population calaisienne (proposition 8). L'immense défi que constituent les mineurs isolés ne pouvait être résolu au fond par la mission. Il évoque cependant la possibilité d'ouvrir des voies de coopération avec le Royaume-Uni et EASO. Si l'intérêt supérieur de l'enfant l'exige, il envisage la possibilité d'un placement en internat ou milieu semi-fermé (proposition 9).

Appliquer les mesures d'éloignement et clarifier la situation des personnes qui ne peuvent pas être techniquement éloignées

Ainsi que l'indique le HCR dans son plan d'action pour la Méditerranée de mars 2015, et dans l'esprit du Cadre européen commun pour l'asile, une politique délibérée d'accès effectif à l'asile implique de mettre en œuvre efficacement l'éloignement lorsqu'il s'avère que les protections ne sont pas justifiées. Le rapport propose que les personnes interpellées dans les camions à Calais soient d'abord orientées vers le centre Jules-Ferry pour y prendre connaissance des possibilités qui leur sont offertes, en particulier l'accès au centre de mise à l'abri. En cas de récidive, le rapport propose qu'un placement en Centre de rétention administrative (CRA) – à Coquelles ou ailleurs - soit systématique en vue d'un éloignement. (Proposition 10). Lorsque cet éloignement n'est pas techniquement possible, le rapport préconise l'émission, en application de l'article L 313-14 du même code, d'un titre de séjour temporaire, assorti de conditions restrictives, n'excluant pas sous des conditions également strictes, la possibilité d'occuper un emploi non pourvu par Pôle emploi depuis 6 à 9 mois. (Proposition 11).

Expérimenter un opérateur unique à Calais

Les propositions de la mission visant un nouvel équilibre des droits et devoirs s'inscrivent dans la perspective de la nouvelle législation française sur l'asile et des initiatives récemment prises en faveur des Erythréens. Celles-ci montrent l'utilité d'une plus grande intégration administrative et d'une déconcentration volontariste du traitement de l'asile. Le rapport recommande d'expérimenter sur le territoire de l'arrondissement de Calais la création d'un opérateur unique auquel serait associée une antenne locale de l'OFPRA (proposition 12).

Le rapport met l'accent sur un renforcement des capacités de lutte contre les filières et les trafics afin de prévenir des concentrations excessives dans le Calaisis

Réviser la politique pénale locale, avec des moyens et des lieux de concertation appropriés

S'agissant de la lutte contre trafics locaux, le rapport recommande une dynamisation de la politique pénale. Il propose aussi de revitaliser l'instance de veille départementale dédiée à la prévention de la délinquance, sous la responsabilité conjointe de la préfète et de la procureure générale (Proposition 13).

Désorganiser les filières de passeurs

Le rapport propose d'étendre aux filières de passeurs les dispositions de la loi Perben sur les collaborateurs de justice. Il soutient l'initiative de la Commission européenne qui tend à relever le niveau de la coopération européenne entre les États membres et les agences Frontex, Europol et Eurojust (Proposition 14).

Réguler en amont le trafic des poids lourds pour empêcher l'accès aux camions

Les passages clandestins via les camions pourraient être fortement perturbés si l'organisation logistique du transport routier était conçue de manière à assurer un écoulement régulier des camions jusqu'aux contrôles. Le rapport propose qu'une mission soit mandatée pour étudier avec les opérateurs des liaisons transmanche et les fédérations de transporteurs la faisabilité d'une régulation en amont du trafic routier tout en considérant l'impact d'une telle mesure sur la dispersion du flux secondaire des migrants en France et en Europe (Proposition 15).

Les efforts d'accueil, d'accès à l'asile et de maîtrise du flux migratoire transitant par Calais conduits par la France dans un esprit de coresponsabilité et de solidarité avec ses deux partenaires les plus concernés impliquent en réalité tous les pays de l'UE. Les dernières propositions du rapport s'inscrivent dans la logique de l'initiative récente de la Commission européenne en vertu de l'article 78 du Traité de l'UE et de la réponse qu'y a apportée la France : refus de quotas migratoires, soutien à une solidarité européenne effective en faveur des demandeurs d'asile. Elles s'inscrivent elles aussi dans le cadre des négociations en cours.

Élargir à un groupe pionnier d'États membres une application « solidaire » de Dublin III

Le rapport propose donc que, sur le modèle des accords suggérés avec l'Italie et le Royaume-Uni (propositions 1 et 2), la France prenne l'initiative de constituer un groupe pionnier d'États membres acceptant de pratiquer entre eux la mutualisation de l'instruction des demandes d'asile reçues sur leur territoire et qui relèvent du flux secondaire en provenance de l'Italie. Sur la base d'accords bilatéraux s'inspirant des propositions 1 et 2, une anticipation pragmatique d'un accord européen de relocalisation en faveur de l'Italie et de la Grèce sera mise en place en vue d'une application solidaire du règlement de Dublin III, préparant une révision profonde de ce règlement en 2016 (proposition 16).

Soutenir la mise en place d'un processus européen pérenne de réinstallation avec le HCR

Dans le même esprit, le rapport soutient la participation de la France à la mise en place d'un processus pérenne de réinstallation de migrants avec le concours du HCR, du type de celui proposé par la Commission européenne le 13 mai 2015. Parmi les nationalités des réfugiés, identifiés par le HCR et éligibles à cet accord, devraient figurer non seulement les ressortissants syriens et irakiens, mais aussi ceux qui sont originaires de la Corne de l'Afrique, très présents à Calais. Outre qu'il épargne des vies humaines, ce dispositif a le mérite de soulager les pays d'accueil à proximité des zones de conflit et de préserver leurs capacités d'accueil. De plus, un processus pérenne de réinstallation, même modeste, constitue un élément de levier politique majeur dans les négociations conduites avec les pays de départ, comme le Soudan, dans le cadre de processus tels que celui de Khartoum. Le rapport recommande que la France s'engage plus concrètement dans ce processus (Proposition 17).

En conclusion, le rapport reconnaît les limites temporelles et géographiques de ses propositions. Le flux migratoire très puissant poussé de l'Afrique vers l'UE par les conflits en cours se situe dans la perspective beaucoup plus large d'échanges migratoires entre les deux continents mus par un différentiel de démographie et de richesse. La réponse véritable aux conflits comme aux situations de misère urbaine qui nourrissent l'exode procède d'un autre regard sur les chances de développement de l'Afrique - qui sont immenses - et les bénéfices que l'Europe trouverait à des migrations réciproques. Il convient de ne jamais oublier les espoirs et le courage des migrants qui resteront toujours déchirés entre ici et là-bas, entre les lieux d'accueil et leur terre natale. La solidarité que nous serons capables d'organiser aujourd'hui à leur égard est l'un de nos meilleurs investissements pour l'avenir de nos enfants.

Introduction	2
Synthèse	7
1. Analyser : le phénomène migratoire dans le monde, l'Europe, la France et Calais	18
1.1. <i>Un phénomène mondial impactant l'Europe et facilité par les filières</i>	18
1.1.1. L'évolution des migrations et de la demande d'asile au niveau mondial	18
1.1.2. L'attractivité de l'Europe, l'évolution de la pression migratoire sur sa frontière méditerranéenne et la demande d'asile	20
1.1.3. Les parcours, les conditions de traversée et le rôle central des filières	27
1.1.4. L'évolution de l'immigration et de la demande d'asile en France	33
1.1.5. Un système européen de l'asile sous forte tension	34
1.2. <i>Une situation singulière et préoccupante dans le Calaisis</i>	37
1.2.1. La singularité du Calaisis	37
1.2.2. La gravité de la situation calaisienne	41
1.3. <i>Les motivations des migrants et l'attractivité du Royaume-Uni</i>	43
1.3.1. Diversité des motivations	43
1.3.2. Attractivité du Royaume-Uni	44
Attractivité du Royaume-Uni : Conviction de la mission	48
2. Évaluer : Un engagement constant, handicapé par de lourdes lacunes	50
2.1. <i>Un défi majeur : la prise en charge sanitaire et sociale des migrants</i>	50
2.1.1. Une région de tradition solidaire	50
2.1.2. Sangatte et le syndrome de l'appel d'air	53
Syndrome de l'appel d'air : Conviction de la mission	54
2.1.3. Des conditions d'existence très précaires	55
2.1.4. Des services publics très sollicités, mais qui font face à la situation	57
2.2. <i>L'exercice ambigu des contrôles et la lutte contre les filières</i>	59
2.2.1. Des contrôles complexes qui répondent à des objectifs contradictoires	59
2.2.2. Une action policière limitée par la complexité et le caractère international des filières	61
Violences policières : Conviction de la mission	63
2.2.3. Les moyens de la justice ne sont plus à la hauteur du défi représenté par les filières	64
2.3. <i>Une politique d'éloignement peu efficace</i>	65
2.3.1. Une évolution à la hausse de l'éloignement	65
2.3.2. Un éloignement difficile	66
2.3.3. Un sujet bien identifié	66
2.4. <i>Une offre d'asile en France prometteuse</i>	67
2.4.1. L'organisation actuelle du traitement de la demande d'asile	67
2.4.2. Les résultats obtenus avant le développement de la permanence d'accueil (jusqu'en septembre 2014)	67
2.4.3. Les résultats obtenus depuis octobre 2014	68
2.5. <i>Évaluation des dispositifs nationaux et locaux : Forces, faiblesses, opportunités et menaces</i>	71
Forces	72
Faiblesses	72
Opportunités	72
Menaces	72
3. Proposer : Un plan d'action dynamique et européen	73
3.1. <i>D'abord, mettre en place les conditions d'un nouvel équilibre</i>	73
Confiance : Conviction de la mission	73
3.1.1. Mieux partager les responsabilités de l'asile	73
Proposition 1 : Changer de méthode dans les relations France / Italie : solidarité vs rigueur	74
Proposition 2 : Changer de méthode dans les relations France / Royaume-Uni : responsabilité vs rigueur	76
3.1.2. Améliorer l'accueil dans le Calaisis	76

	Proposition 3 : Conforter le centre Jules-Ferry et ses abords dans leur vocation de premier accueil	78
	Proposition 4 : Promouvoir l'interprétariat et la médiation culturelle	78
	Proposition 5 : Instaurer une nouvelle gouvernance	79
3.2.	<i>Ensuite, établir un nouvel équilibre des droits et des devoirs</i>	80
3.2.1.	Promouvoir l'accès à l'instruction de l'asile en France et en Europe	80
	Proposition 6 : Confier au HCR une mission régulière de compréhension des motivations et des parcours des migrants	80
	Proposition 7 : Créer dans le département du Pas-de-Calais un centre de mise à l'abri	81
3.2.2.	Mieux considérer les personnes vulnérables	82
	Proposition 8 : Améliorer la prise en charge des migrants malades	82
	Proposition 9 : Adopter des mesures spécifiques pour les mineurs isolés	83
3.2.3.	Mettre en œuvre un dispositif adapté aux personnes ne relevant pas de l'asile ou ne pouvant pas bénéficier d'un titre de séjour	84
	Proposition 10 : Appliquer les mesures d'éloignement et de retour	84
	Proposition 11 : Clarifier la situation des personnes qui ne peuvent pas être éloignées	85
3.2.4.	Se donner les moyens de mettre en œuvre une politique innovante et complexe	85
	Proposition 12 : Expérimenter un opérateur unique à Calais	85
3.3.	<i>Parallèlement, faire de la lutte contre les filières une priorité nationale et européenne et dissuader l'utilisation clandestine des camions par les migrants</i>	85
3.3.1.	Mettre en échec les filières, à Calais, en France et en Europe	86
	Proposition 13 : Réviser la politique pénale locale, lui donner les moyens appropriés et revitaliser les lieux de concertation	86
	Proposition 14 : Mettre en échec les filières de passeurs en ayant recours à la procédure de collaborateur de justice	87
3.3.2.	Réguler le trafic marchandises en amont pour dissuader l'entrée clandestine dans les camions	88
	Proposition 15 : Réguler l'accès aux vecteurs de transport afin d'empêcher la pénétration dans les camions	88
3.4.	<i>Inscrire Calais dans la perspective d'un véritable espace commun européen de l'asile</i>	88
3.4.1.	Anticiper un accord de relocalisation avec un groupe pionnier d'États	89
	Proposition 16 : Élargir à un groupe pionnier l'application « solidaire » de Dublin III	89
3.4.2.	Soutenir une démarche de réinstallation pérenne avec l'appui du HCR	90
	Proposition 17 : mettre en place avec le HCR un processus pérenne de réinstallation	90
Conclusion		91
	ANNEXE 1 – Remerciements	92
	ANNEXE 2 - Personnes rencontrées	93
	ANNEXE 3 - Composition du Comité de pilotage	97
	ANNEXE 4 - Tableau de bord pour le Calais et le flux secondaire européen	98

1. Analyser : le phénomène migratoire dans le monde, l'Europe, la France et Calais

1.1. Un phénomène mondial impactant l'Europe et facilité par les filières

1.1.1. L'évolution des migrations et de la demande d'asile au niveau mondial

En 2013, le nombre de migrants² internationaux était estimé à 230 millions soit 3,2% de la population mondiale. Depuis 1990, le flux net total s'établit à 77 millions et s'explique principalement par l'accroissement de la population mondiale, l'augmentation des échanges économiques et l'envolée des pays émergents. Le flux annuel moyen atteint deux millions dans les années 90 et plus du double (4,6 millions) pendant la période 2000-2010. Depuis 2010, il est retombé à 3,6 millions³.

Les parcours migratoires tendent à se diversifier. Selon l'IOM (Organisation Mondiale des Migrations)⁴, de 2009 à 2011, 40% des migrants se dirigent du Sud vers le Nord⁵, 33% d'un pays du Sud vers un autre pays du Sud, alors que 22% des migrations sont Nord-Nord et, pour seulement, 5%, Nord-Sud⁶. En 2013, les migrations Sud-Sud ont même dépassé les migrations Sud-Nord, puisque 82,3 millions de migrants (contre 81,9) ont migré à l'intérieur du Sud. L'Organisation de coopération et développement économique (OCDE) souligne que plus de 80% des immigrants proviennent de pays ayant un Indice de développement humain (IDH) plus élevé que la moyenne⁷.

Les flux migratoires impactent différemment le profil démographique⁸ des pays concernés. En 2013, 59% des migrants (136 millions) vivent dans des pays du Nord et 41% (96 millions) dans des pays du Sud. Ces données révèlent un gain net annuel moyen de 3 millions de migrants dans les pays développés entre 1990 et 2010, mais surtout une perte de 2,9 millions dans les pays en développement.

² Dans son rapport (E/CN.4/2000/82), l'ONU propose d'inclure dans la catégorie des migrants :

- a) Les personnes qui se trouvent hors du territoire de l'État dont elles possèdent la nationalité ou la citoyenneté, mais qui ne relèvent pas de la protection juridique de cet État, et qui se trouvent sur le territoire d'un autre État ;
- b) Les personnes qui ne jouissent pas du régime juridique général inhérent au statut de réfugié, de résident permanent, de naturalisé ou d'un autre statut octroyé par l'État d'accueil ;
- c) Les personnes qui ne jouissent pas non plus d'une protection juridique générale de leurs droits fondamentaux en vertu d'accords diplomatiques, de visas ou d'autres accords.

Cette large définition des migrants reflète la difficulté actuelle à distinguer entre migrants qui quittent leurs pays à cause de persécutions politiques, conflits, problèmes économiques, dégradation environnementale ou une combinaison de toutes ces raisons et les migrants qui recherchent du travail ou une meilleure qualité de vie qui n'existe pas dans leur pays d'origine.

³ United Nations Department of Economic and Social Affairs/ Population Division, *International Migration Report 2013*.

⁴ Organisation Mondiale des Migrations, *Etat de la migration dans le monde 2013 : le bien être des migrants et le développement* http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-WeDo/wmr2013/fr/WMR2013_FactSheet_FR_final.pdf

⁵ Les expressions «Nord» et «Sud» sont utilisées pour faciliter la lecture et n'expriment pas la variété des niveaux de développement. Sous l'expression «Nord» sont réunis les pays d'Europe, d'Amérique du Nord, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Japon. Par «Sud», on se réfère généralement aux pays d'Afrique, d'Asie, d'Amérique latine et des Caraïbes, ainsi qu'à la Mélanésie, la Micronésie et la Polynésie.

⁶ Voir Annexe XXX : Représentation graphique de l'évolution des migrations par régions d'origine et d'arrivée.

⁷ European Commission Eurostat, Statistique sur la migration et la population migrante. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/fr

⁸ Les flux correspondent aux entrées (immigrations) et sorties (émigrations) de personnes des frontières d'un pays durant une période minimum. Les stocks correspondent aux migrants présents dans un pays à une date précise.

Les plus grands pays d'immigration nette sont les États-Unis, les Émirats Arabes Unis et l'Espagne, tandis que les pays d'émigration nette sont le Bangladesh, le Mexique et l'Inde⁹.

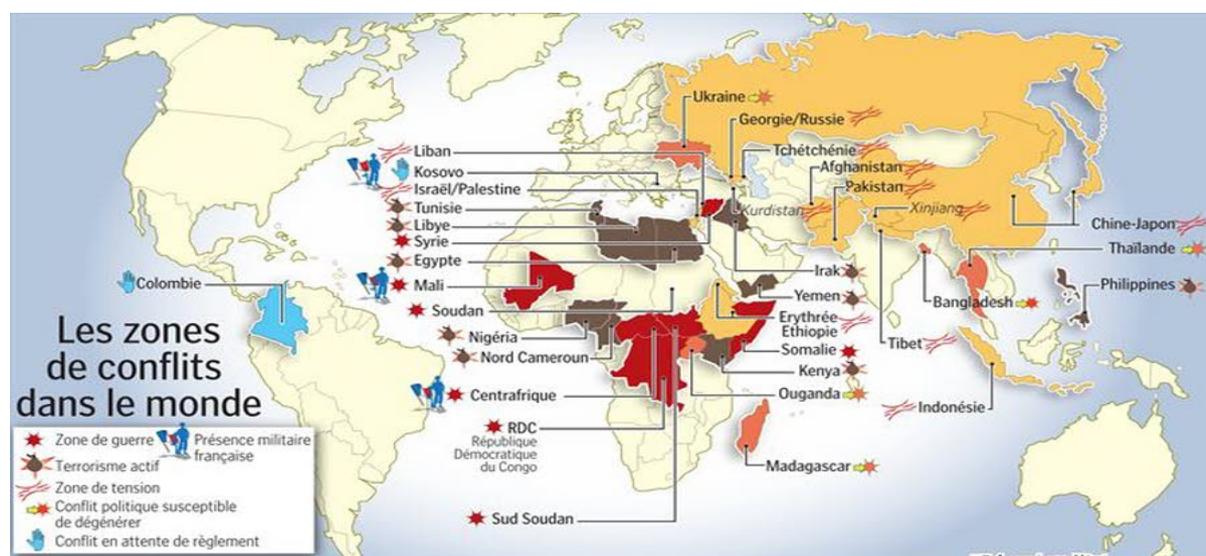
Les réfugiés représentent une part modeste¹⁰ (7%) de l'ensemble des migrants internationaux. Fin 2013, 16,7 millions de personnes vivaient en dehors des frontières de leur pays d'origine en raison de persécutions ou de conflits.

Selon le HCR, il s'agit du niveau le plus élevé enregistré depuis fin 2001, lorsque près de 17,1 millions de personnes étaient considérées comme réfugiées. Ce statut a été accordé à 2 millions de personnes en 2011 et 2012 et à 2,5 millions en 2013.

À ce nombre, s'ajoute 1,3 million de demandes d'asile en cours d'examen dont plus d'un million ont été déposées en 2013 auprès de gouvernements ou du HCR, soit le nombre le plus élevé de ces dix dernières années. Le taux de reconnaissance total moyen d'une protection internationale pour l'année 2013 était de 44%¹¹.

Le nombre de réfugiés est intrinsèquement lié aux zones de conflits armés, de violations des droits de l'homme ou de persécutions. Les guerres d'Afghanistan ont produit depuis 1979 le contingent le plus important de réfugiés. En juin 2014, le HCR comptabilisait 2,7 millions de réfugiés originaires de ce pays. Les autres groupes les plus importants proviennent de Somalie (1,1 million), du Soudan (670 300), du Sud-Soudan (508 600), du Congo (493 500) et de Birmanie (479 700).

Carte 1 : Carte des zones de conflit dans le monde



⁹ United Nations Department of Economic and Social Affairs/ Population Division, *International Migration Report 2013*, op.cit.

¹⁰ Un réfugié est un individu auquel a été reconnue une protection internationale de la part d'un Etat ou du HCR (art 6 et 7 du statut du 14 décembre 1950). Ce statut est accordé selon la Convention de Genève du 28 juillet 1951, complétée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967, à « toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut, ou du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut, ou en raison de ladite crainte, ne veut y retourner. » Un demandeur d'asile est un individu qui sollicite une protection internationale et dont la demande de statut de réfugié n'a pas encore fait l'objet d'une décision.

¹¹ United Nations High Commissioner for Refugees, *Global trends 2013: wars human cost*, Genève, Juin 2014.

Dans ce contexte, la guerre en Syrie a des conséquences dramatiques (215 000 morts et 11,4 millions de personnes qui ont fui leur domicile). Ce pays, qui ne figurait pas parmi les 30 pays à l'origine des plus gros contingents de réfugiés il y a deux ans, comptabilisait en juin 2014 près de 4 millions de réfugiés, ce qui le situe désormais en tête de ce triste palmarès. Depuis les débuts du conflit en 2011, il aura perdu près de 15% de sa population. Les pays voisins en ont accueilli la majeure partie : le Liban (1,1 million de réfugiés et 257 réfugiés pour 1000 habitants), la Turquie (798 000), la Jordanie (645 600) et l'Irak (220 400)¹².

En mars dernier, le HCR relevait que les demandes d'asile dans les pays riches ont bondi en 2014 de 45%, portées par les conflits en Syrie et en Irak, avoisinant le record (900 000) enregistré au début de la guerre en Bosnie-Herzégovine.

Au total, 866.000 demandes d'asile ont été déposées l'an dernier dans 44 pays industrialisés, dont 60% dans seulement 5 d'entre eux : Allemagne (173 100), États-Unis (121 200), Turquie (87 800), Suède (75 100) et Italie (63 700)¹³. La France occupe dorénavant la 6^{ème} position après avoir occupé le 2^{ème} rang en 2010.

Les principaux demandeurs sont originaires de Syrie (149.600), Irak (68.700), Afghanistan (59.500), Serbie et Kosovo (55.700), Érythrée (48.400).

1.1.2. L'attractivité de l'Europe, l'évolution de la pression migratoire sur sa frontière méditerranéenne et la demande d'asile

L'Europe accueille le plus grand nombre de migrants internationaux (72 millions), suivie de près par l'Asie (71 millions) et l'Amérique du Nord (53 millions). Elle reste attractive, puisque 1,7 million de migrants l'ont choisie en 2012 pour des raisons diverses¹⁴ : tout d'abord pour la sécurité et la stabilité politique du continent, ensuite pour les valeurs de liberté d'expression, de tolérance et d'égalité qu'il défend, enfin pour les opportunités d'emploi - notamment pour les jeunes - créées par le vieillissement de sa population. Elle attire de nombreux migrants en raison de l'image véhiculée par les chaînes de télévision et de radio reçues dans les pays de départ, par les marchés locaux approvisionnés en produits manufacturés occidentaux et les transferts de fonds de migrants (14 milliards € en 2005)¹⁵. Bien que les nationalités présentes en Europe se renouvèlent (Pakistanaï, Vietnamiens, Iraniens, Sri-Lankais, Chinois), l'influence des héritages coloniaux, des échanges commerciaux ou de la proximité géographique perdure.

En 2014, près de 220 000 migrants ont tenté de traverser la Méditerranée pour rejoindre l'Europe¹⁶. Ce chiffre est trois fois plus élevé qu'en 2011, lorsque 70 000 migrants, principalement poussés par les « Printemps arabes », avaient fait de même¹⁷. La situation en Libye, Syrie/Irak et, plus récemment, Ukraine explique cette évolution et sa probable prolongation.

¹² Ibid.

¹³ Les statistiques délivrées par le HCR et Eurostat sur les demandes d'asile présentent de notables différences.

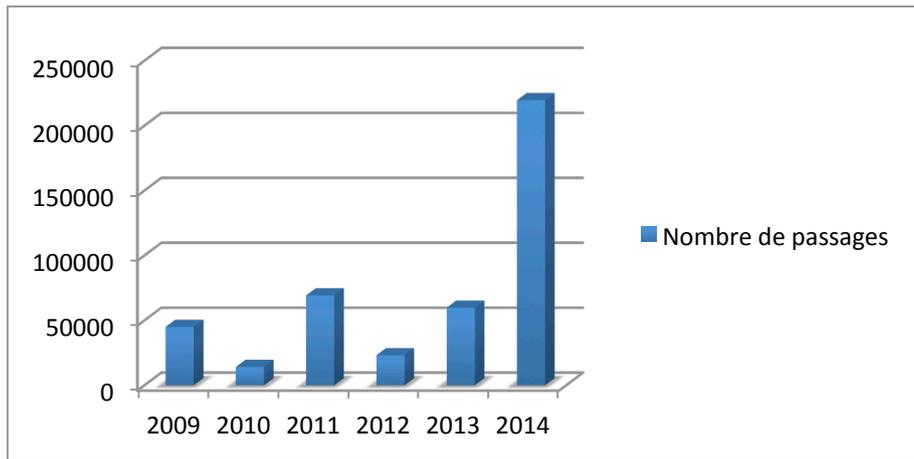
¹⁴ European Commission Eurostat, Statistiques sur la migration et la population migrante, *op. cit.*

¹⁵ Brian Blackstone, "Remittances from Europe sink amid recession", in *The Wall Street Journal*, 26 juillet 2010.

¹⁶ Frontex – Annual risk analysis 2015.

¹⁷ Haut Commissariat aux Réfugiés, « Avec près de 350 000 boat people en 2014, le HCR appelle à sauver des vies », [en ligne], 10 décembre 2014. <http://www.unhcr.fr/54871a45c.html>

Graphique 1 : Tentatives de traversées en Méditerranée

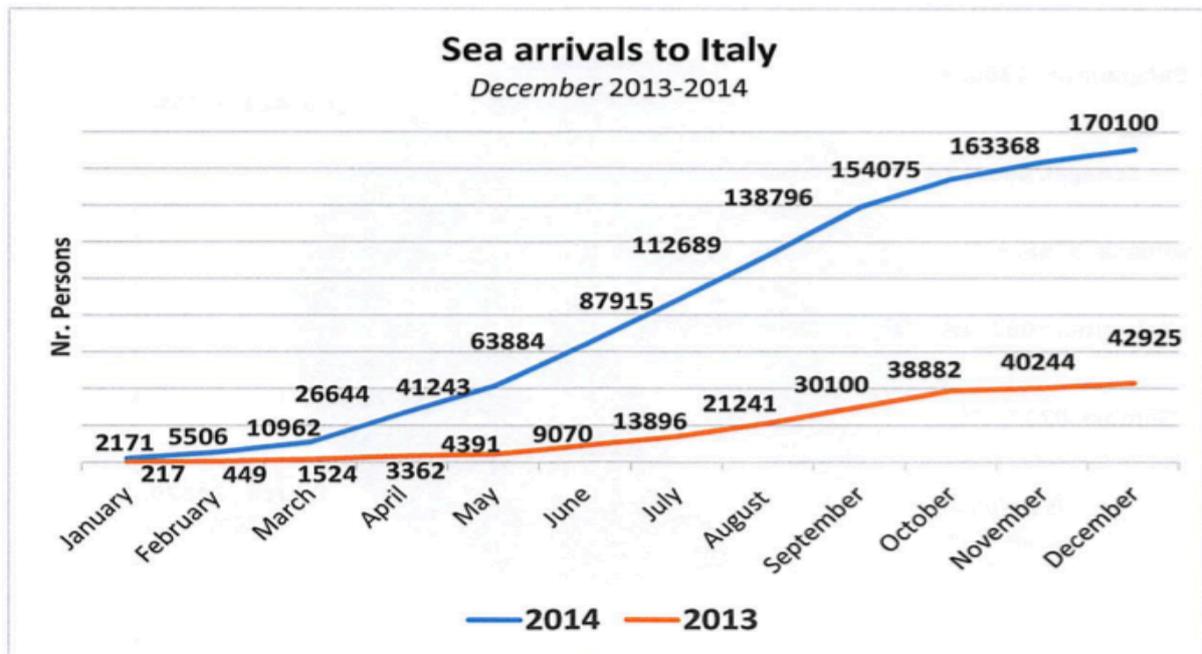


Source: Frontex – Annual risk analysis 2015

Les États sud-européens ont tenté, selon des modes différents, d'endiguer cet afflux humain tout en secourant les naufragés.

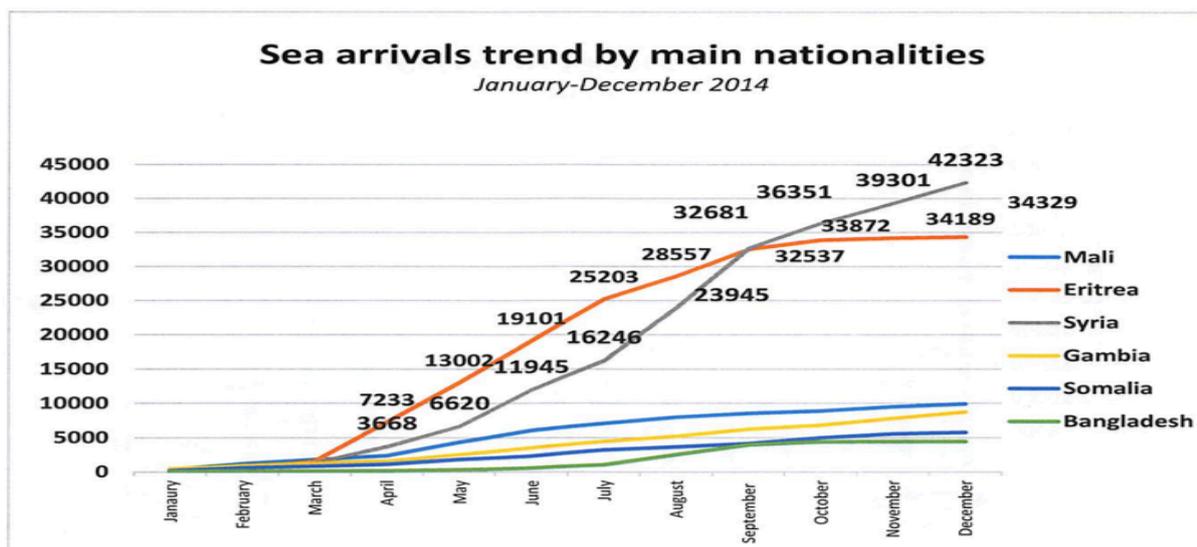
L'Italie, en particulier l'île de Lampedusa et les ports de Sicile, est le pays le plus exposé.

Graphique 2 : Cumul annuel des arrivées maritimes en Italie (2013/2014)



Source : HCR

Graphique 3 : Principales nationalités des arrivées maritimes en Italie en 2014



Source : HCR

L'UE a créé l'agence Frontex en 2004. Celle-ci a piloté plusieurs missions (Héra, Poséidon, Hermès, Aera, Indalo, Nautilus, Triton) pour tenter de maîtriser ce flux et d'éviter les drames dont les médias se sont faits l'écho ces dernières semaines. L'EASO, créé en 2010, offre un soutien opérationnel aux pays soumis à une pression disproportionnée.

En 2013, 435 760 personnes ont sollicité une protection internationale auprès d'un des 28 États membres.¹⁸ Ce chiffre est le plus élevé depuis que des statistiques suivent ce phénomène en Europe ; il représente une hausse de 33% par rapport à l'année précédente. Il s'est encore accru en 2014 pour atteindre 598 755, soit une augmentation de 37% en un an. Néanmoins, l'Europe avait déjà connu une augmentation du nombre de demandes d'asile dans les années 1990, au cours desquelles une moyenne de près de 500 000 demandes étaient introduites chaque année¹⁹.

Le tableau suivant détaille les dernières données issues d'Eurostat.

Tableau 1 : Les demandes d'asile dans les principaux pays de l'UE de 2008 à 2014

	Allemagne		Autriche		France		Grèce		Italie		Pays-Bas		Royaume-Uni		Suède		Total UE	Suisse
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%		
2008	26 945	11,91%	12 750	5,63%	41 845	18,49%	19 885	8,79%	30 145	13,32%	15 255	6,74%	nc	nc	24 875	10,99%	226 330	16 605
2009	33 035	12,40%	15 815	5,94%	47 625	17,88%	15 925	5,98%	17 670	6,63%	16 140	6,06%	31 065	12,00%	24 260	9,11%	266 395	16 005
2010	48 590	18,63%	11 060	4,24%	52 725	20,21%	10 275	3,94%	10 050	3,85%	15 100	5,79%	24 365	9,34%	31 940	12,25%	260 835	15 565
2011	53 345	17,22%	14 455	4,67%	57 335	18,51%	9 310	3,00%	40 355	13,03%	14 600	4,71%	26 940	8,70%	29 710	9,29%	309 820	23 880
2012	77 650	23,11%	17 450	5,19%	61 455	18,29%	9 575	2,85%	17 350	5,16%	13 100	3,90%	28 895	8,60%	43 945	13,08%	336 015	28 640
2013	126 995	29,12%	17 520	4,02%	66 265	15,19%	8 225	1,89%	26 620	6,10%	17 160	3,93%	30 820	7,07%	54 365	12,47%	436 125	21 460
2014	202 815	33,87%	nc	nc	62 735	10,48%	9 435	1,58%	64 625	10,79%	26 215	4,38%	31 945	5,34%	81 325	13,58%	598 755	23 770
TOTAL	569 375	23,39%	89 050	3,66%	389 985	16,02%	82 630	3,39%	206 815	8,50%	117 570	4,83%	174 930	7,19%	290 420	11,93%	2 434 275	145 925
moyenne/an (en m)	81 339		14 842		55 712		11 804		29 545		16 796		29 155		41 489		347 754	20 846
population 2010 (en M)	81 802		8 367		64 716		11 305		60 340		16 575		62 008		9 340		501 098	7 783
part de la population (en o/oo)	0,99		1,77		0,86		1,04		0,49		1,01		0,47		4,44		0,69	2,68

Source : Eurostat

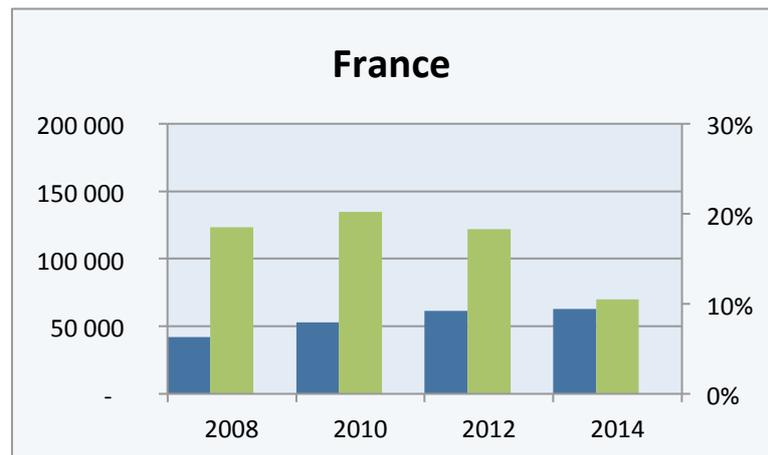
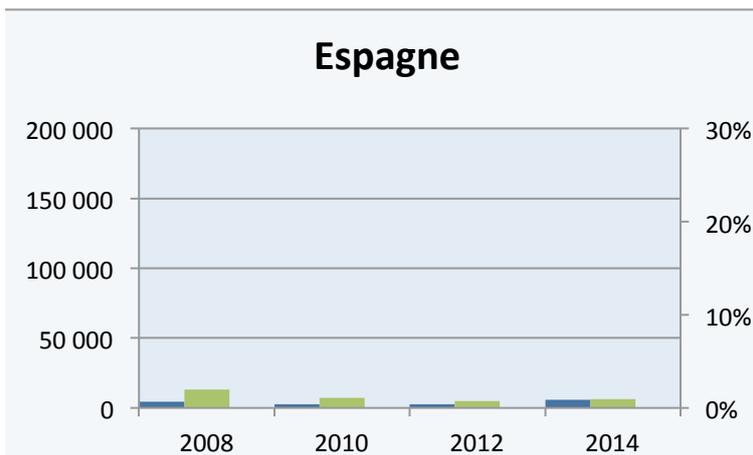
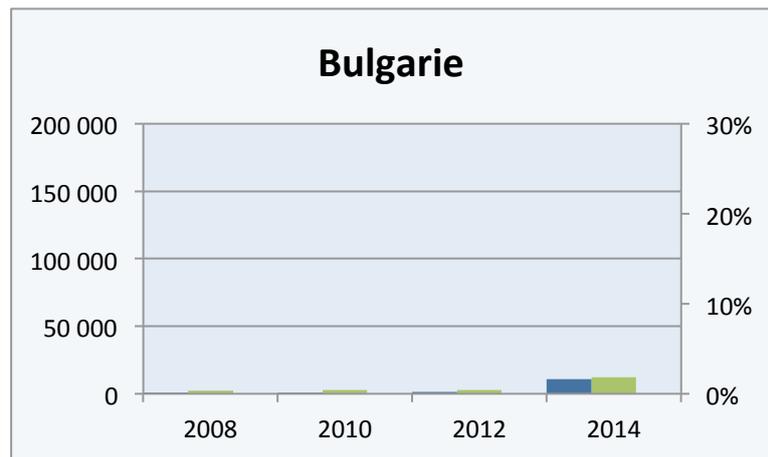
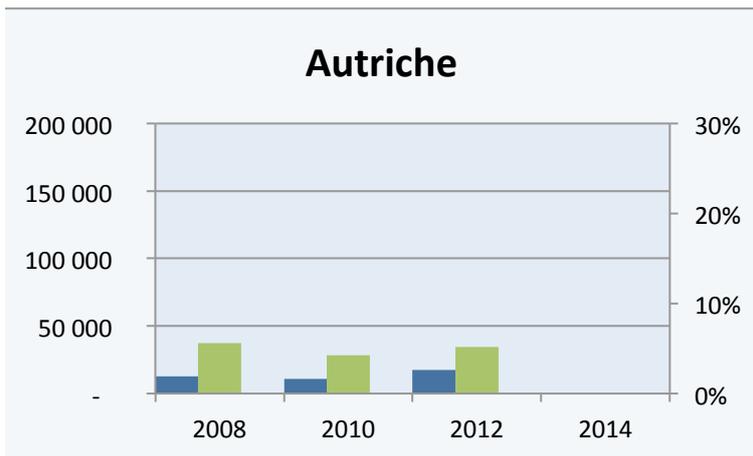
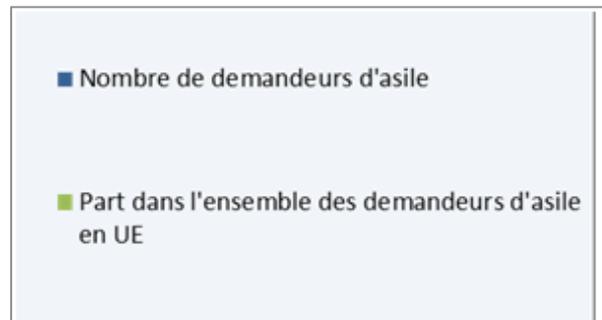
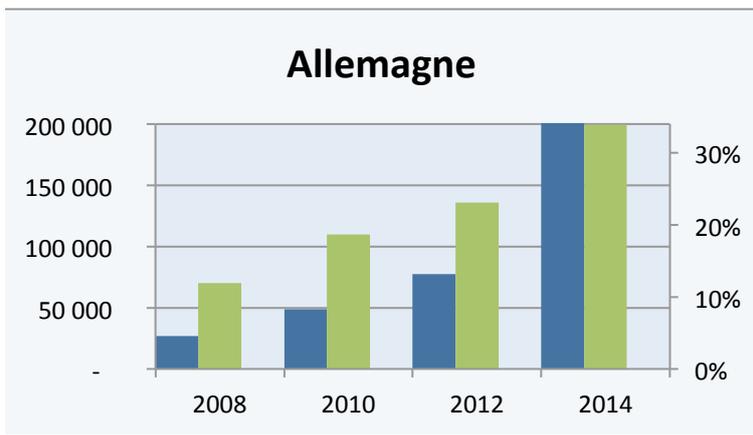
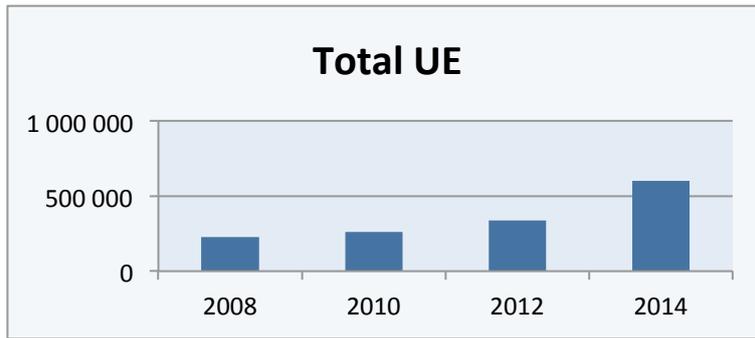
Ce tableau détaille les efforts respectifs des principaux États membres de l'UE, ainsi que l'évolution dans le temps des demandes d'asile dont ils sont l'objet.

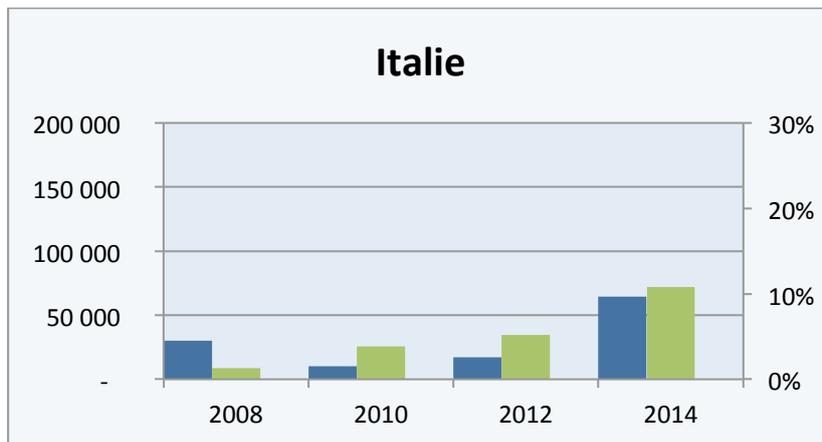
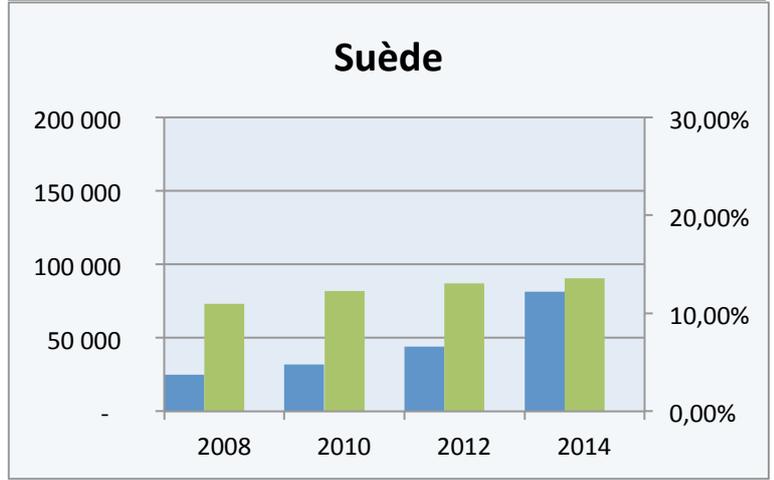
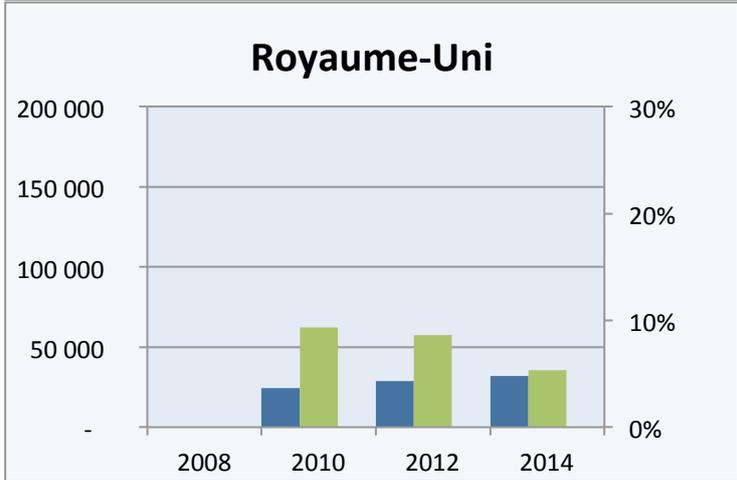
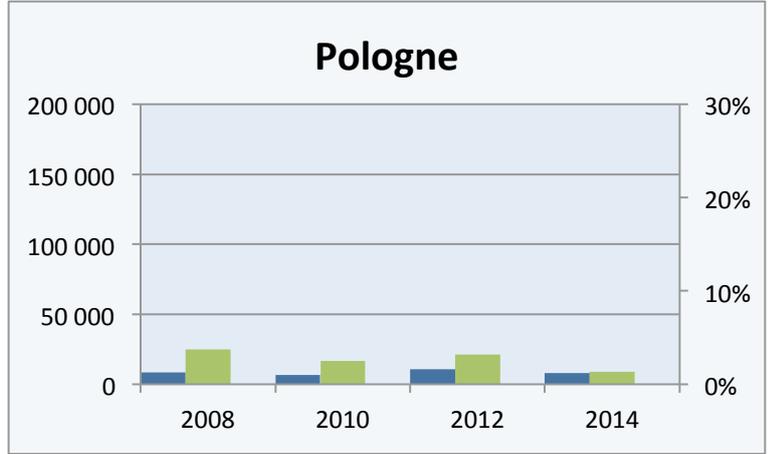
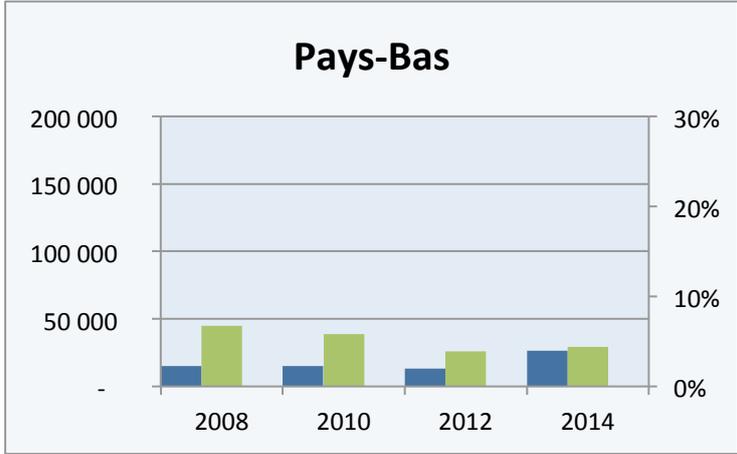
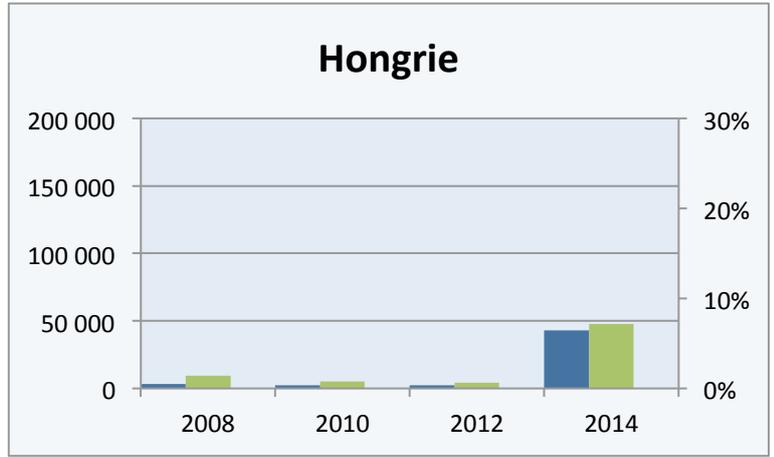
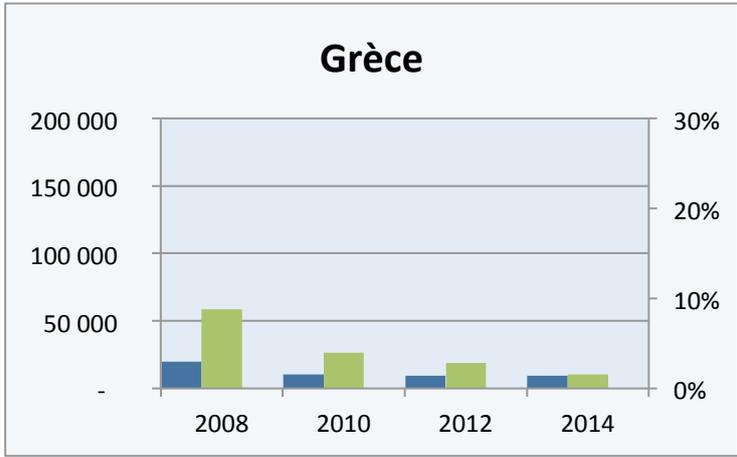
Ils sont détaillés pour les principaux pays dans les cartes et graphiques suivants.

¹⁸ European Asylum Support Office, *Rapport annuel 2013 sur la situation en matière d'asile dans l'Union européenne* en ligne], Luxembourg: Office des Publications de l'Union européenne, 2014. http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/BZAB14001FRC_PDF.Web_.pdf

¹⁹ Haut Commissariat aux Réfugiés, *Les réfugiés dans le monde : cinquante ans d'action humanitaire*, [en ligne], 1^{er} janvier 2000, chapitre 7. <http://www.unhcr.fr/4b66d4fb9.html>

Graphiques 4 à 16 : Demandes d'asile et part dans le total européen pour les principaux États

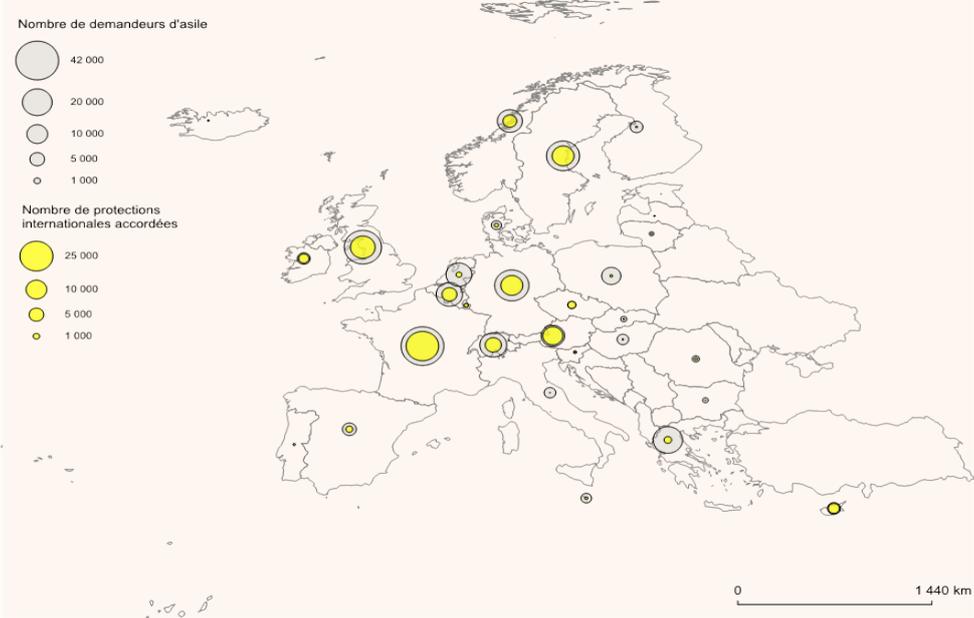




Source : Eurostat et Infographie Mission

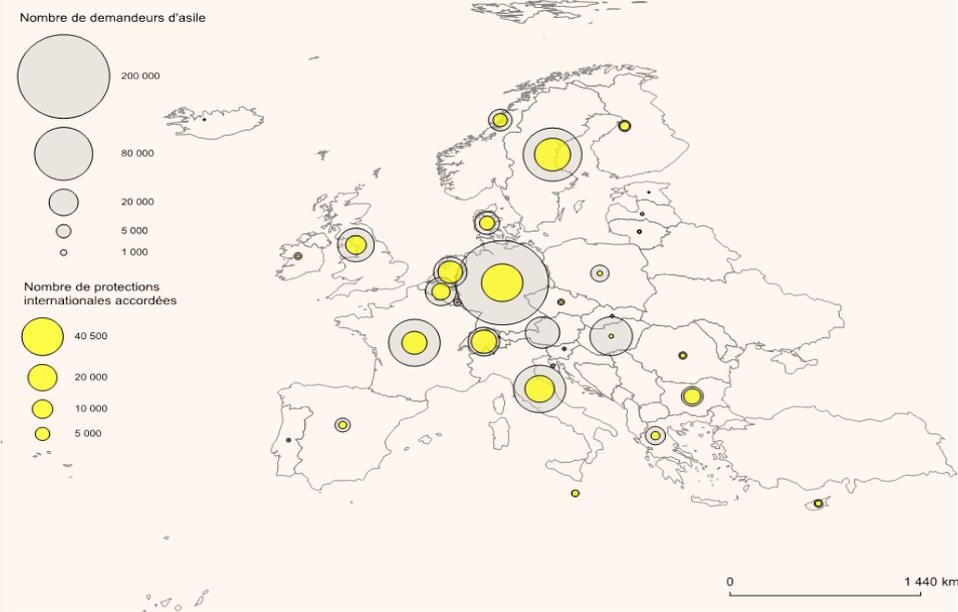
Les cartes 2 et 3 font apparaître l'accroissement des demandes d'asile entre 2008 et 2014 (seul le Royaume-Uni fait exception), ainsi que la plus grande sélectivité dont ont fait preuve les États de l'Union.

Carte 2 : Les demandes d'asile et les protections internationales accordées dans l'UE en 2008



Source : Eurostat et infographie mission

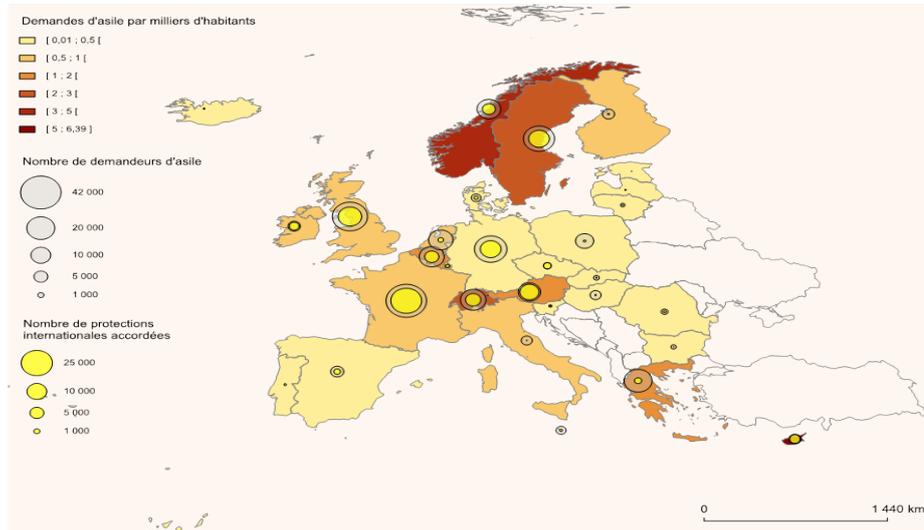
Carte 3 : Les demandes d'asile et les protections internationales accordées dans l'UE en 2014



Source : Eurostat et infographie mission

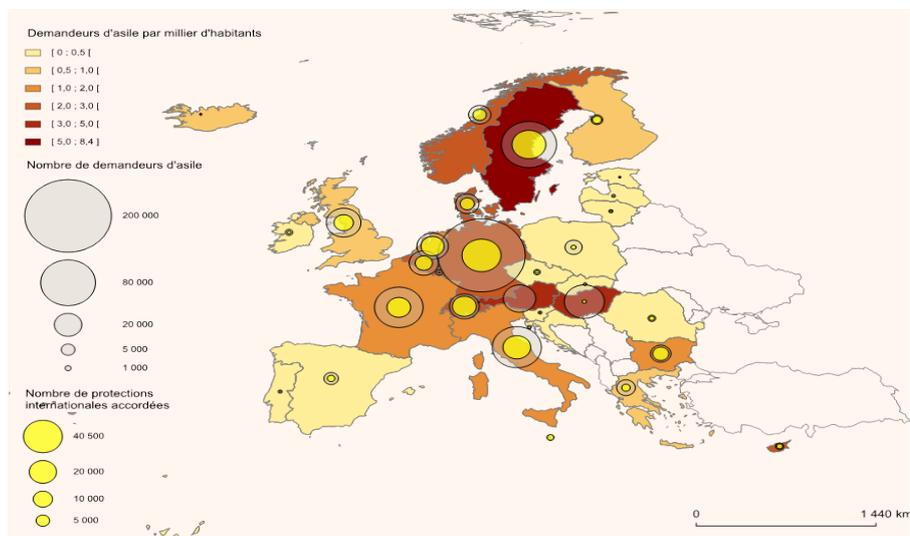
Les cartes 4 et 5 révèlent, notamment, la place particulière de la Suède (4,4 ‰ de la population en moyenne annuelle contre 0,86 ‰ pour la France et 0,47 ‰ pour le Royaume-Uni), ainsi que le quadruplement des demandes déposées en Allemagne entre 2011 et 2014 (progression de moins de 10% pour la France et de 20% pour le Royaume-Uni sur la même période).

Carte 4 : Demandes d'asile auprès de l'UE, part des demandes par rapport à la population et octrois d'une protection internationale en 2008



Source : Eurostat et infographie mission

Carte 5 : Demandes d'asile auprès de l'UE, part des demandes par rapport à la population et octrois d'une protection internationale en 2014



Source : Eurostat et infographie mission

Les pays de l'UE ont accordé l'asile à 185 000 personnes en 2014, dont près de 70 000 Syriens, mais cet effort est très diversement partagé. Six pays ont assumé l'essentiel de l'effort : Allemagne (47 555), Suède (33 025), France (20 640), Italie (20 630), Royaume-Uni (14 065) et Pays-Bas (13 250).

L'effort consenti par les vingt-deux autres pays varie de vingt réfugiés pour l'Estonie à 8 515 pour la Belgique.

Les principaux bénéficiaires de la protection accordée par l'UE sont les Syriens (68 400, soit 37% du total), les Érythréens (14 600) et les Afghans (14 100). Plus de 60% des Syriens qui se sont vu accorder le statut de réfugié ont été pris en charge par deux États : Allemagne (25 700) et Suède (16 800).

1.1.3. Les parcours, les conditions de traversée et le rôle central des filières

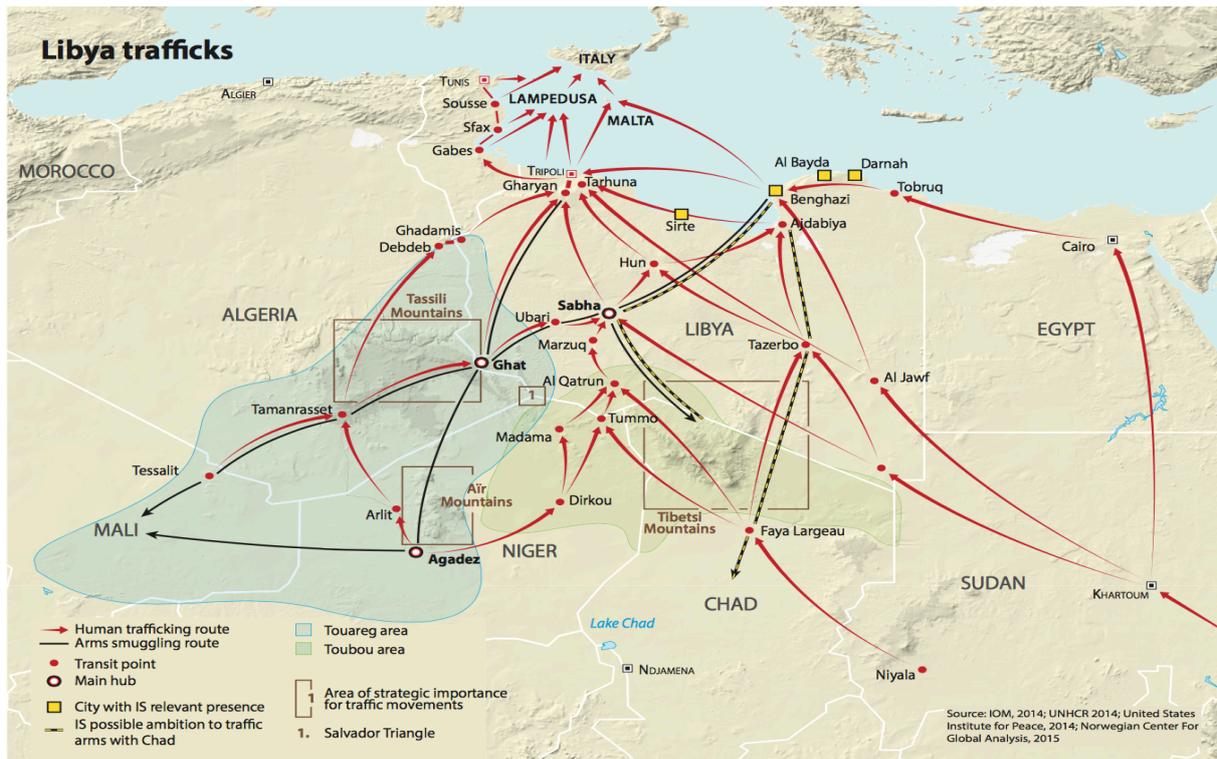
Entre octobre 2013 et septembre 2014, plus de 230 000 immigrants ont pénétré illégalement dans l'UE. Les migrants en provenance de Syrie sont les plus nombreux : 37 533 au troisième trimestre de l'an dernier, contre 16 429 au trimestre précédent et 4 714 au 1^{er} trimestre 2014. Ils passent par la Turquie, par les pays d'Afrique du Nord, principalement l'Égypte et la Libye, pour rejoindre l'Europe. Le nombre d'Érythréens - deuxième groupe le plus important - a, en revanche, diminué, passant de 16 994 au deuxième trimestre à 13 672 au troisième trimestre de l'année. Ceux-ci, notamment les plus jeunes, cherchent à fuir le régime issu de l'indépendance en 1993 et l'enrôlement systématique dans l'armée. Le gouvernement érythréen tend à faciliter le départ des membres des groupes contestataires et monnaie directement ou indirectement certaines procédures de départ ; il bénéficie en outre de la taxation des transferts financiers dont les migrants sont ensuite l'objet. Comme les Somaliens et les Ethiopiens, les Érythréens transitent par le Soudan et les environs de Khartoum, avant de rejoindre l'Europe par la Libye ou l'Égypte.

Les migrants irréguliers peuvent accéder au territoire européen par voie aérienne, terrestre ou maritime. Durant les trois premiers trimestres 2014, la voie maritime a été largement privilégiée, représentant près de 85% des franchissements irréguliers de frontières.

La route la plus empruntée est la route du centre de la Méditerranée, allant de la Libye ou de l'Égypte à l'Italie, et dans une moindre mesure à Malte. En 2013, cette route représentait 38% des arrivées de migrants irréguliers. La deuxième route la plus empruntée est celle de l'Est de la Méditerranée passant par la Turquie, la Bulgarie et la Grèce. Sur l'année 2014, plus de 170 000 immigrants clandestins sont arrivés par la mer en Italie, via le centre de la Méditerranée, et plus de 50 000 en Grèce, via l'Est de la Méditerranée. La route des Balkans, et principalement la frontière entre la Serbie et la Hongrie, est de plus en plus fréquentée, tandis que les routes du Maroc vers l'Espagne et ses enclaves (Ceuta et Melilla), et celles de la côte ouest de l'Afrique vers les îles Canaries, continuent d'être empruntées dans une moindre mesure²⁰.

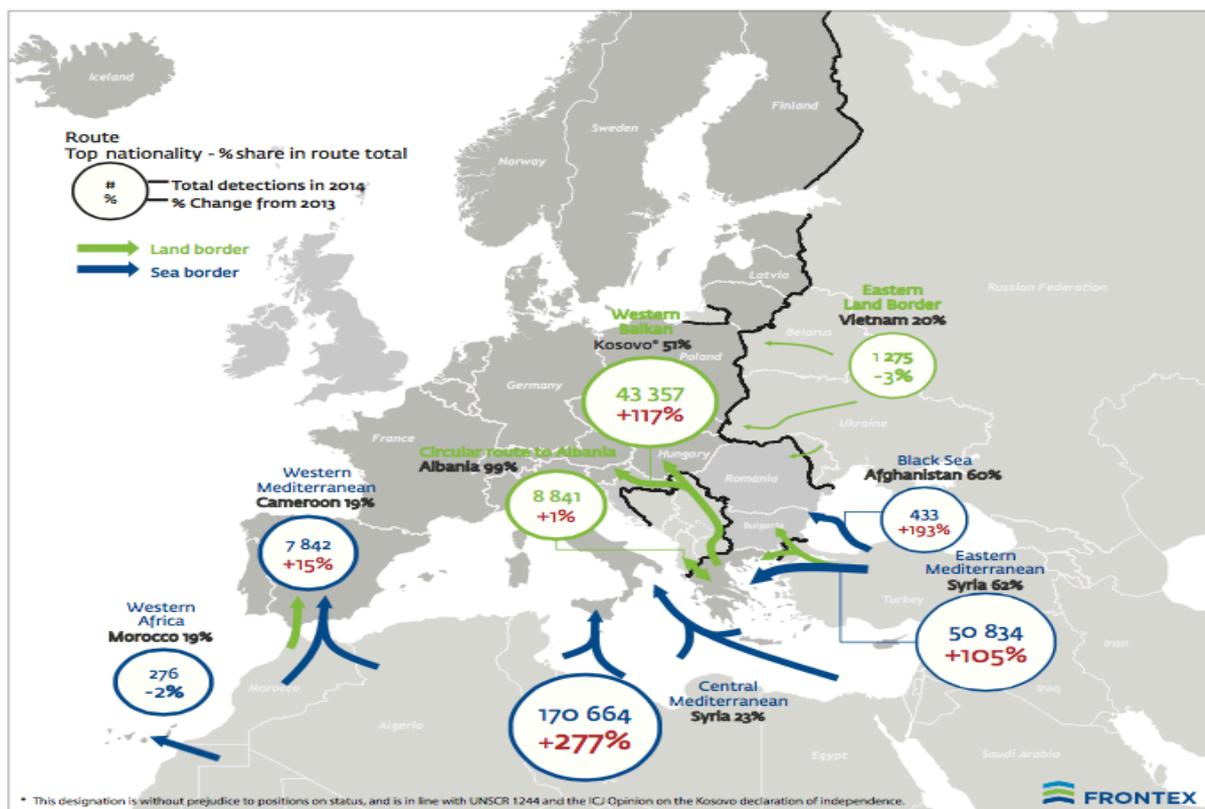
²⁰ Frontex, Risk Analysis Unit, *Fran Quaterly July-September 2014*, Varsovie, février 2015.

Carte 6 : Les routes en provenance de l'Afrique subsaharienne et de la Corne de l'Afrique



Source : UNODC The global initiative

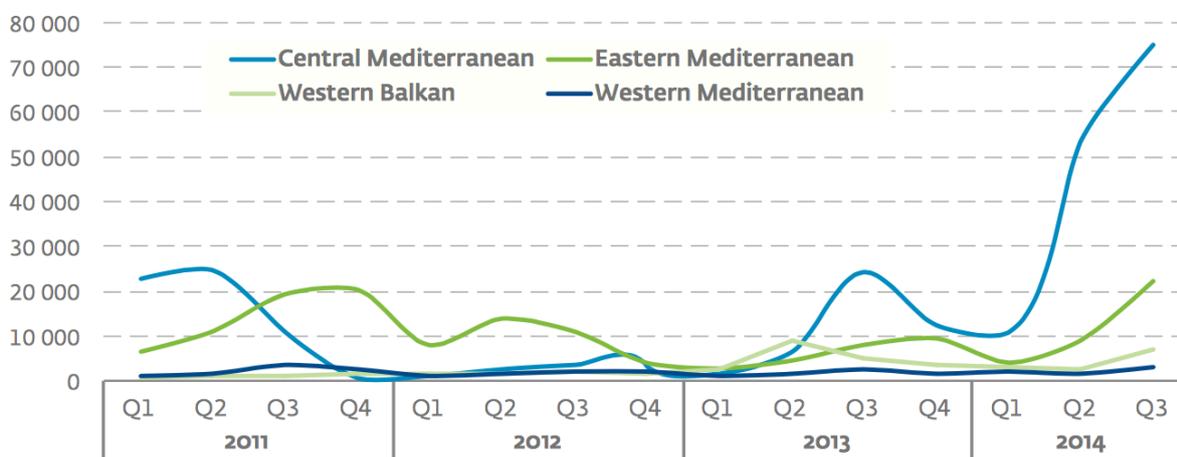
Carte 7 : Les routes empruntées par les migrants irréguliers vers l'Europe



Source: Frontex, Annual Risk Analysis, 2015

Le nombre de migrants empruntant ces routes en direction de l'Europe a augmenté de façon spectaculaire entre 2013 et 2014 (cf. carte 7 et graphique 16). Ainsi, 75 267 migrants irréguliers ont été détectés sur la route du centre Méditerranée au troisième trimestre 2014, contre 24 000 au même trimestre de l'année précédente. De même, 22 339 migrants ont été dénombrés sur la route rejoignant la Bulgarie, la Turquie et la Grèce au troisième trimestre 2014, soit plus du double de l'année précédente à la même époque.

Graphique 16 : Détection de passages illégaux aux frontières selon l'origine du flux



Source Frontex

Pourtant, les conditions de traversée vers l'Europe sont extrêmement précaires et les dangers encourus par les migrants venant par bateau de Libye ou d'Égypte sont particulièrement élevés.

Dans son rapport 2014²¹, Frontex remarque, que contrairement aux années précédentes, la baisse saisonnière des traversées en hiver a été moindre en 2013 et 2014, augmentant le risque de noyade et d'hypothermie pour les passagers. En outre, une augmentation de l'usage d'embarcations frêles, notamment de bateaux gonflables, a été remarquée depuis 2013. Certains réseaux de passeurs semblent avoir modifié leurs pratiques depuis décembre 2014, n'hésitant pas à utiliser des cargos poubelles de 500 à 800 places, abandonnés par les passeurs sur leur route vers l'Europe. Les migrants ayant voyagé dans ces embarcations ont fait état du manque d'eau et de nourriture, du froid et de la violence des passeurs.

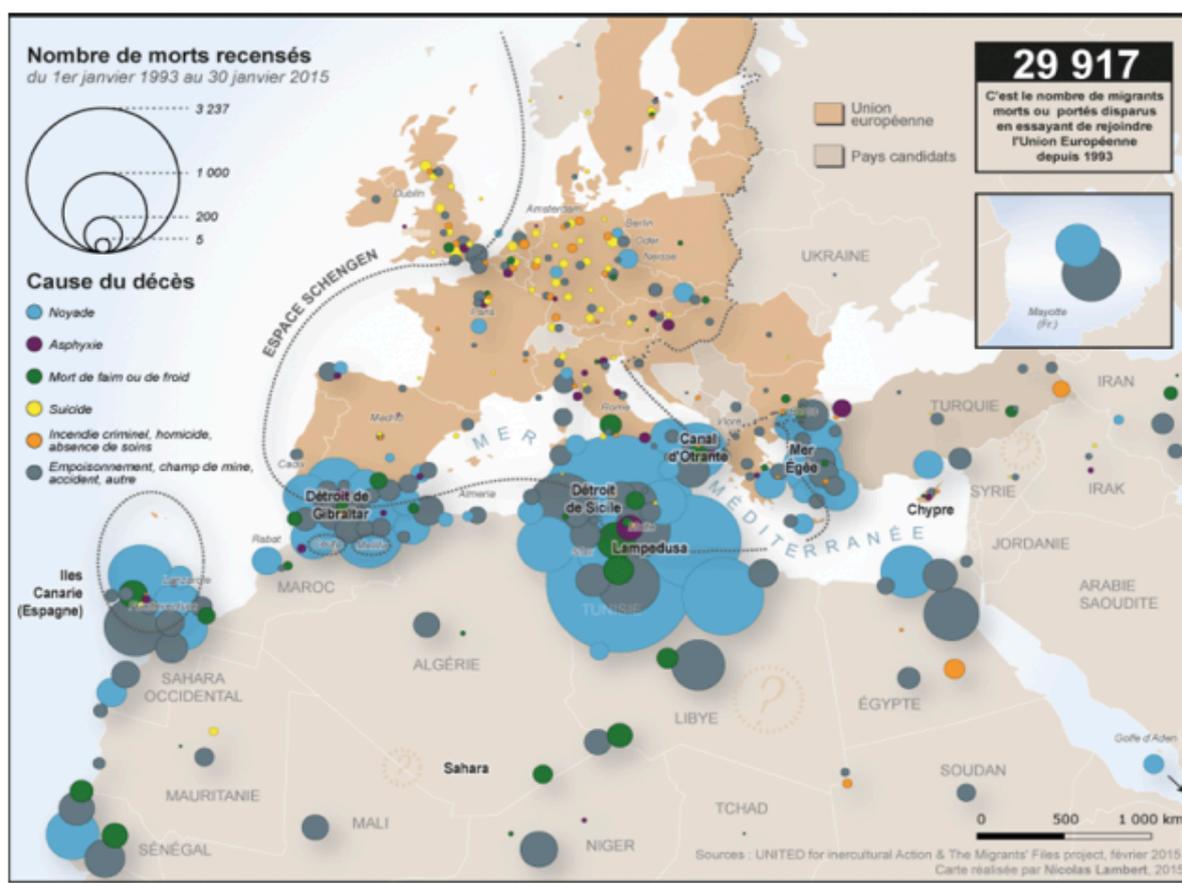
De fait, 3 419 migrants ont trouvé la mort en Méditerranée en 2014. L'Organisation Mondiale des Migrations l'a récemment qualifiée de « destination la plus dangereuse au monde pour la migration irrégulière »²². D'autres parlent de « cimetière marin ».

²¹ Frontex, Risk Analysis Unit, *Fran Quaterly January-March 2014*, Varsovie, Juillet 2014.

²² Organisation Internationale pour les Migrations, l'OIM publie de nouvelles données sur les décès de migrants dans le monde entier : près de 40 000 depuis 2000, 29 septembre 2014.

<http://www.iom.int/cms/fr/sites/iom/home/news-and-views/press-briefing-notes/pbn-2014b/pbn-listing/iom-releases-new-data-on-migrant.html>

Carte 8 : Décès migrants recensés de 1993 à 2015



1993-2014: les décès de migrants aux portes de l'Europe. © Nicolas Lambert, 2015.

D'octobre 2013 à octobre 2014, l'Italie a pourtant dépensé 114 millions € et a mobilisé sa marine militaire dans le cadre de l'opération de sauvetage Mare Nostrum. Celle-ci a permis de secourir plus de 150 000 personnes en un an, soit environ 400 par jour. Néanmoins, l'opération semble avoir eu des effets pervers, puisque les passeurs, conscients de la présence de navires de sauvetage dans les eaux libyennes, en ont profité pour imposer des conditions de navigation plus sommaires, voire plus dangereuses (embarcations surchargées, moteurs moins puissants, carburant insuffisant), dans la mesure où il n'était plus nécessaire d'atteindre les côtes italiennes. En octobre 2014, l'opération Triton a remplacé Mare Nostrum avec des moyens plus restreints (2,9 M € mensuels contre 9) et des objectifs plus limités (opération de sauvegarde des frontières par des patrouilles dans les eaux territoriales européennes)²³. Elle a fait l'objet d'un triplement de son budget lors du Conseil européen extraordinaire du 23 avril dernier.

La majorité des migrants poursuivent leur parcours, composant ainsi des flux secondaires définis par Frontex comme les mouvements de migrants non européens au sein de l'UE (non limitée à Schengen), par opposition aux flux primaires se portant sur les frontières de l'Europe²⁴.

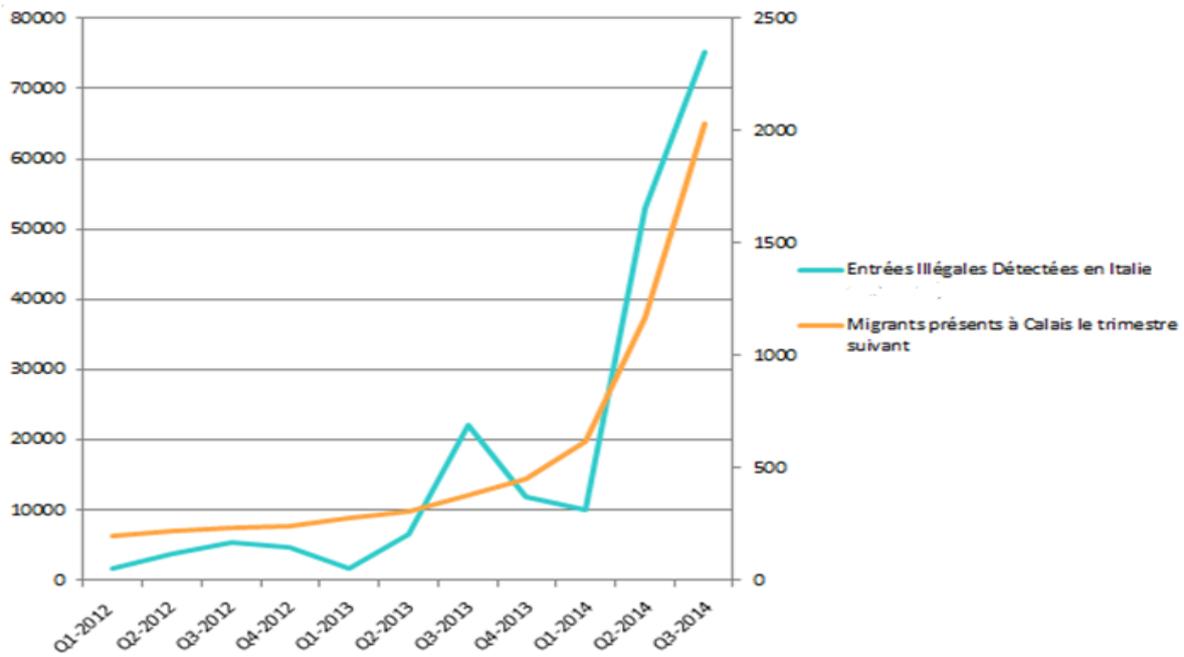
Il apparaît que la route centre Méditerranée, dont la destination finale est l'Italie, est à l'origine de deux flux secondaires importants : le principal, dirigé vers le nord, rejoint la Suisse, l'Allemagne, l'Autriche, la Suède, et l'autre, minoritaire, traverse la France afin de rejoindre le Royaume-Uni.

²³ Marion Garreau, « Triton, la nouvelle opération de surveillance des frontières européennes », in *Le Monde*, 31 octobre 2014.

²⁴ Frontex, *Annual Risk Analysis 2014*, Varsovie, Mai 2014.

S'attachant à comprendre l'origine des flux migratoires secondaires à destination de Calais, la mission a souhaité évaluer le lien entre les entrées illégales correspondant à la route du centre Méditerranée et le nombre de migrants présents à Calais. Il résulte de ses travaux que le nombre de migrants présents à Calais est corrélé à 96,6% au nombre de migrants entrés en Italie au trimestre précédent²⁵.

Graphique 17 : Rapprochement des courbes du flux d'entrées illégales en Italie et du nombre de migrants dans le Calais au trimestre suivant



Source : Mission sur la base des données de Frontex et de la DCPAF

Cette corrélation issue d'une comparaison des données de la période 2012 à 2014 suggère qu'une arrivée de 10 000 migrants en Italie se traduit, avec un décalage d'un trimestre, par une augmentation de 130 du nombre de migrants du Calais. Ce territoire constitue donc un « point d'accumulation » du flux secondaire provenant principalement d'Italie. A l'avenir, cette corrélation pourra évoluer en fonction de la composition du flux Centre-Méditerranée.

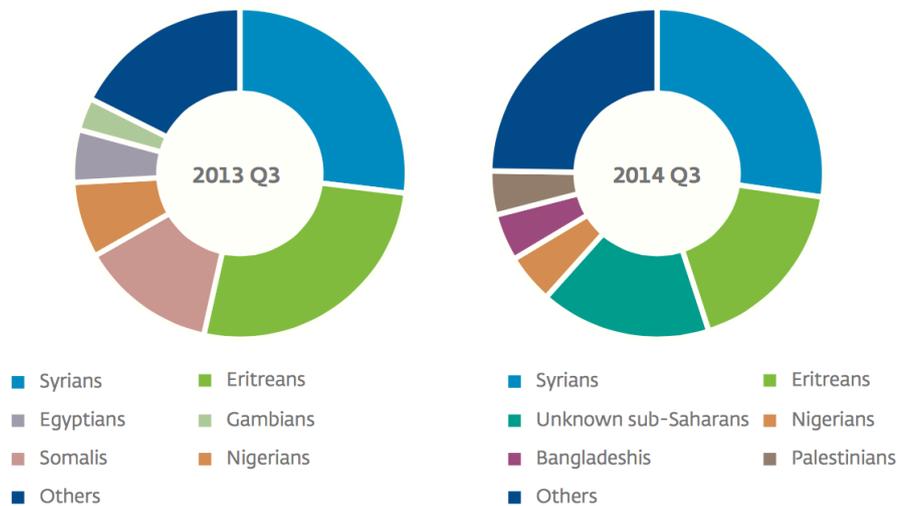
La mission en déduit que leur nombre n'est pas appelé à décroître, bien au contraire, compte tenu de la persistance du flux centre-méditerranéen et des situations géopolitiques qui l'alimentent. Ainsi que le notait Frontex²⁶ en mars dernier, l'année 2015 a commencé, toute Union européenne confondue, avec une hausse de 250% des franchissements irréguliers de la frontière extérieure en janvier et février par rapport à la même période de 2014. Elle succède à un triplement des arrivées en 2014 par rapport à 2013. Frontex redoute que le mouvement se poursuive au printemps, « qui malheureusement marque le pic de l'immigration irrégulière ».

²⁵ Cf. Annexe 4.

²⁶ Conférence de presse de Fabrice Leggeri.

Néanmoins, il ne semble pas que le flux secondaire en provenance de l'Italie explique les parcours de l'ensemble des migrants présents à Calais. Les principales nationalités recensées parmi les migrants arrivés en Italie en 2014 sont les nationalités syrienne, érythréenne, nigériane, palestinienne, bangladaise et d'Afrique subsaharienne, prenant le pas sur les Somaliens et les Égyptiens, très nombreux en 2013.

Graphique 18 : Nationalités des migrants du flux Centre-Méditerranée



Source Frontex

A Calais, se retrouvent un grand nombre d'Erythréens, de Soudanais et, dans une moindre mesure, de Syriens et d'Égyptiens. La présence d'Afghans, d'Iraniens et d'Albanais²⁷ indique que les routes maritimes et terrestres de l'Est de l'UE y aboutissent également. En termes relatifs, les Syriens sont moins nombreux à Calais tandis que les Soudanais sont beaucoup plus représentés.

Selon le Secours catholique²⁸, moins de 20% des migrants ont quitté leur pays d'origine depuis plus de 5 ans, alors que plus de la moitié d'entre eux ont voyagé pendant moins d'un an avant d'arriver à Calais.

Enfin, il convient de remarquer que les filières de passeurs conditionnent et organisent le voyage des migrants vers l'Europe. Elles disposent des informations et des moyens matériels nécessaires au franchissement des frontières. Selon Frontex²⁹, leur nombre et leur professionnalisme se sont accrus. Elles profitent de l'instabilité dans les pays d'origine et du désespoir des migrants pour mener un commerce extrêmement lucratif. Le responsable de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) a récemment évoqué un chiffre d'affaires annuel de 5,7 milliards €³⁰.

²⁷ Recensement de la Préfecture du Pas-de-Calais au 20 août 2014, de la PAF et rapport du Secours catholique issu de 54 interviews au 4^{ème} trimestre 2014.

²⁸ Cf. 2^{ème} partie et notes 41 et 42.

²⁹ Frontex, *Annual Risk Analysis 2014*, Varsovie, Mai 2014.

³⁰ Laetitia Méchaly, « L'immigration rapporte plus de 7 milliards de dollars par an aux réseaux de passeurs » in *Le Figaro*, 7 octobre 2014.

Par exemple, la traversée de la Méditerranée coûte entre 1 500 et 2 000 € sur une embarcation frêle, et jusqu'à 6 000 € sur un cargo comme le Blue-Sky-M. En moyenne, une traversée avec 450 migrants représente un gain de 1 million \$.

6 902 passeurs ont été arrêtés en Europe en 2013 : des secondes mains qui montent dans les bateaux et exercent cette activité pour payer leur propre passage, d'autres plus impliqués qui gèrent ce marché dans les pays d'origine, ainsi que des citoyens européens. Frontex souligne à cet égard qu'au premier trimestre 2014, 137 italiens, 117 espagnols et 100 français ont été arrêtés.

1.1.4. L'évolution de l'immigration et de la demande d'asile en France

La France est un vieux pays d'immigration et accueille aujourd'hui sur son sol 5,5 millions d'immigrés. En 2012, la France a délivré 191 000 titres de séjour, soit 0,8% de moins que l'année précédente. C'est moins qu'au Royaume-Uni (248 500), en Italie (203 000) ou en Espagne (200 000).

L'immigration régulière³¹ en France se structure, en premier lieu, autour des migrations familiales : 45% (86 572) des titres de séjour délivrés en 2012 l'ont été pour des raisons familiales. Les mobilités étudiantes sont également importantes : la France a émis 58 400 titres de séjour étudiants en 2012 et se place au 5^{ème} rang des pays attirant le plus d'étudiants étrangers. L'immigration professionnelle ne représente que 8% des titres de séjour émis. Cette proportion est en baisse depuis la crise économique, excepté pour les professions libérales et scientifiques, ainsi que pour les migrations temporaires de travail, dites migrations circulaires³².

En 2011, les ressortissants hors UE admis au séjour sont majoritairement originaires d'Afrique (60%) : Algérie, Maroc, Tunisie et Mali. Les Chinois et les Turcs représentent également une part importante des immigrés en France.

Les demandes d'asile introduites en France fluctuent en fonction du contexte international et du profil des migrants. Dans les années 90, près de 40 000 demandes annuelles ont été introduites. Ce chiffre est descendu à 20 000 en 1997 et remonté à 57 616 en 2004.

En 2014, 64 500 ont été présentées, soit 2,6% de moins qu'en 2013, et ce malgré de nombreux conflits dans le monde. La France, qui était le premier pays européen en nombre de réfugiés accueillis entre 2007 à 2011, est aujourd'hui devancée par l'Allemagne, la Suède et l'Italie. Ce changement est principalement dû aux choix des migrants, notamment syriens, de se rendre en Suède ou au Royaume-Uni, où se trouve déjà une communauté importante et où les perspectives d'intégration sont perçues comme meilleures.

En 2014, 22% des demandes d'asile ont trouvé une issue positive³³.

³¹ Selon la définition adoptée par le Haut Conseil à l'Intégration, un immigré est une personne née étrangère à l'étranger et résidant en France. Les personnes nées françaises à l'étranger et vivant en France ne sont donc pas comptabilisées. À l'inverse, certains immigrés ont pu devenir français, les autres restant étrangers. Les populations étrangère et immigrée ne se confondent pas totalement : un immigré n'est pas nécessairement étranger et réciproquement, certains étrangers sont nés en France (essentiellement des mineurs). La qualité d'immigré est permanente : un individu continue à appartenir à la population immigrée même s'il devient français par acquisition. C'est le pays de naissance, et non la nationalité à la naissance, qui définit l'origine géographique d'un immigré.

³² Ministère de l'Intérieur, *Les étrangers en France, Année 2012*.

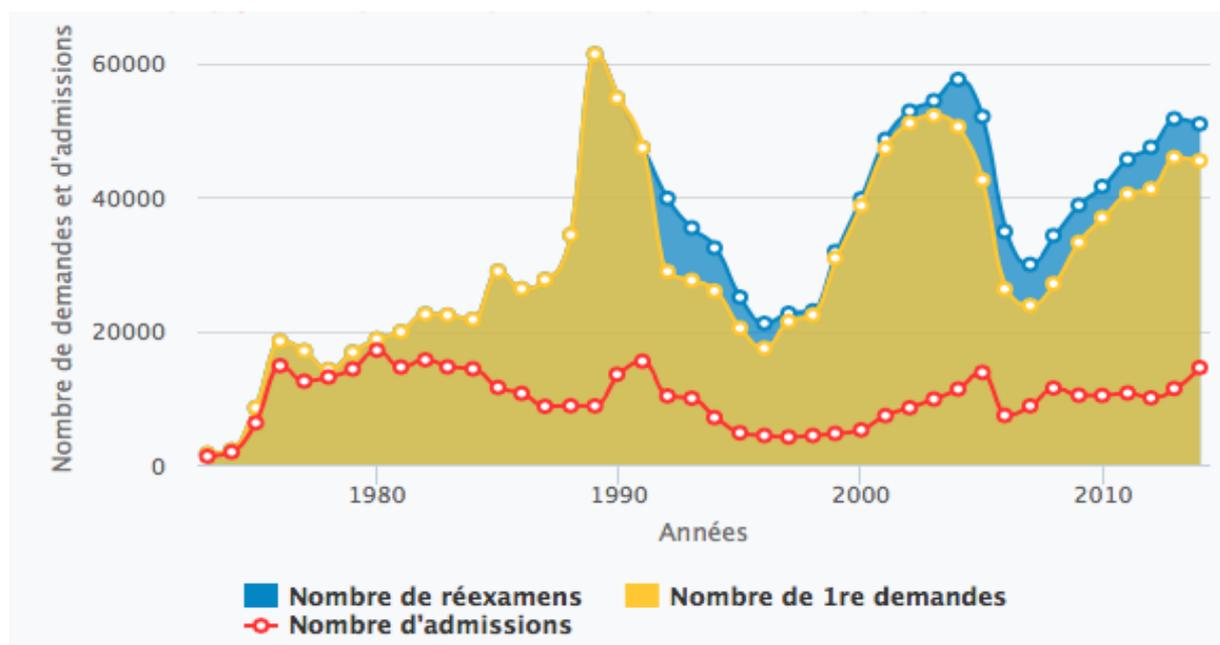
³³ Ministère de l'Intérieur, *Les demandes d'asile*, en ligne] <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Statistiques/Tableaux-statistiques/Les-demandes-d-asile>

3 150 demandes d'asile de Syriens ont été enregistrées en 2014, soit quasiment le double de l'année précédente. En outre, 500 Syriens ont été réinstallés³⁴ de pays voisins de la Syrie vers la France en 2014 et le Gouvernement s'est engagé à reproduire cette action en 2015. Ces demandes bénéficient d'un traitement prioritaire et sont accueillies favorablement à 96%³⁵.

Sur longue période (1970 / 2015), le graphique 18 fait clairement apparaître, à partir du début des années 80, un décrochage significatif entre les demandes et les admissions à l'asile, révélateur d'une forte sollicitation de cette procédure au-delà des demandes légitimes de protection internationale.

Cela est particulièrement vrai au seuil des années 90, à la moitié des années 2000 et à l'époque actuelle.

Graphique 19 : Asile en France : demandes, admissions et réexamens - de 1970 à 2014



Source : lemonde.fr mai 2015 : Les décodeurs

1.1.5. Un système européen de l'asile sous forte tension

Depuis les accords de Schengen de 1985, qui définissent un espace de libre circulation à l'intérieur de l'Europe et un renforcement des frontières extérieures, les États membres ont travaillé à l'établissement d'un Régime d'asile européen commun (REAC). Celui-ci repose, sur deux piliers majeurs : d'une part, l'uniformisation des conditions d'accueil, des procédures d'asile et des statuts de protection entre les différents membres ; d'autre part, la détermination de l'Etat responsable de l'instruction de la demande d'asile dans le cadre du règlement Dublin III. Ce dernier a pour objectif de limiter l'« asylum shopping » et les demandes d'asile multiples, en définissant un Etat membre unique.

³⁴ La réinstallation (resettlement en anglais) fait l'objet d'un manuel édité par le HCR consultable en ligne <http://www.unhcr.fr/5162d20b6.html>

³⁵ Catherine Goueset, « Réfugiés syriens : la France en fait le moins possible », in *L'Express*, 19 février 2015.

Le Règlement (UE) N°604/2013 du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013 dit Dublin III

Le règlement Dublin III « apporte les améliorations nécessaires (...) à l'efficacité du système de Dublin et à la protection octroyée aux demandeurs au titre dudit système » (préambule). Il succède au Règlement Dublin II appliqué en Europe depuis 2003, lui-même héritier de la Convention de Dublin de 1990.

Il définit les critères permettant de déterminer l'Etat membre responsable de l'examen de la demande d'asile (chapitre III) et consacre, dans sa nouvelle version, la primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 8) et le maintien de l'unité familiale (art. 9 et 10). Il souligne, par ailleurs, la nécessité de permettre aux personnes dépendantes (grossesse, maladie grave, vieillesse) de se rapprocher des membres de leur famille (art. 16). Ensuite, la possession d'un visa ou d'un titre de séjour émis par l'un des États membres constitue le second élément permettant de déterminer l'Etat responsable. Pourtant, le critère le plus commun utilisé pour définir l'Etat en charge de la demande d'asile reste le critère d'entrée et/ou de séjour (art. 13), selon lequel l'examen d'une demande d'asile incombe au premier Etat membre dans lequel s'est présenté le demandeur, élément généralement attesté par l'existence d'empreintes digitales dans la base Eurodac.

Au-delà de cette hiérarchie de critères, il favorise une interprétation dynamique de celle-ci. En effet, il offre la possibilité aux États membres, à leur discrétion et au nom de leur souveraineté, de déroger à ces critères en prenant en charge une demande qui ne leur incomberait pas (art. 17.1).

Selon cette logique, un Etat peut également « demander à un autre État membre de prendre un demandeur en charge (...) pour des raisons humanitaires fondées, notamment, sur des motifs familiaux ou culturels, même si cet autre État membre n'est pas responsable au titre des critères définis aux articles 8 à 11 et 16. » (art. 17.2)

Enfin, concernant les procédures de prise en charge ou de reprise en charge des demandeurs d'asile, ce règlement précise les délais de transferts et les garanties procédurales qui s'y attachent. Au sujet de la prise en charge, l'Etat de résidence dispose de trois mois pour saisir l'Etat responsable qui dispose, quant à lui, de deux mois pour s'exprimer. Dans le cas d'une acceptation, l'Etat de résidence doit renvoyer le demandeur dans un délai de six mois (art. 21-25). Par ailleurs, il consacre le droit d'introduire un recours suspensif à la décision de renvoi (art. 27) et limite à trois mois la détention dans le cadre d'un transfert (art. 28 et 29).

Le règlement Dublin fait porter un poids important de la demande d'asile aux pays ayant une frontière extérieure (Bulgarie, Italie, Grèce, Espagne) au détriment du système lui-même. Sous la pression migratoire, la Grèce et l'Italie semblent n'avoir enregistré les migrants entrant sur leur territoire dans le système Eurodac que de manière discontinue. Aussi l'Italie n'a-t-elle enregistré que 64 625 demandes d'asile en 2014, alors que 170 000 migrants sont arrivés sur ses côtes.

Pendant la période 2008-2012, environ 35 000 demandes sortantes au titre de Dublin ont été effectuées en moyenne chaque année. 80 % des demandes sortantes ont été acceptées, mais seules 25 % d'entre elles ont débouché sur le transfert physique, soit environ 8 500 personnes en moyenne chaque année³⁶.

Par ailleurs, certains pays et notamment ceux qui soumis à une pression migratoire forte, ne sont plus en mesure de respecter les règles d'accueil et de procédures de demande d'asile³⁷.

³⁶ EASO, Annual Report Situation of Asylum in the European Union 2013.

³⁷ Marion Garreau, « Triton : la nouvelle opération de surveillance des frontières européennes », [en ligne] in *Le Monde*, 31 octobre 2014. http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2014/10/31/triton-la-nouvelle-operation-de-surveillance-des-frontieres-europeennes_4515022_4355770.html

En ce sens, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a condamné la Grèce et la Belgique en 2011³⁸ pour violation de l'interdiction de traitements dégradants (art. 3). En effet, la Belgique souhaitait renvoyer un ressortissant afghan en Grèce mais, au vu des conditions d'accueil et de détention, la CEDH a suspendu ce renvoi. La suspension des renvois vers la Bulgarie en 2014, la Hongrie en 2012, et la Grèce en 2015, a également été demandée par le HCR ou les ONG de défense des droits de l'homme.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

M.S.S c. Belgique et Grèce (n°30696/09)- CEDH - 21 janvier 2011 (arrêt de Grande Chambre)

Le requérant, M.S.S., est un ressortissant afghan admis en Grèce suite à une saisine de la Belgique dans le cadre du Règlement Dublin II, et ce, malgré un recours dans lequel il affirmait que dans ce pays Grèce, il risquerait d'être détenu dans des conditions déplorables, que le système d'asile y était défaillant, et qu'il craignait de faire l'objet d'un refoulement en Afghanistan sans examen de fond. En Grèce, il est placé en détention puis relâché avec une carte de demandeur d'asile sans aucun accompagnement. Il dénonce ses conditions de détention et d'existence, ainsi que l'absence en droit grec de recours effectif. Il se plaint, en outre, que la Belgique l'ait exposé aux défaillances de la procédure d'asile et des conditions d'existence des demandeurs d'asile.

La CEDH conclut à la violation par la Grèce de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (interdiction des traitements inhumains ou dégradants), en raison des conditions de détention et d'existence du requérant. Elle déclare à ce titre « qu'elle ne sous-estime pas le poids que fait actuellement peser sur les États situés aux frontières extérieures de l'UE l'afflux croissant de migrants et de demandeurs d'asile (...). Néanmoins, cette situation ne saurait exonérer la Grèce de ses obligations au regard de l'article 3, vu le caractère absolu de cette disposition. » La Grèce est également condamnée pour violation de l'article 13 (droit à un recours effectif), en raison des défaillances de la procédure d'asile. La Cour condamne la Belgique, selon le principe de « violation par ricochets », pour violation de l'article 3 et de l'article 13.

Tarakhel c. Suisse - 4 novembre 2014 (arrêt de Grande Chambre)

Dans cette affaire, un couple afghan accompagné de ses 6 enfants mineurs, estime qu'ils seraient victimes de traitements inhumains s'ils devaient être renvoyés de la Suisse vers l'Italie, en application du Règlement Dublin II, ce pays ne garantissant ni une prise en charge adaptée à l'âge des enfants ni le maintien de l'unité familiale.

La Cour a conclu qu'il y aurait violation de l'article 3 si la Suisse renvoyait cette famille sans avoir obtenu de garantie de la part des autorités italiennes sur ces deux points. Or, compte tenu de la situation actuelle du système d'accueil en Italie, les autorités suisses ne disposent pas d'éléments suffisants pour être assurées qu'en cas de renvoi en Italie, les requérants seraient pris en charge d'une manière adaptée à l'âge des enfants et à la structure familiale.

Pourtant, dans les décisions *Mohammed Hussein c. Pays-Bas et Italie* (2 avril 2013), *Halimi c. Autriche et Italie* (18 juin 2013) ; *Abubeker c. Autriche et Italie* (18 juin 2013) ; *A.M.E. c. Pays-Bas* (13 janvier 2015), la Cour déclare irrecevables les griefs formulés par les requérants contre un renvoi en Italie au titre d'une violation de l'article 3 de la CEDH. De même, lors des affaires *K.R.S. c. Royaume-Uni* (2 décembre 2008), *Sharifi c. Autriche* (5 décembre 2013) et *Safaii c. Autriche* (7 mai 2014), la Cour juge irrecevables les griefs formulés contre un renvoi en Grèce.

³⁸ CEDH : M.S.S c. Belgique et Grèce - 21 janvier 2011.

1.2. Une situation singulière et préoccupante dans le Calaisis

La présence de nombreux migrants dans le Calaisis caractérise ce territoire depuis près de quinze ans.

Les principaux jalons de cette période sont les suivants :

- 1999 : réquisition d'un hangar à Sangatte, afin d'héberger 200 migrants principalement d'origine kosovare. Géré par la Croix-Rouge, ce centre accueillera jusqu'à 2 000 personnes (Afghans, Irakiens, Iraniens, Kurdes mais aussi Albanais, Roumains, Turcs et Soudanais) avec une moyenne de 1 500 en 2002 ;
- 2002 : fermeture du centre de Sangatte, qui aura accueilli plus de 65 000 migrants. Le Royaume-Uni accepte sur son sol plus d'un millier d'entre eux, principalement afghans et irakiens. Commencera alors à se constituer la « jungle », camp(s) improvisé(s) dans les dunes ;
- 2009 : évacuation de la « jungle », qui se traduira notamment par l'occupation de squats urbains ou de camps sauvages ;
- 2014 : évacuation de plus de 600 migrants installés à proximité de la zone de distribution des repas, accord franco-britannique sur la sécurisation du port assorti d'une contribution de 15 M€ et mise en place progressive par l'Etat d'un accueil de jour dans un bâtiment municipal, le centre Jules Ferry.

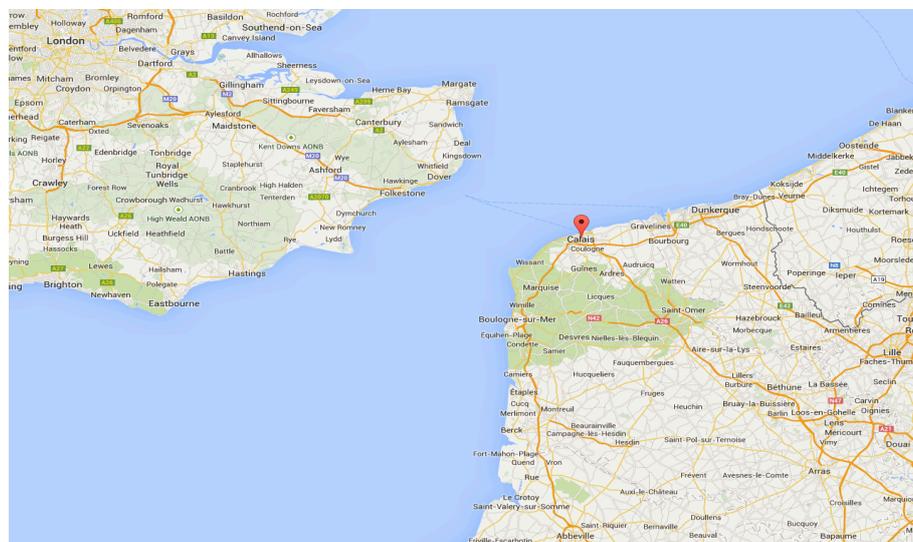
Les causes de la problématique calaisienne sont multiples et ses conséquences très importantes.

1.2.1. La singularité du Calaisis

La distance entre Calais et Douvres n'est que de 25 kms, chemin le plus court entre la France et le Royaume-Uni.

Lorsque le temps est dégagé, les côtes anglaises sont visibles de Calais, entretenant ainsi l'illusion de la proximité de l'eldorado britannique.

Carte 9 : Le Pas-de-Calais



Source : Google Maps

Cette proximité géographique exceptionnelle constitue un atout majeur pour les activités de transport entre le Royaume-Uni et le continent. Calais est ainsi doté de deux vecteurs majeurs de trafic de marchandises et de voyageurs : le port et le lien fixe transmanche.

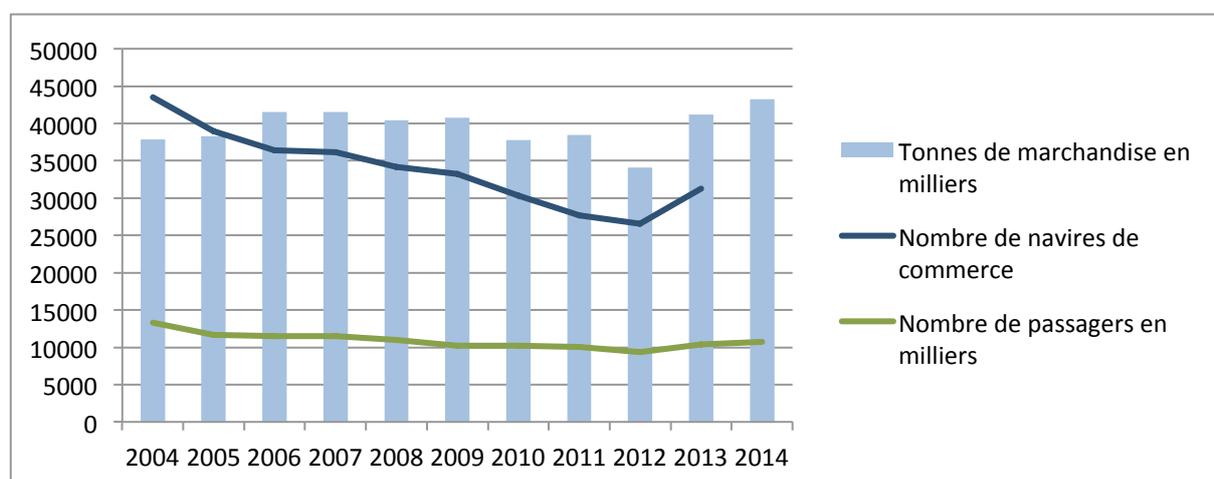
Le port est spécialisé dans le trafic de rouliers - *roll-on roll-off* -, véhicules embarqués sur les navires. En 2014, 1,8 million de poids lourds ont ainsi transité par le port de Calais, soit une augmentation de 15,6% par rapport à 2011. Entre 2004 et 2014, le transport de marchandises a augmenté de 14,2%, passant d'environ 38 millions de tonnes en 2004 à plus de 43. Si, depuis 2004, le nombre de navires de commerce et le nombre de passagers ont respectivement diminué de 28,1% et 19%, une reprise à la hausse se manifeste depuis 2013. De fait, avec 10,7 millions de passagers en 2014, Calais est le premier port de voyageurs de France et le deuxième d'Europe, derrière Douvres, son port partenaire.

Tableau 2 : Évolution du trafic du port de Calais de 2004 à 2014

Années	Tonnes de marchandises en milliers	Nombre de poids lourds en milliers	Nombre de navires de commerce	Nombre de passagers en milliers
2004	37902		43545	13258
2005	38301		38937	11695
2006	41504		36446	11459
2007	41506		36176	11519
2008	40386		34210	11001
2009	40784		33236	10204
2010	37798		30370	10236
2011	38460	1575	27661	10067
2012	34136	1370	26521	9345
2013	41168	1658	31288	10371
2014	43273	1821		10734
Evolution	14,2%	15,6% (2014/2011)	-28,1%	-19,0%

Source : CCI de la Côte d'Opale

Graphique 20 : Évolution du trafic dans le port de Calais (2004 / 2014)



Source : Medde-DGITM, Trafic des principaux ports maritimes français métropolitains et d'outre-mer de 2000 à 2013

La Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de la Côte d'Opale estime qu'un tiers du PIB britannique transite par Calais. Le directeur du port de Douvres estime que plus de 80% du trafic de son port provient de Calais, trafic qui a augmenté de 20% entre 2012 et 2014³⁹.

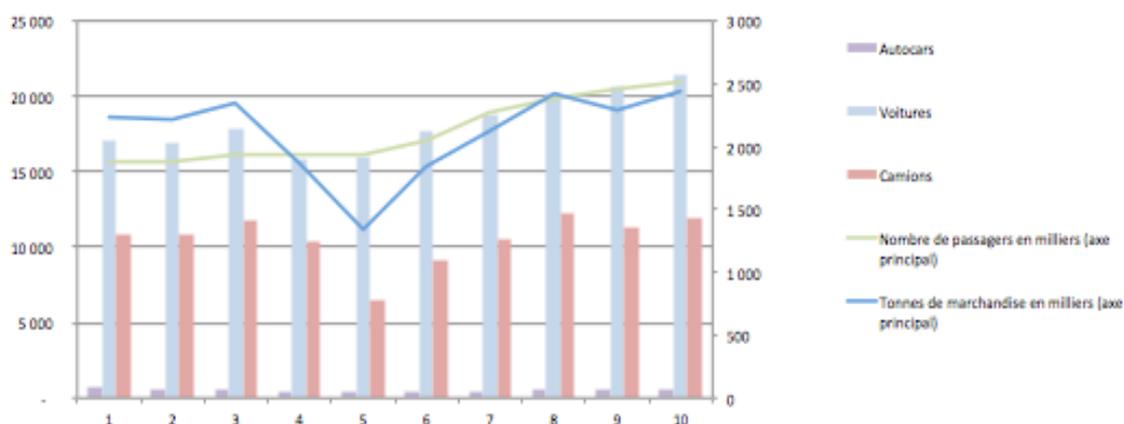
Malgré la crise économique de 2009, le trafic de marchandises et de personnes via le tunnel sous la Manche, enregistre une évolution positive sur les dix dernières années. Entre 2005 et 2014, le nombre de camions empruntant le lien fixe transmanche a augmenté de 10%, passant de 1,3 million de tonnes en 2005 à 1,44 million. De même, le transport de marchandises est passé de 18,6 millions de tonnes à 20,3 millions, soit une augmentation de 9,4% sur la période. Enfin, de plus en plus d'usagers empruntent ce vecteur : 21 millions en 2014 contre 15,6 millions en 2005.

Tableau 3 : Évolution du trafic du lien fixe transmanche de 2005 à 2014

Années	Camions	Voitures	Autocars	Nombre de trains de marchandises	Passagers en milliers (axe principal)	Marchandises en milliers (axe principal)
2005	1 309	2 047	77	3 902	15 654	18 600
2006	1 296	2 022	67	3 786	15 658	18 500
2007	1 415	2 142	65	2 840	16 161	19 610
2008	1 254	1 907	56	2 718	16 113	15 440
2009	769	1 917	55	2 403	16 120	11 180
2010	1 089	2 125	57	2 097	17 029	15 330
2011	1 263	2 263	56	2 388	18 980	17 720
2012	1 465	2 424	59	2 325	19 912	20 230
2013	1 363	2 481	65	2 547	20 433	19 060
2014	1 440	2 572	63	2 900	20 998	20 350
Evolution	10,0%	25,6%	-18,4%	-25,7%	34,1%	9,4%

Source : Eurotunnel

Graphique 21 : Évolution du trafic du lien fixe transmanche de 2005 à 2014



Source Eurotunnel

³⁹ Freshfruitportal, *US\$16M European funding aims to improve U.K.-France trade routes*, 30 janvier 2015. Accès en ligne: <http://www.freshfruitportal.com/2015/01/30/us16m-european-funding-aims-to-improve-u-k-france-trade-routes/?country=france> [consulté le 06/04/2015]

Compte tenu de l'intensité du trafic de poids lourds, Calais constitue un point de passage illégal important vers le Royaume-Uni et présente donc, un enjeu majeur de contrôle et de sécurité tant pour la France que pour le Royaume-Uni.

Le Royaume-Uni n'est pas signataire du Traité d'Amsterdam. Il ne fait donc pas partie de l'Espace Schengen et peut exercer des contrôles aux frontières de son territoire. Il a néanmoins souscrit à certaines dispositions de l'acquis de Schengen en 1999, notamment le titre III relatif à la coopération judiciaire et à la police, ce qui lui a été accordé en 2005.

À Calais, le contrôle de migrants vers le Royaume-Uni repose sur un ensemble de traités bilatéraux.

Le traité fondateur est le Protocole de Sangatte de 1991, introduit par le Traité de Canterbury, qui stipule que les deux États agissent de manière concertée dans le contrôle des frontières, notamment en autorisant les agents de l'Etat d'arrivée à exercer des contrôles dans l'Etat de départ. Ceux-ci ont pour objet de s'assurer, d'une part, que les personnes peuvent quitter le territoire d'un Etat et, d'autre part, qu'elles disposent des documents requis pour entrer dans l'autre Etat. Le protocole précise le déroulement de ces contrôles : les contrôles frontaliers de l'Etat d'arrivée ont lieu uniquement une fois que les contrôles effectués par les autorités du pays de départ sont achevés ; les agents du pays d'arrivée, ici britanniques, sont, quant à eux, soumis à leur législation nationale dans l'exercice de leurs fonctions dans le pays de départ (la France) et peuvent donc arrêter et retenir pour un délai de 24h, reconductible une fois, des migrants irréguliers en droit britannique.

Si le Protocole de Sangatte limitait ces contrôles aux deux installations terminales de Coquelles et Folkestone, ainsi qu'aux trains directs jusqu'à Paris et Londres, le Protocole additionnel de 2000 élargit le champ d'application du contrôle aux gares de Londres-Waterloo, Londres-Saint Pancras, Ashford, Paris-Gare du Nord, Calais-Frethun et Lille-Europe.

La stipulation principale du Traité du Touquet, signé le 4 février 2003, consiste à élargir les contrôles frontaliers aux ports de la Manche et de la mer du Nord. Il autorise en outre le contrôle sur les navires au port.

Asile et Traité du Touquet

Le Traité du Touquet stipule que : « *Lorsqu'une personne émet une demande d'asile ou sollicite toute autre forme de protection prévue par le droit international ou le droit national de l'Etat de départ au cours d'un contrôle effectué dans l'Etat de départ par les agents de l'Etat d'arrivée, la demande est examinée par les autorités de l'Etat de départ conformément à la procédure nationale de cet Etat. Les mêmes dispositions sont applicables lorsque la demande est faite après l'accomplissement des formalités d'un tel contrôle et avant le départ du navire* » (art. 9).

Cette disposition rejoint la Directive Procédure 2013/32/UE du Parlement Européen et du Conseil, auquel le Royaume-Uni ne participe pas, qui indique également que « *les demandes de protection internationale présentées dans un État membre aux autorités d'un autre État membre effectuant dans cet État des contrôles aux frontières ou des contrôles d'immigration sont traitées par l'État membre sur le territoire duquel la demande est présentée* » (art.4).

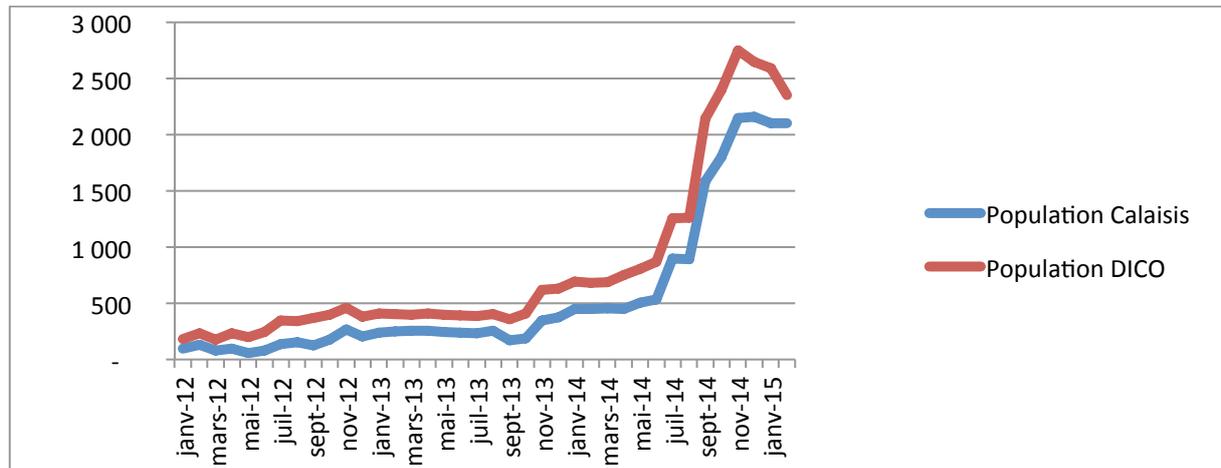
Le Traité du Touquet stipule que cet article peut être modifié. Pour cela, le gouvernement peut à tout moment demander l'ouverture de consultations dans le but de réviser, au regard de nouvelles circonstances ou de nouveaux besoins, une disposition du traité (art 23.3).

Ce traité a été renforcé par la Déclaration franco-britannique sur l'immigration, issue du Sommet de 2009, par laquelle les deux pays s'accordent sur une coopération opérationnelle accrue dans la mise en place d'un contrôle renforcé de l'immigration clandestine, grâce à la mise en place d'un centre conjoint de renseignement opérationnel dans le Kent.

1.2.2. La gravité de la situation calaisienne

La mission a retenu les statistiques de la PAF afin d'évaluer la pression migratoire dans le Calaisis.

Graphique 22 : Population des migrants dans le Calaisis et la zone PAF

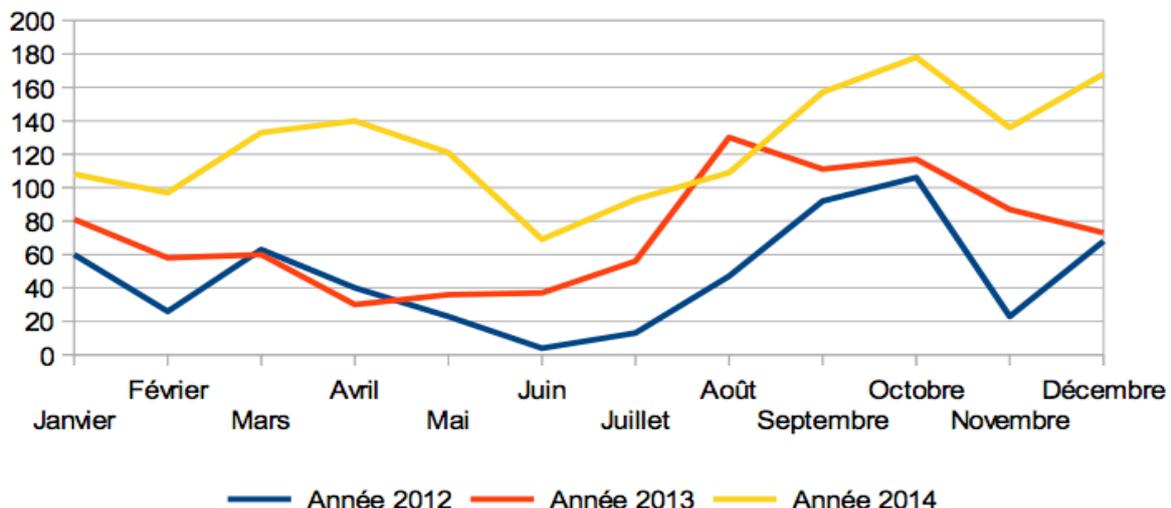


Source : DDPAF 62

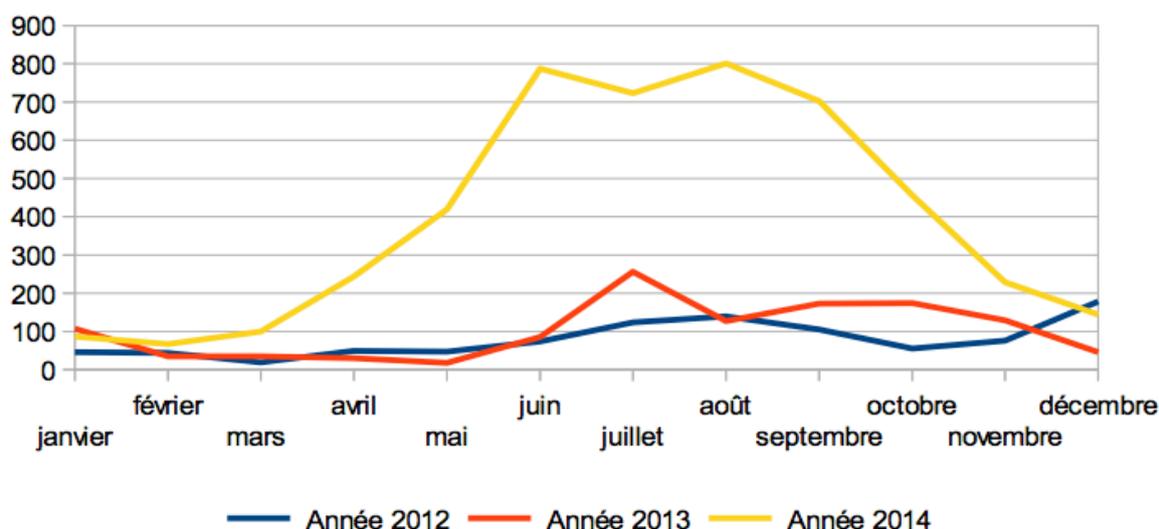
La simple observation de cette courbe permet de comprendre la situation calaisienne, marquée par une évolution à la hausse, débutant fin 2013 et se traduisant, à partir de la mi-2014, par une très sensible augmentation (multiplication par quatre en cinq mois).

Tout à fait logiquement, les tentatives d'intrusion dans les enceintes du port et du lien fixe transmanche ont connu des évolutions parallèles.

Graphique 23 : Les intrusions au lien fixe transmanche (LFTM)



Graphique 24 : Les intrusions au port de Calais



Source : DDPAF 62

Toutes les statistiques disponibles convergent pour attester un accroissement très important de la pression migratoire sur Calais tout au long de l'année 2014.

Dès le mois août, le préfet du Pas-de-Calais notait :

« L'effet conjugué de l'augmentation des migrants en provenance d'Afrique subsaharienne via l'Italie ou l'Espagne et du renforcement constant des moyens et des modalités de contrôles contre la présence de clandestins dans les trains, véhicules légers et poids-lourds, la présence des populations migrantes en situation irrégulière augmente et contribue à des troubles à l'ordre public sur fond de lutte de territoire entre nationalités et réseaux.

Au lendemain des évacuations de campements opérées entre mai et juillet 2014, l'augmentation de la pression migratoire dans le Calaisis est particulièrement remarquée au regard des indicateurs chiffrés que sont le nombre de migrants présents lors de la distribution des repas, les découvertes dans les poids lourds et les intrusions constatées notamment au niveau du port de Calais. Cette pression, n'est pas sans rappeler celle constatée avant le démantèlement de la « jungle » en 2009.

On constate donc cinq fois plus de migrants en intrusions au port de Calais aujourd'hui que l'année précédente, à la même époque ».

Tous les interlocuteurs de la mission (élus, fonctionnaires, associatifs, journalistes...) ont souligné une évolution de certains migrants vers une délinquance plus marquée.

Un syndicat de police (Unité SGP-FO) dresse même le tableau suivant : *« La délinquance de droit commun, c'est à dire vols, vols avec violence, dégradations, agressions, agressions sexuelles et tentatives de viol mettant en cause des migrants se résumait à une moyenne d'un à deux faits par mois. Pour juillet, août et septembre, ces faits de délinquance s'élèvent à 80, soit presque 30 par mois. C'est une véritable explosion. »*⁴⁰

Ces données sont corroborées par un relevé effectué par le commissariat de Calais sur les mois de juillet à novembre 2014.

Malgré l'absence de données fiables permettant de confirmer ces propos, la mission juge utile de les mentionner en raison du climat d'inquiétude qu'ils reflètent.

⁴⁰ Source : La voix du Nord Edition du 14 octobre 2014.

1.3. Les motivations des migrants et l'attractivité du Royaume-Uni

1.3.1. Diversité des motivations

La présence de migrants dans le Calais est le résultat de parcours et de motivations variés.

Les parcours diffèrent selon le pays d'origine, et donc souvent de départ, mais aussi en fonction de leur durée.

Dans une enquête⁴¹ publiée par le Secours catholique⁴², reposant sur des entretiens semi-directifs menés auprès de 54 migrants présents entre novembre et décembre 2014, il est observé que la durée moyenne du parcours entre le pays de départ et Calais serait de deux ans et demi, mais que cette moyenne cacherait des disparités importantes puisque la moitié des migrants interrogés auraient mis moins d'un an pour effectuer ce voyage, tandis que 18% d'entre eux auraient mis plus de 5 ans.

Une telle différence trouve son explication dans le caractère discontinu de certains voyages en raison de nécessités économiques, mais également de l'évolution de la situation dans les premiers pays d'accueil. Ainsi, les migrants qui ont supporté le voyage le plus long sont ceux qui ont payé le moins cher et qui ont dû travailler lors de celui-ci pour le financer. Par ailleurs, près de la moitié des migrants interviewés auraient tenté de s'établir dans d'autres pays que la France ou le Royaume-Uni, mais ont dû reprendre la route du fait de la dégradation de leur conditions de vie et de l'insécurité dans ces pays. 20% des personnes interrogées se seraient ainsi installées en Lybie, parfois pendant plusieurs années, avant de devoir quitter le pays, suite à la montée des tensions après le printemps arabe. Ramadan, étudiant érythréen, témoigne : « *Je suis passé très rapidement au Soudan (...) puis je suis passé en Égypte, au Caire, où j'ai rencontré le HCR qui m'a donné un rendez-vous pour [demander] l'asile un an et sept mois plus tard. J'étais prêt à attendre, mais la situation sécuritaire s'est dégradée en Égypte et j'ai dû partir pour la Libye. (...) J'ai travaillé en Libye mais, à la fin de ta journée, tu ne savais pas si tu allais être payé et, si tu demandais à ton patron ton argent, il te disait que tu es un esclave et que tu n'as aucun droit. Puis la situation sécuritaire s'est dégradée et je suis parti pour l'Italie.* »

Il apparaît également que leurs parcours diffèrent selon leurs projets initiaux. Ainsi, les personnes ayant défini le Royaume-Uni comme objectif dès le début de leur voyage ont fait le voyage le plus court (un peu moins d'une année), tandis que ceux qui ont fui leur pays sans destination préconçue, ou qui ont changé de projet, présentent les parcours les plus longs.

De fait, il existe plusieurs raisons expliquant la présence de migrants à Calais. Concernant les motifs du départ, l'enquête du Secours catholique indique qu'environ deux tiers des personnes interviewées auraient quitté leur pays en raison de persécutions, tandis qu'environ un quart d'entre elles ont fui car elles craignaient de telles persécutions. L'observation des nationalités présentes à Calais (Soudan, Érythrée, Syrie) est cohérente avec ces données. Ainsi, Ismail, 25 ans, soudanais, témoigne : *Je suis originaire du Darfour. Mon village a été attaqué par le gouvernement et les janjawids. Nous nous sommes, avec ma famille, réfugiés au camp de Kelma, où j'ai travaillé comme interprète volontaire pour l'association Oxfam. J'ai été menacé dans le camp et détenu par le gouvernement qui me reprochait de parler à des étrangers dans le camp de Kelma. J'ai été assigné à résidence et, chaque jour, je devais aller signer au bureau de police.* »

⁴¹ Bien que l'échantillon retenu ne soit pas significatif au sens statistique du terme et présente plusieurs biais inhérents aux contraintes de la situation calaisienne, cette étude est la seule à exister suite à l'abandon de la démarche envisagée par le HCR (réalisation d'un questionnaire à l'occasion d'une distribution de sacs de couchage) au début de cette année.

⁴² Secours catholique, « Je ne savais même pas où allait notre barque » - *Paroles d'exilés à Calais*, Avril 2015.

Seul un gros tiers aurait choisi le pays d'arrivée au moment du départ (le Royaume-Uni pour un quart de l'échantillon), alors que la même proportion fait état de connexions avec le Royaume-Uni.

Pourtant, une fois à Calais, la majorité des migrants (près des deux tiers) ont désormais pour objectif de se rendre en Angleterre. En effet, leur projet a évolué tout au long du parcours, au gré des conseils et de l'accueil dans les pays traversés.

Même si le Royaume-Uni est l'objectif de la majorité des migrants présents à Calais, il semblerait qu'un quart d'entre eux pourrait demander l'asile en France et que plus de 15% sont encore incertains.

D'autres travaux sont aussi à prendre en considération.

Dans son rapport 2014 sur la « traite des personnes », l'ONUDC assure que « *les flux transfrontières sont la plupart du temps liés à la criminalité organisée. Lorsqu'ils deviennent complexes, les flux peuvent être plus facilement soutenus par de grands groupes criminels bien organisés* ». Si le transport de clandestins à travers l'Afrique ou le Moyen-Orient, puis la Méditerranée, a longtemps été l'œuvre de pêcheurs recyclés, de familles de contrebandiers ou de tribus qui traversent le désert, les sommes en jeu ont récemment attiré de plus gros poissons.

« Jusqu'en 2013, les migrants nous disaient qu'ils faisaient leur voyage par étapes, et qu'à chaque étape ils changeaient de passeurs et payaient un nouveau prix. Depuis 2014, nous voyons de plus en plus de migrants payer pour la totalité du voyage, depuis chez eux jusqu'à destination. J'ai parlé à des Palestiniens qui m'ont dit avoir réglé leur voyage comme ils auraient acheté un package dans une agence de voyage. Cela prouve que des réseaux existent qui gèrent toute la filière, ou au moins qu'il y a un fort degré de coopération entre différents réseaux. L'arrivée massive sur le marché de l'immigration clandestine de migrants syriens fuyant la guerre, membres des classes moyennes donc plus riches que les Africains chassés par la misère, a conduit les trafiquants à multiplier leurs offres. On voit sur les réseaux sociaux des campagnes de publicité agressives. Il y a des pages Facebook avec les prix, les lieux de départ genre 'un bateau part demain de tel port', les tarifs, avec des options, des packages. En payant plus cher, vous pouvez avoir un voyage plus sûr, avec un gilet de sauvetage ou une place sur le pont supérieur. Si vous êtes dans la cale et que le bateau coule, la noyade est assurée. »⁴³

« Les passeurs étaient traditionnellement des locaux avec certaines compétences ou certains contacts qui agissaient seuls (...) mais récemment on a constaté que ces activités sont devenues plus sophistiquées et sont de plus en plus le fait de réseaux professionnels. L'histoire des migrations, en particulier à travers la Méditerranée, est celle d'une professionnalisation progressive des passeurs. Désormais l'action des passeurs vont d'activités 'artisanales' à des opérations très professionnelles, et souvent une combinaison des deux. »⁴⁴

1.3.2. Attractivité du Royaume-Uni

Le choix du Royaume-Uni résulte de deux effets : un effet de « poussée » (persécutions dans le pays d'origine, mauvaises conditions d'accueil dans les pays traversés...) et/ou un effet d'attraction (liens familiaux ou communautaires, dispositions perçues comme favorables pour les demandeurs d'asile, marché du travail accommodant pour les travailleurs irréguliers).

⁴³ AFP Arezo Malakooti, de l'agence de conseil Altai pour l'Office international des migrations (OIM).

⁴⁴ ONG Global Initiative Against Transnational Crime.

Concernant les conditions d'accueil, les médias anglais⁴⁵, ainsi que les communautés de migrants, véhiculent l'idée que celles-ci leur sont plus favorables au Royaume-Uni que dans les autres pays traversés, notamment la France.

Sur certains aspects, le Royaume-Uni apporte en effet des garanties favorables aux demandeurs d'asile. La procédure y est particulièrement courte (décision en première instance généralement rendue en moins de 6 mois⁴⁶ et plus de la moitié de demandes tranchées en moins d'un mois)⁴⁷. En France, la même procédure a pris, en 2014, près de 9 mois⁴⁸.

Il apparaît également que les garanties liées au logement (sections 95 et 98 de l'*Immigration and Asylum Act 1999*) sont davantage respectées au Royaume-Uni qu'en France. Ainsi, dès leur arrivée, les demandeurs d'asile bénéficient d'un hébergement « *aussitôt que raisonnablement possible* » dans une structure d'urgence, ou à défaut dans un hôtel⁴⁹. Sur le long terme, le Royaume-Uni privilégie les hébergements en appartements privés, à la différence des centres d'accueil généralement proposés en France.

Sur d'autres aspects, le Royaume-Uni a volontairement durci les conditions d'accueil et celles-ci sont finalement proches de celles de la France. Par exemple, un demandeur d'asile seul bénéficie d'environ 145£ soit 200 € par mois en dehors de l'hébergement⁵⁰ tandis qu'en France cette aide varie entre 91 et 202 € selon le type de restauration de l'établissement⁵¹.

Sur certains points, tels que la détention ou le droit au travail, le Royaume-Uni apparaît même plus strict puisqu'il recourt à la détention pour les migrants placés en procédure Dublin et ce, pour une durée non déterminée⁵². En outre, il restreint fortement l'accès légal au marché du travail pour les demandeurs d'asile. Ceux-ci peuvent demander une permission de travail seulement un an après l'introduction de leur demande d'asile et ils ne sont autorisés à travailler que dans des domaines « en tension », sans possibilité d'entreprendre eux-mêmes⁵³.

Les facteurs qui semblent réellement distinguer le Royaume-Uni d'autres pays européens sont la croissance économique, la tolérance du marché du travail britannique envers le travail non déclaré et les conséquences de l'application de l'*habeas corpus*.

Il apparaît ainsi qu'à moyen / long terme (quinze ans), la croissance britannique est la plus dynamique de toute l'UE (plus de 25% à prix constants depuis 2000).

⁴⁵ Voir par exemple Ross Clark, *We need tougher policies to tackle bogus asylum seekers*, EXPRESS, 3/03/2015. Accès en ligne <http://www.express.co.uk/comment/expresscomment/561412/Ross-Clark-on-bogus-asylum-seekers-and-Britain-being-seen-as-a-soft-touch> ou Tom Kelly, *Soft-touch Britain, the asylum seeker capital of Europe: We let in more than anyone else last year*, The Daily Mail, 29/06/2012.

⁴⁶ <https://www.gov.uk/claim-asylum/decision>.

⁴⁷ <http://data.gov.uk/dataset/asylum-performance-framework#sthash.U7cnFX7g.dpuf>.

⁴⁸ OFPRA, *Rapport d'activités 2014*.

⁴⁹ Sophie Offord, « Asylum Seekers : Are they Living on Easy Street » British Red Cross, 18 March 2015.

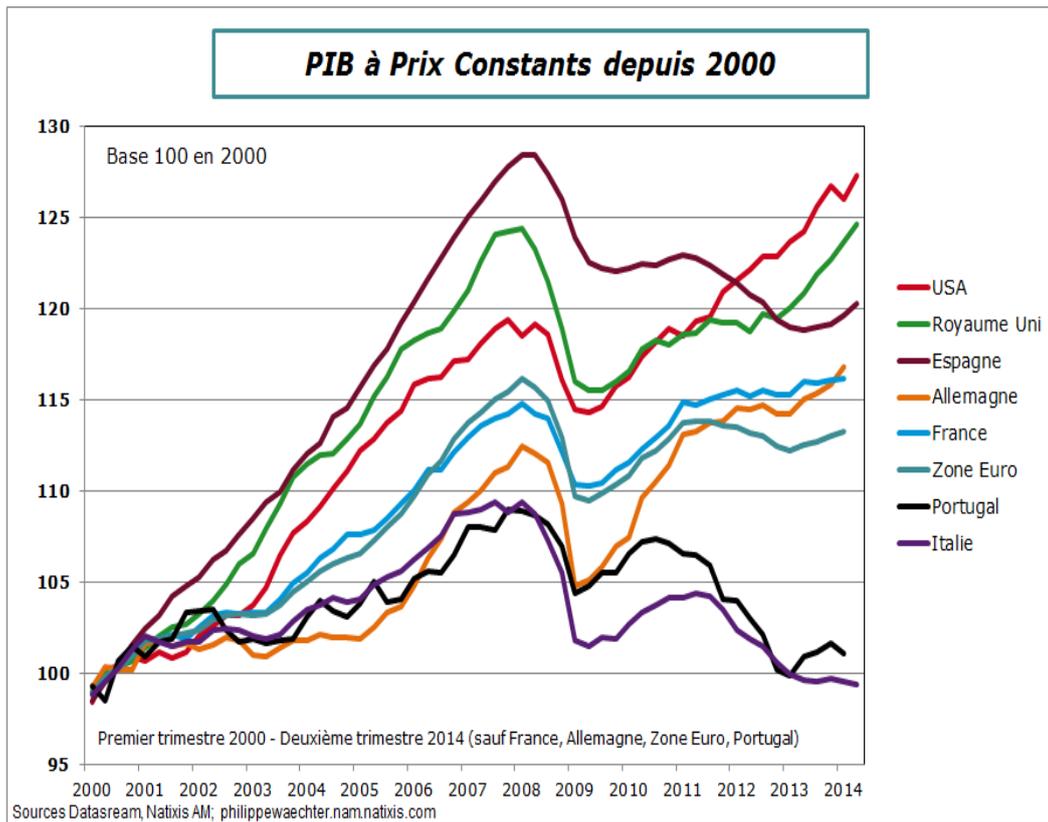
⁵⁰ Refugee Council, *Asylum Support Information*, November 2013.

⁵¹ Il existe aussi l'ATA versé hors CADA ou sans possibilité d'hébergement spécifique asile. L'ATA est de 11,45€ par jour pour une personne et un bénéficiaire peut être par ailleurs hébergé (dans l'HU Asile ou l'HU « de droit commun »).

⁵² <http://www.asylumineurope.org/reports/country/united-kingdom/asylum-procedure/procedures/dublin>.

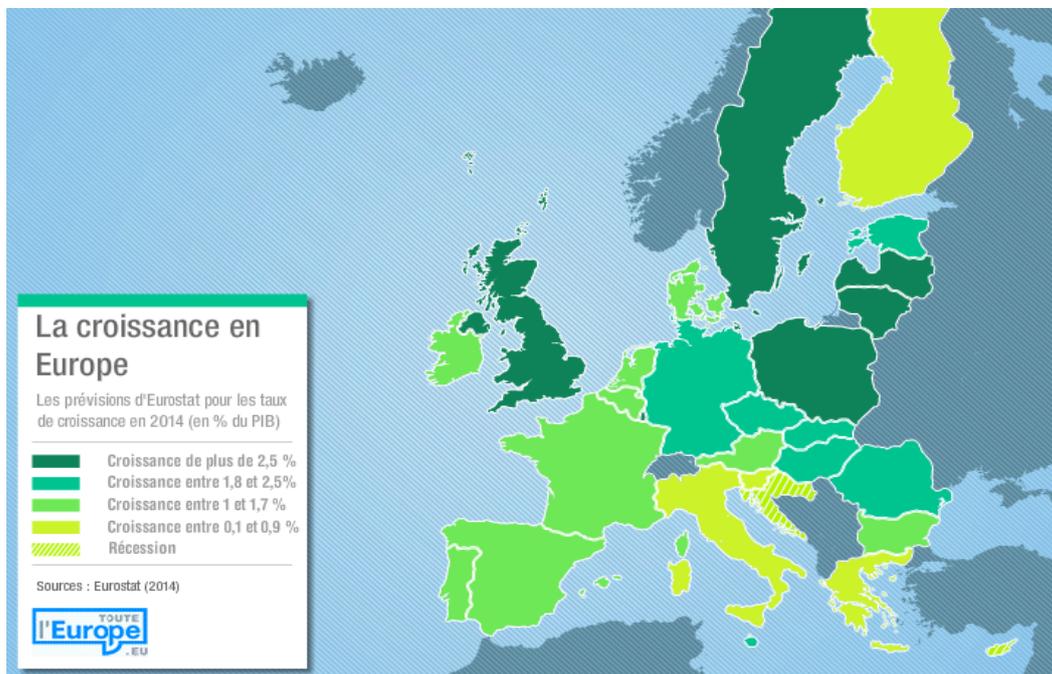
⁵³ Immigration rule, §360.

Graphique 25 : Croissance comparée des principaux pays et de la zone € de 2000 à 2014



Cela est encore plus vrai sur courte période où le Royaume-Uni fait montre d'un dynamisme économique évident et présente un taux de chômage parmi les bas d'Europe.

Carte 10 : Croissance comparée des États de l'Union européenne en 2014



Par ailleurs, s'il est délicat d'étudier ce qui est clandestin, plusieurs études⁵⁴ réalisées sur le travail irrégulier accompli par les migrants en situation irrégulière au sein de l'UE existent. Force est de constater que le Royaume-Uni présente plusieurs traits spécifiques favorisant l'accès pour des migrants des pays tiers à des activités non déclarées.

La population étrangère résidente sans titre constitue une part importante de la population totale et près du quart des irréguliers présents en Europe. Le Royaume-Uni héberge près de deux fois plus de personnes en situation irrégulière que les autres pays de taille comparable.

Tableau 4 : Estimation du nombre d'étrangers résidents sans permis de séjour par pays

	UE 27	UK	France	Espagne	Allemagne	Italie	Pologne	Grèce
Fourchette basse	1900	417	178	280	196	279	50	172
Fourchette haute	3800	863	400	354	457	461	300	209

Source : Programme Clandestino. Chiffres en milliers année 2008.

À ces facteurs s'ajoutent les conditions de contrôle de la régularité de l'emploi, qui sont souvent placées sous la responsabilité des partenaires sociaux et non confiées à des services publics. Selon l'enquête Eurobaromètre, les secteurs d'activité économique les plus ouverts au travail non déclaré sont le BTP, l'agriculture, les services rendus aux particuliers, le commerce de détail, les hôtels-café-restaurants, où la présence des partenaires sociaux est réduite.

Tableau 5 : Type de travail non déclaré par pays et proportion dans le travail non déclaré

Type de travail	Emploi salarié	Travail indépendant pour famille et voisin	Autre travail indépendant	Sans réponse
Autriche	14	5	16	12
Belgique	24	57	17	2
Allemagne	21	59	13	7
France	13	70	12	5
Irlande	15	48	23	14
Luxembourg	7	72	16	5
Pays-Bas	18	62	15	5
Royaume-Uni	28	56	11	5

Source : Enquête Eurobaromètre spéciale 2007

Enfin, pays de *l'habeas corpus*, l'Angleterre ne délivre pas de carte nationale d'identité. Les contrôles d'identité qui s'y déroulent ne peuvent donc pas s'appuyer sur un tel document et sont moins fréquents qu'en France ; ce qui représente un « avantage » important pour les résidents étrangers ne disposant pas d'une autorisation de séjour.

⁵⁴ European Commission, Clandestino Project, Final Report, november 2009 ; Eurobaromètre, 2007 ; Sonia McKay, Transnational aspects of undeclared work and the role of EU legislation , comparaison des systèmes nationaux d'élaboration et de mise en oeuvre du droit du travail, Alain Supiot.

Attractivité du Royaume-Uni : Conviction de la mission

À l'issue de sa réflexion, la mission confirme l'attractivité du Royaume-Uni et cite, à l'appui de sa conviction, les éléments suivants :

Le Royaume-Uni est :

- une terre de liberté, patrie de l'habeas corpus ;*
- un pays où sont déjà présents des membres de la famille proche et élargie et / ou membres de la communauté ;*
- un pays dont la langue est souvent maîtrisée ;*
- une économie libérale, qui tolère très bien le travail au noir et qui, actuellement offre du travail ;*
- un pays où le migrant clandestin, mineur ou majeur, a de fortes chances de pouvoir tout de suite gagner de l'argent pour régler sa dette aux passeurs, renvoyer de l'argent à sa famille ou ses proches restés au pays ou réaliser son projet ;*
- un pays qui ouvre les routes vers les États-Unis, le Canada, l'Australie, l'Argentine...*

*

Les premiers mois de 2015 se sont caractérisés par un nouvel accroissement des passages de migrants par la Méditerranée dans des conditions de plus en plus difficiles et inhumaines.

En trois mois, 1 776 migrants sont morts ou ont disparu dans des conditions dramatiques, soit une multiplication par 30 comparativement à la même période de l'année dernière.

Dans un entretien accordé au *Figaro*⁵⁵, Fabrice Leggeri, directeur de Frontex, a donné son sentiment sur trois questions majeures :

- sur l'évolution de la tendance : « Le problème s'est aggravé, avec une hausse de 50 % des passages sur le premier trimestre 2015. Mais il a aussi changé de visage. Les migrants qui empruntent la route libyenne viennent désormais d'Afrique subsaharienne, et d'Afrique occidentale francophone. Et non plus de Syrie ou d'Irak. La Libye joue le rôle d'« aspirateur » pour le reste de l'Afrique. La plupart sont des migrants « économiques », qui peuvent et doivent être renvoyés chez eux » ;*
- sur le nombre de migrants prêts à partir de Libye : « Plusieurs centaines de milliers, c'est le chiffre considéré comme le plus réaliste. L'an dernier, des sources italiennes avançaient 500 000 sans doute, 600 000 peut-être. Cela ne veut pas dire qu'ils vont chercher à traverser tout de suite » ;*
- sur la conduite à tenir : « Cela laisse deux options. Les renvoyer dans des pays voisins, avec l'accord de ceux-ci, une aide européenne et sous le contrôle du HCR. Ou les faire transiter par l'Europe, avec un dispositif plus robuste et plus rapide de sélection entre ceux qui méritent le droit d'asile et ceux qui doivent être renvoyés dans leur pays d'origine ».*

⁵⁵ *Le Figaro*, 20 avril 2015.

Au terme de cette analyse, la mission constate que, après une relative décroissance due à la période hivernale, le nombre de migrants présents à Calais s'est accru dans des proportions très importantes, en raison de la persistance des causes qui alimentent le flux secondaire dont cette agglomération est le terme.

Elle estime aussi que, comme l'a démontré la convocation en urgence d'un Conseil européen le 23 avril dernier suite à la disparition le même jour de 800 migrants, les principales solutions sont de niveau européen.

L'entretien⁵⁶ accordé le 30 avril dernier par Jean-Claude Juncker, le président de la Commission européenne, illustre parfaitement cette conviction.

« Comment réagir aux drames qui se sont déroulés en Méditerranée ? Il n'y a pas de priorités à établir face aux crises que nous traversons, mais celle-là représente sans doute le problème le plus pressant, le plus aigu au plan humain. Les désastres qui se sont produits appelaient une action immédiate, et je n'ai pas été très heureux des résultats du récent sommet européen. Nous avons trois projets sur la table. Celui de tripler le budget de la mission « Triton » a été atteint, même si cela n'a pas été facile. Je réclamais un mandat pour la Commission afin qu'elle puisse s'attaquer au problème de la migration légale. Les États n'y sont pas favorables, mais nous le ferons, car c'est le droit de la Commission de prendre des initiatives si elle le juge utile. Le troisième point concernait l'instauration d'un régime de quotas, afin de répartir les réfugiés dans l'ensemble de l'Union. Cette simple mention est apparue comme trop dangereuse à certains de mes collègues du Conseil, et cela m'a déçu. Ce qui est dangereux, en réalité, c'est de ne pas s'attaquer à ces problèmes.

***Vous êtes frustré ?** Les membres du Conseil ne sont pas des diplomates, mais des décideurs politiques, confrontés à leur opinion publique, parfois privés d'une majorité parlementaire, ou parfois priés par leur Parlement de nager en sens contraire. Il y a toutefois, pour l'instant, un sentiment qui domine en Europe : il faut accomplir un effort accru pour les réfugiés. Courir sans cesse derrière les électeurs ne permet pas de leur parler : vous ne les voyez que de dos... Nous publierons, en mai, notre programme pour les migrations, conformément à mes lignes directrices. Cela permettra une approche large et inclura la question de la migration légale. »*

⁵⁶ *Le Temps.*

2. Évaluer : Un engagement constant, handicapé par de lourdes lacunes

Depuis plusieurs décennies, pouvoirs publics locaux ou nationaux et acteurs privés ou associatifs, se sont attelés à la tâche, sans cesse renouvelée, d'accueillir les migrants parvenus à Calais. Leurs actions n'ont manqué ni d'audace, ni de courage. Mais la résurgence régulière des jungles ou des squats, atteste aussi des lacunes, en même temps qu'elle souligne la difficulté de faire face sur le seul Calais, à un problème qui trouve largement sa source en amont dans une dimension européenne et internationale.

Ce constat inspire cette seconde partie du rapport consacrée à l'analyse des réponses apportées depuis une vingtaine d'années par les divers acteurs :

- Comment s'est accomplie la prise en charge sanitaire et sociale des migrants ?
- Comment l'Etat, compétent pour la gestion des migrations, a-t-il mis en œuvre les mesures de contrôle de l'immigration irrégulière et d'interdiction des passages clandestins vers le Royaume-Uni ?
- Quel a été le fruit de la récente offre alternative d'asile en France destinée aux migrants qui pensent relever d'une protection internationale ?
- Quels sont finalement les mérites et les lacunes principales des réponses engagées à ce jour ?

2.1. Un défi majeur : la prise en charge sanitaire et sociale des migrants

2.1.1. Une région de tradition solidaire

Le Calais témoigne au long des siècles de sa compassion pour les exilés de passage. Cela ne s'est pas démenti depuis les trente dernières années. Les associations « historiques » ou plus récentes, mais aussi la population elle-même de façon spontanée, ont tenté d'organiser une solidarité, visant à répondre aux besoins vitaux d'une population qui parvient à Calais dans un état souvent préoccupant de fatigue physique et psychique.

Si les migrants sont présents sur le territoire depuis les années 80⁵⁷, c'est à partir des débuts du conflit au Kosovo en 1999 qu'ils sont devenus visibles. Signe que les migrants occupent une place importante à Calais, le qualificatif de « kosovars » se rapporte, pour les calaisiens, depuis cette époque et encore maintenant, à tous les étrangers présents dans la ville.

Un réseau dense de citoyens engagés auprès des migrants est rapidement apparu, que cela se traduise par du bénévolat au sein d'associations ou par une participation à des événements ponctuels. Nombre d'entre eux illustrent le soutien de certains calaisiens aux migrants. C'est le cas des foots de la solidarité qui ont lieu tous les dimanches, de la « Faites de la Fraternité », mais aussi des projections et des spectacles organisés sur ce thème par le cinéma de la ville, l'Alhambra, et la Scène Nationale, le Channel. Ces activités sont soutenues par un réseau important de calaisiens sensibles à la situation des migrants. Comme le soulignait Jean-Claude Lenoir, président de l'association Salam : « *Nous recevons énormément de dons, 90 % des matières premières sont acquises grâce à eux.* »⁵⁸

⁵⁷Karen Akoka, Olivier Clochard, « La loi des jungles : la situation des exilés sur le littoral de la Manche et de la Mer du Nord », *Coordination Française pour le Droit d'Asile*, 2008.

⁵⁸Chloé Tisserand, « Calais : depuis dix ans, l'association Salam a distribué un million de repas aux migrants », *La Voix du nord*, 14 mars 2014.

Cependant, la majorité exprime aujourd'hui une compréhension mitigée vis-à-vis des migrants : s'ils s'attristent des parcours individuels et de la misère dans laquelle ceux-ci vivent, ils n'en déplorent pas moins l'impact négatif sur leur qualité de vie. Les commerçants, les chauffeurs routiers, les marins ou encore les agents publics ont en effet vu leurs conditions de travail se dégrader avec l'arrivée massive de migrants en 2014. Certains ont donc pris des mesures radicales à leur encontre : la majorité des cafés de la rue Royale, artère commerçante de Calais, refusent ainsi de les servir⁵⁹, et certains supermarchés ne les laissent entrer qu'un par un ou au compte-gouttes. Les calaisiens vivant à proximité des squats, des jungles et des antennes associatives partagent le même état d'esprit. De même, lors du déménagement de l'antenne du Secours catholique, au début de l'été 2014, les riverains s'inquiétaient vivement de voir la propreté et le calme de la rue se dégrader. Un couple témoignait ainsi : « *Ce sont des nuisances qui peuvent être sonores notamment le soir, mais c'est aussi une certaine pollution visuelle.* »⁶⁰ Globalement, la population est gagnée par une forme de lassitude face à un problème migratoire qui s'enlise et s'aggrave.

Il convient aussi de se souvenir des difficultés économiques et sociales persistantes du Calais. En 2012, selon l'INSEE, les habitants du Nord-Pas-de-Calais ont le niveau de vie médian le plus faible de la France métropolitaine. La moitié d'entre eux vit avec au mieux 17 700 € par an. Près de 770 000 personnes, soit 19,3 % de la population régionale, vivent sous le seuil de pauvreté dans la région. Le taux de pauvreté est ainsi supérieur de cinq points à celui de la France métropolitaine. En ce qui concerne Calais, la situation est encore plus difficile puisque le taux de pauvreté est supérieur de plus de 10 points à celui du Nord-Pas-de-Calais Picardie. Les 10% des ménages calaisiens les plus pauvres touchent 1 226 € de moins que les 10% des ménages les plus pauvres de la nouvelle région. A Calais, les jeunes sont les plus touchés par la précarité. Le revenu médian des moins de 30 ans dépasse difficilement 9 000 €.

Ce contexte fait le lit de courants et d'actes radicalement xénophobes. En 2013, a été créé le parti extrémiste « Sauvons Calais », dont le leitmotiv est d'expulser l'ensemble des étrangers en dehors des frontières. Lors d'un rassemblement organisé en septembre 2014 sur le parvis de l'hôtel de ville, un ancien membre du Front National s'insurgeait ainsi devant 250 sympathisants : « *Ne vous laissez pas égorger, comme ils ont l'habitude de le faire ! Défendez-vous, légitime défense !* »⁶¹. Les propos xénophobes et les appels à la violence sont réguliers pour ce parti, qui a fait l'objet de onze dépôts de plainte suite à ce rassemblement. Cette radicalisation prend également la forme d'agressions et d'attaques régulières contre les migrants. Par exemple, dans la nuit du 12 au 13 juin 2014, un calaisien a tiré à bout portant sur deux migrants qu'il a touchés au dos et au bras⁶². Le 19 septembre 2014⁶³, quatre calaisiens âgés de 18 à 20 ans ont lancé des cocktails Molotov contre le squat Blériot. Plus récemment, en février 2015, deux frères ont tiré sur un Afghan et un Iranien sans faire de morts : ils ont été condamnés à 8 et 10 mois de prison.

La situation des migrants est au cœur des préoccupations locales et cristallise les tensions, créant une fracture importante au sein de la population calaisienne, notamment parmi les jeunes⁶⁴. De telles fractures ne manquent pas d'être exploitées par des « No Borders ».

Mais, fort heureusement, Calais bénéficie aussi d'un maillage dense et ancien d'associations de soutien aux migrants.

⁵⁹ Olivier Pecqueur, « Migrants et « No Borders » refoulés dans les bars de Calais-Nord : les patrons assument et s'expliquent », *La Voix du Nord*, 3 octobre 2014

⁶⁰ M.B, « Migrants : des riverains de la route de Saint-Omer sont inquiets », *Nord Littoral*, le 30 Juin 2014.

⁶¹ Leila Khouiel, « Calais : les chiens vivent mieux que nous », *Bondyblog*, 26 septembre 2014.

⁶² Haydée Saberan, « Pourquoi tirer deux fois à part pour faire un carton ? », *Libération*, 10 juillet 2014.

⁶³ Leila Khouiel, « Calais : les chiens vivent mieux que nous », *op.cit.*

⁶⁴ Fleur Martinsse, « *Pro-migrants* » vs « *anti-clandestins* » : la fracture calaisienne, Néon.

Dès l'arrivée des kosovars en 1999, une association de soutien aux migrants s'est créée, la Belle Etoile gestionnaire du premier local mis à disposition des réfugiés du Kosovo. Avant l'ouverture de Sangatte, différentes associations ont créé le collectif C'Sur (Collectif de Soutien d'URgence aux exilés), qui regroupe notamment la Belle Etoile, le Secours catholique, Emmaüs, la Ligue des droits de l'homme, la mission étudiante ou encore Salam. Certaines associations, à l'instar de la Belle étoile, ont disparu, pour donner naissance à de nouvelles structures, comme le Réveil Voyageur. De son côté, le collectif C'Sur a été remplacé par la PSM (Plateforme de services aux migrants), auquel adhèrent la majorité des associations présentes à Calais.

Sont actives non seulement des associations locales dirigées par des figures connues du soutien aux exilés (l'Auberge des Migrants, Salam...), mais également des ONG nationales et internationales (Secours catholique, Emmaüs, Médecins du Monde et le Secours populaire).

Ces organisations peuvent compter sur un réseau associatif national et international, puisque différentes ONG, à l'instar de la Confédération Nationale du Droit d'Asile, de la Cimade ou d'Human Rights Watch se font l'écho des problématiques calaisiennes. Par ailleurs, le HCR a également mené plusieurs missions en soutien aux associations à Calais et Sangatte, jusqu'en 2002, pour organiser des retours volontaires en 2009 et, de nouveau, depuis février 2015.

Les associations se consacrent principalement à des actions de terrain essentielles à la survie des migrants. Médecins du Monde assiste les migrants dans l'ouverture de leurs droits à la santé (CMU, AME) et organise des maraudes médicales sur les camps.

Toutes les associations et les collectifs présents à Calais fournissent quotidiennement des vêtements et des couvertures. Le Secours catholique organise un vestiaire toutes les trois semaines.

Avant l'ouverture du centre Jules-Ferry, et depuis la fermeture de Sangatte, les associations ont assuré l'alimentation des migrants. Si le Secours catholique, l'Auberge des migrants et Salam sont parvenus à distribuer deux repas par jour pendant des années, l'augmentation du nombre de migrants à partir du printemps 2014 les a conduits à réduire leur prestation à un seul repas.

A partir de cette date, les associations ont éprouvé de grandes difficultés à répondre aux besoins des migrants. Salam et l'Auberge des migrants, qui avaient l'habitude de distribuer entre 300 et 400 repas, sont passés à plus de mille à la rentrée 2014. L'ensemble des bénévoles ont dû faire face à l'impossibilité de répondre aux besoins alimentaires et sanitaires de la majorité des migrants, ainsi qu'à l'accroissement des conflits entre migrants, dont la plupart semble attribuable à des conflits ethniques ou à l'influence des passeurs.

Les associations mènent par ailleurs deux types d'actions :

- sensibilisation et lobbying visant à informer les citoyens de la situation calaisienne et à attirer l'attention des pouvoirs publics. Les manifestations lors des journées internationales des migrants (18 décembre) et des réfugiés (20 juin), les lettres ouvertes aux ministres⁶⁵ ou la publication de rapports sont autant d'événements organisés dans ce but ;

- exercice des droits des migrants. Ainsi, des référés hébergement ont été introduits devant le TA de Boulogne en 2014⁶⁶, des recours ont été déposés contre le recours aux OQTF (Obligation de Quitter le Territoire Français) par le préfet lors de l'évacuation des squats durant l'été 2014⁶⁷ et le Défenseur des droits a été saisi à deux reprises de « violences policières » en 2011 et 2015⁶⁸.

⁶⁵ Action Collective (ATTAC, ELENA, Europe Ecologie les Verts, Gisti, Syndicat de la Magistrature...), *Lettre ouverte sur la situation migratoire à Calais et ses environs*, 10 juillet 2014.

⁶⁶ Claire Lefebvre, « Quarante-six demandeurs d'asile de Calais trouvent un hébergement », *La Voix du Nord*, 11 décembre 2015.

⁶⁷ AFP, « Migrants : un arrêté d'expulsions pris par le préfet du Pas de Calais annulé », *Libération*, 28 février 2015.

⁶⁸ M.GO, « Violences policières sur les migrants de Calais : le défenseur des droits saisi », *La Voix du Nord*, 28 janvier 2015.

Malgré quelques divergences d'appréciation, les associations ont salué l'ouverture du centre Jules-Ferry et la distribution des repas qui y est effectuée par la Vie Active comme « un pas en avant ». Les associations sont prêtes à partager leur expertise avec les acteurs publics souhaitant accompagner les migrants, mais sans pour autant perdre leur indépendance. Ainsi, Salam et l'Auberge des migrants ont participé à l'ensemble des réunions préalables à l'ouverture du centre mais souhaitent conserver leur autonomie en distribuant des repas dans les différentes « jungles » de Calais. De même, le Secours catholique prolongera son implication dans la gestion des douches dans le centre et souhaite garder un local autonome, afin d'accueillir et d'accompagner juridiquement les migrants.

Cette solidarité informelle se déclare elle-même insuffisante, voire dépassée, lorsque survient une crise internationale.

Elle a aussi le mérite de quantifier les besoins correspondant aux garanties humanitaires souscrites par la France. À cet effet, la mission rappelle que plusieurs organisations internationales, au premier rang desquelles le HCR, ont élaboré et publié des standards humanitaires,⁶⁹ qui constituent d'utiles références et des objectifs susceptibles d'inspirer l'action publique.

Elle constitue aussi un relai entre les pouvoirs publics et les migrants.

2.1.2. Sangatte et le syndrome de l'appel d'air

Le centre Jules-Ferry ne constitue pas la première tentative d'engagement d'accueil humanitaire de l'Etat. Entre 1999 et 2002, l'Etat s'était déjà fortement engagé en ce sens. Le centre de Sangatte a été ouvert pendant cette période sur initiative et sous pilotage préfectoral, avec une gestion confiée à la Croix-Rouge française.

Figures 1 & 2 : Intérieur et portakabins du centre de Sangatte



Désireuse de fournir une évaluation objective de cette expérience hautement symbolique et souvent citée, la mission a rencontré ses trois principaux protagonistes : les deux sous-préfets de Calais de l'époque (Yannick Imbert puis Michel Heuzé), ainsi que le directeur du centre (Michel Derr). C'est vraisemblablement la première fois que ces trois responsables auront été amenés à faire part de leur sentiment sur cette expérience qui les a profondément et durablement marqués.

⁶⁹ Sphere Handbook, *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*, 2011 HCR, *Handbook for Emergencies*, 3rd édition, 2007, Médecins sans frontières, *The Priorities: Check-lists, Indicators, Standards – Situation with Displacement of Population*, 2007.

La mission estime possible d'en tirer l'évaluation suivante :

- l'expérience de Sangatte s'est étalée sur trois ans et a correspondu à un besoin évident ;
- le centre a accueilli sur la période 67 000 migrants ;
- l'ouverture du camp, en août 1999, a été décidée afin de répondre à une urgence humanitaire, le Gouvernement de l'époque n'ayant pas perçu les dimensions nationale et internationale de la concentration calaisienne. Elle s'est, dès le départ, inscrite dans une volonté de professionnalisation traduite par le choix de la Croix-Rouge au détriment des associations locales, ainsi que par la mise en place d'un règlement intérieur au respect duquel les forces de sécurité présentes à l'extérieur du centre ont été associées ;
- le dimensionnement initial du camp par arrêté préfectoral à 200 personnes a été très vite modifié pour atteindre une jauge autorisée de 800 personnes ;
- la maîtrise du fonctionnement du camp a été globalement assurée dans des conditions satisfaisantes, au moins jusqu'à la fin de l'année 2001 et, contrairement à une légende largement entretenue, les passeurs n'en ont jamais pris le contrôle même si certains d'entre eux - des « petites mains » - y étaient présents ;
- le camp a accueilli jusqu'à 1 500 migrants, voire 2 000 en « pointe ». Ceux-ci ont d'abord été originaires de classes sociales favorisées avant que d'autres milieux soient ensuite plus représentés ;
- les responsables de l'Etat déconcentré n'ont reçu aucune directive centrale jusqu'en 2002, où la concomitance d'interventions médiatiques et politiques a conduit à la décision de fermeture en décembre de cette même année ;
- la fermeture du centre a recueilli un consensus - à l'exception notable des associations locales - auquel les procédures judiciaires entamées par Eurotunnel et les condamnations afférentes ont largement contribué ;
- le centre a indéniablement alimenté un appel d'air mais une partie de l'accroissement du nombre de personnes accueillies s'explique aussi par une « détérioration » des délais de passage en Angleterre (de 2 / 3 jours en 2000 à 2 / 3 semaines en 2002).

Syndrome de l'appel d'air : Conviction de la mission

Le syndrome de Sangatte pèse très lourdement sur toute recherche de solution pour un abri de jour et de nuit des migrants.

1) la position des associations :

L'évocation du risque d'appel d'air, qui serait lié à une mise à l'abri systématique, provoque une levée de boucliers quasi unanime des associations humanitaires.

Elles considèrent que les conditions d'accueil à Calais n'ont qu'un faible impact sur le nombre des arrivées de migrants tentant de forcer le passage. Elles refusent donc, ou à tout le moins mettent fortement en doute, un concept dont elles craignent qu'il ne justifie toutes les régressions et refus de progrès des pouvoirs publics. Elles rappellent inlassablement que les conditions d'accueil conformes aux engagements de la France lui font obligation de mettre à l'abri les personnes en errance. Il n'est point de dignité pour l'accueilli, comme pour l'accueillant, sans toit. Elles en font ou en feraient volontiers une question préalable.

2) la conviction acquise par la mission :

Bien entendu, ce n'est pas Sangatte qui est la cause d'un courant de migration vers le Royaume-Uni ou qui contribue à l'augmenter. Mais il a bien créé un appel vers Calais, identifié à Kaboul, au Caire, et, d'une façon générale, sur toutes les routes clandestines. Il a aussi servi de lieu de répit pour les migrants. Aussi, sans doute à la marge, a-t-il servi de variable d'ajustement pour les sans-abris de certains départements limitrophes.

Ainsi, nier que Sangatte ait eu un effet d'appel d'air n'est pas raisonnable. Mais être tétanisé par cette expérience, qui n'a pas été que malheureuse, au point de renoncer à chercher une ou des solutions pour une question aussi sensible, n'est pas plus recevable.

L'expérience de Sangatte répondait au départ au souci de mettre en place les conditions d'un « accueil humanitaire d'urgence », mais ne s'inscrivait pas, malheureusement, dans un processus plus complet de prise en compte des migrants et ne pouvait donc que déboucher sur une situation intenable dans la durée.

La mission partage la conviction exprimée par les associations que l'accès à un toit, même très sommaire, est un point fondamental pour la dignité et la santé des personnes en errance.

Mais, compte tenu de l'analyse développée supra, elle ne peut pas faire sienne la position des associations humanitaires qui ferait du toit, un préalable.

Elle propose que la réponse à ce besoin sensible soit, non un préalable comme l'exigent les associations, mais un objectif au terme d'un processus maîtrisé. Aujourd'hui, les conditions n'en sont pas réunies.

En conclusion, les interlocuteurs de la mission sont d'accord majoritairement pour considérer qu'il fallait ouvrir Sangatte, mais qu'il fallait aussi le fermer suite à la transformation de sa fonction initiale d'accueil humanitaire en centre d'hébergement pérenne. Ils pensent aussi que la pression migratoire sur Calais s'est amoindrie suite à la fermeture du centre.

Au-delà d'un certain seuil de concentration, les effets de polarisation se manifestent et rendent impossible l'application des règles d'administration et de discipline instaurées par les gestionnaires.

Pour Michel Derr, une approche humaine du problème calaisien n'est conciliable avec l'absence d'appel d'air qu'à la condition de ne pas dépasser la jauge de 600 et, surtout, de « badger » les personnes accueillies (photographie ou biométrie), car « *si une structure est créée, elle se remplit* ».

Ils sont unanimes pour affirmer l'envergure nationale et européenne du sujet et la nécessité d'intégrer ces composantes dans son traitement.

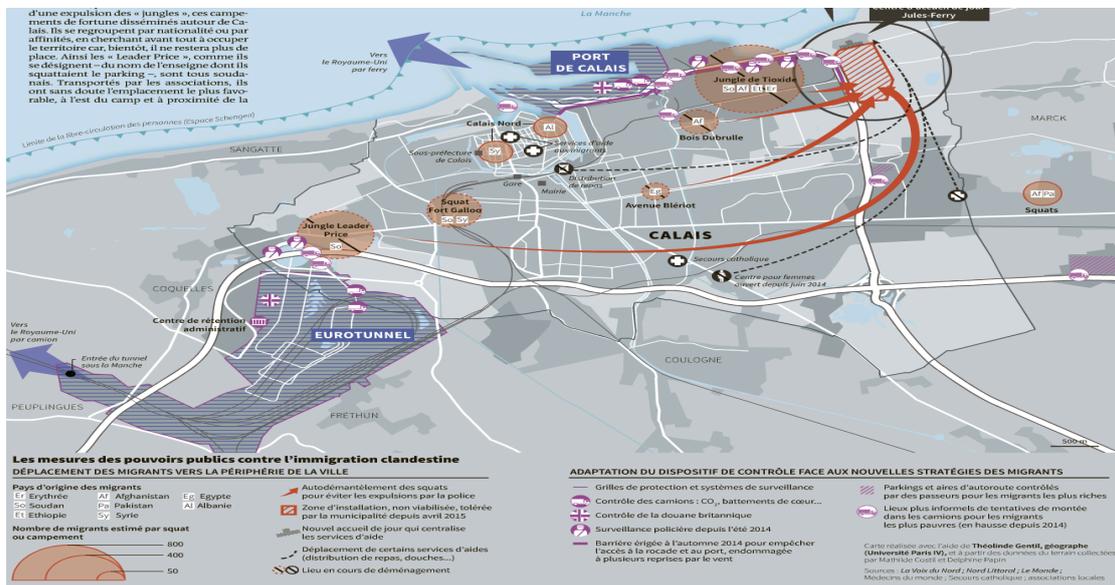
Il a aussi été porté à la connaissance de la mission que c'est à l'occasion des discussions politiques qui ont précédé la fermeture du centre que la prise en charge de la plus grande partie des occupants par le Royaume-Uni (1 300 sur approximativement 1 500) a été compensée par les autorités françaises par l'acceptation du traitement intégral par la France de toutes les demandes d'asile formulées à Calais, y compris dans les cas où elles le seraient auprès d'autorités britanniques (UKBF).

2.1.3. Des conditions d'existence très précaires

Avant l'ouverture d'un camp toléré autour du centre Jules-Ferry, les migrants étaient répartis dans les différents squats et « jungles » de Calais.

Près de 800 migrants d'origine soudanaise, érythréenne, afghane et, dans une moindre mesure, éthiopienne, vivaient alors dans la jungle dite « Tioxide » et dans le bois Dubrulle, de l'autre côté de la rue. Environ 400 migrants soudanais étaient installés de l'autre côté de la ville, dans la jungle dite de « Leader Price », près du supermarché du même nom. Les autres migrants, excepté une vingtaine de syriens installés sur le quai Paul Devot à Calais-Nord et une vingtaine de soudanais sur le parvis du BCMO, occupaient alors différents squats. Ainsi, plus de 200 Soudanais vivaient dans le squat Vandamme derrière la gare, tandis qu'une cinquantaine d'Égyptiens occupaient une maison avenue Blériot.

Carte 11 : Localisation des squats et « jungles »



Infographie : Le Monde du 15 janvier 2015

Les conditions de vie dans ces différents lieux étaient critiques, certains sites, à l'instar du squat Vandamme et de la jungle Tioxide (cf. figure 3), étant particulièrement pollués⁷⁰. L'usine Tioxide, quant à elle, rejetait des produits toxiques dans les eaux usées à proximité de l'ancienne jungle, dans lesquelles les migrants avaient, pendant un temps pris l'habitude de se baigner.

En outre, les migrants installés dans les jungles vivaient dans des tentes sommaires (cf. figure 2), constituées de palettes en bois et de bâches, qui ne les protégeaient ni de l'humidité, ni du froid. Pour se réchauffer, les migrants installés dans les squats allumaient des feux dégageant des fumées très denses et toxiques.

Figure 3 : Tentes dans une jungle



⁷⁰ M.GO, « Calais : un expert en visite au squat Vandamme pour évaluer sa dangerosité », *La Voix du Nord*, 24 septembre 2014.

Figure 4 : Camp Tioxide



Crédits : Nord-Littoral

Les conditions d'hygiène, quant à elles, étaient profondément insatisfaisantes. Pour se doucher, et après que les douches fournies par la commune et gérées par le Secours catholique aient été brûlées en septembre 2014⁷¹, les migrants n'avaient comme possibilité que de se rendre à la Permanence d'accès aux soins (PAS) de l'hôpital - qui dispensait environ vingt douches par jour - ou d'utiliser la douche ambulante de Médecins du Monde, fonctionnelle deux jours par semaine. L'eau, en général, constituait un véritable enjeu. À Tioxide et Vandamme, les migrants utilisaient les bornes incendies comme source d'eau. Dans la jungle Leader Price, à défaut d'une telle installation, les associations remplissaient régulièrement un conteneur pour que les migrants disposent d'eau.

La majorité des migrants se rendaient à la distribution des repas de Salam. Lorsque ceux-ci étaient insuffisants, les migrants faisaient les poubelles ou recourraient à la solidarité communautaire, certains migrants plus aisés ayant la possibilité de faire des courses alimentaires.

Il convient de souligner l'importance des tensions entre migrants, qui ont existé dans les jungles et les squats regroupant des migrants de différentes nationalités. Par exemple, des bagarres ont eu lieu entre Erythréens et Ethiopiens - deux nationalités longtemps en guerre - dans la jungle de Tioxide, faisant plusieurs blessés⁷². De même, la consommation d'alcool de certains migrants, par exemple au Squat Vandamme, génère un fort sentiment d'insécurité sur ces sites.

Ces conditions de vie entraînent logiquement chez certains migrants une grande faiblesse physique et psychique. Une enquête du Secours catholique indique ainsi que 44% d'entre eux sont dans un état de santé, physique et psychique, dégradé.

2.1.4. Des services publics très sollicités, mais qui font face à la situation

Au-delà des renforts de police - de l'ordre de trois unités de maintien de l'ordre depuis près d'un an - et des répercussions sur la fluidité du trafic routier aux abords du port et du tunnel, la présence des migrants impacte les services publics locaux. A commencer pour le centre hospitalier.

⁷¹ M.GO, « Calais : les douches pour migrants de nouveau incendiées, un homme interpellé », *La Voix du Nord*, 1^{er} octobre 2014.

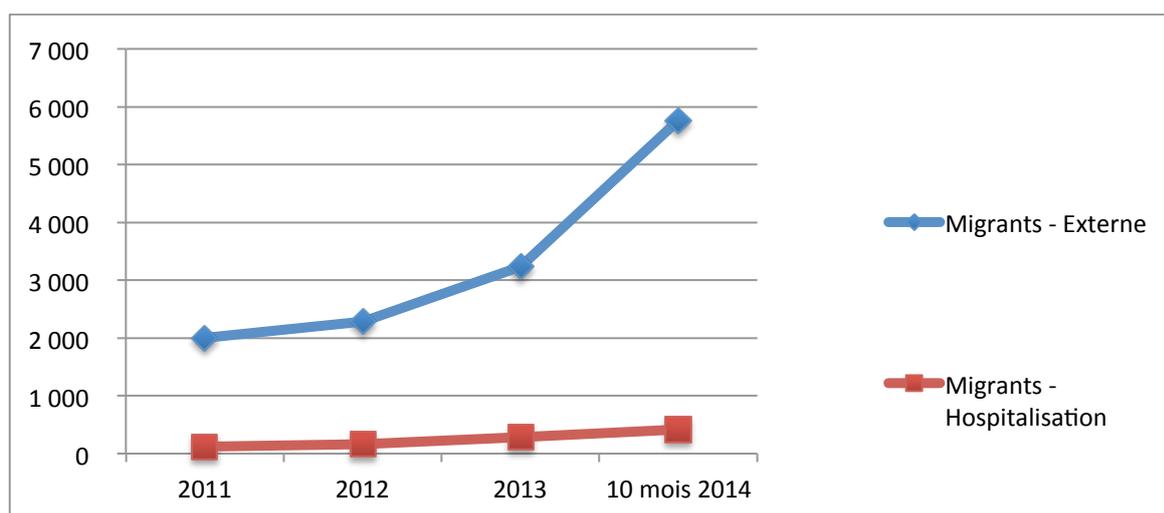
⁷² Marie Goudeuseune, « Calais : de nouvelles bagarres entre migrants zone des Dunes ce mardi », *La Voix du Nord*, 21 octobre 2014.

Tableau 6 : Entrées au centre hospitalier de 2011 à 2014

	2011	2012	2013	10 mois 2014
Externe	26 287	28 394	33 052	31 522
Migrants	2 002	2 288	3 229	5 767
Hors migrants	24 285	26 105	29 823	25 755
Hospitalisation	12 209	12 997	13 821	11 068
Migrants	120	167	283	422
Hors migrants	12 089	12 829	13 538	10 646
TOTAL	38 496	41 390	46 873	42 590

Source : CH Calais

Graphique 26 : Entrées au centre hospitalier de 2011 à 2014



Source : CH Calais

La part des migrants représente 8,5% de l'activité de l'hôpital, l'accueil se faisant principalement par le biais de la PAS (permanence d'accès aux soins) pour 75% contre 25% pour les urgences.

La moyenne mensuelle de fréquentation s'établissait, au niveau de la PAS, à 170 migrants, nombre porté à 500 depuis mars 2014.

Le Centre d'intervention du Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) est lui aussi sollicité et vient d'être doté d'une quatrième ambulance, afin de faire face au surcroît d'activité lié à la présence des migrants.

Il a été constaté une progression constante de l'activité « secours » à des migrants en 2014. Cette activité, marginale avec une sortie/jour en moyenne, est passée au plus fort de la crise (septembre/octobre) à 15 sorties/jour, pour redescendre actuellement à un volume compris entre 4 et 8 sorties/jour. Ce volume significatif représente entre 25% et 40% de l'activité des centres d'incendie et de secours de Calais et de Marck.

La particularité de la situation a nécessité une coordination interservices au niveau de l'appel et de l'engagement des secours (SAMU/Police/SDIS) et la mise en place d'une procédure privilégiant un engagement « raisonné » des équipages, compte tenu des risques de débordement ou d'agression.

Les moyens humains du SDIS ne permettent pas d'affecter des effectifs de sapeurs-pompiers professionnels (SPP) supplémentaires. C'est pourquoi, le renfort est assuré exclusivement par des sapeurs-pompiers volontaires (SPV). Le risque « EBOLA » a également été pris en compte du fait de la spécificité de la population concernée.

Le coût de cette mesure en année pleine est compris entre 200 000€ (SPV) et 600 000€ (SPP).

2.2. L'exercice ambigu des contrôles et la lutte contre les filières

Les traités internationaux auxquels la France est partie lui font obligation de s'opposer au franchissement illégal de la frontière « Schengen » de Calais par la mise en œuvre de contrôles coordonnés et la répression des filières et des passeurs.

2.2.1. Des contrôles complexes qui répondent à des objectifs contradictoires

Les contrôles mis en place relèvent de la sortie de l'espace Schengen, de l'entrée sur le territoire britannique et de la sûreté ou du contrôle douanier. Ils peuvent donner lieu à la découverte de personnes tentant de franchir illégalement la frontière. Ils ne sont pas détaillés dans ce rapport afin de ne pas permettre aux passeurs ou aux migrants de les mettre en défaut.

Les deux tableaux ci-dessous récapitulent, pour les mois de juin à août 2014, les données de trafic sur chacun des deux vecteurs, ainsi que les volumes de migrants interpellés.

Tableau 7 : Trafic et interpellations de migrants au lien fixe de juin à août 2014

Lien fixe transmanche							
Mois	Total PL	PL positifs accès fret	Migrants	PL positifs LFTM	Migrants	Total PL positifs	Total Migrants
juin	62008	16	20	158	595	174	615
juillet	64829	25	59	145	648	170	707
août	54921	13	31	173	678	186	709

Tableau 8 : Trafic et interpellations de migrants au port de juin à août 2014

Port de Calais							
Mois	Total PL	PL positifs rocade	Migrants	PL positifs	Migrants	Total PL positifs	Total Migrants
juin	78602	153	373	465	1727	618	2100
juillet	84960	353	1076	673	2370	1026	3446
août	79175	218	742	511	2075	729	2817

Source : Eurotunnel pour les données de trafic, PAF pour les interceptions de migrants

Deux techniques distinctes sont utilisées par les équipes en charge de ces contrôles susceptibles de révéler la présence de migrants. Au port, les principaux contrôles (sécurité du port et UKBF) sont exhaustifs alors que sur le lien fixe transmanche, ils sont aléatoires et non-coordonnés. Aussi, à défaut d'organiser un transfert d'information entre les différentes entités chargées de les mettre en œuvre - tant entre Français qu'entre Français et Britanniques -, un même véhicule peut-il faire l'objet d'une vérification sur chacun des points de contrôle ou échapper à toute vérification. S'agissant du port, les échanges d'information sur la découverte de migrants avec les autorités britanniques sont inexistantes, ce qui empêche de mieux cibler les contrôles.

Chacune de ces techniques présente donc des lacunes.

L'évolution des découvertes d'étrangers en situation irrégulière depuis janvier 2013 montre que si, jusqu'à l'été 2014, leur nombre ne représentait qu'environ le quart de ceux interpellés sur le port, cet écart s'est rapidement réduit.

Cette évolution appelle deux remarques :

- le durcissement des mesures de contrôle sur le port a eu pour effet de diminuer la pression sur ce site, tout en augmentant considérablement celle qui s'exerce sur le lien fixe ;
- un nombre significatif de migrants arrive à passer au Royaume-Uni, le choix du vecteur dépendant vraisemblablement des chances de réussite.

Tableau 9 : Découverte d'étrangers en situation irrégulière de 2013 à 2015

	Découverte d'ESI au port	Découverte ESI au lien fixe
2013	8110	3712
janvier-14	982	382
février-14	940	409
mars-14	1071	466
avril-14	1281	469
mai-14	1413	392
juin-14	1727	595
juillet-14	2370	648
août-14	2075	678
septembre-14	1767	923
octobre-14	2110	1111
novembre-14	1777	1205
décembre-14	1321	1373
janvier-15	1987	1593
février-15	1224	1222

Source : DDPAF 62

Le recueil des données réalisé par la mission dans des domaines très variés lui permet d'affirmer que, loin d'être étanche, la frontière fait l'objet de nombreux passages clandestins.

Les associations présentes dans le Calais, comme les forces de l'ordre, constatent que leurs interlocuteurs changent fréquemment.

Deux indications chiffrées, correspondant à deux observations indépendantes et émanant du Secours catholique, permettent d'étayer la fluidité de la population :

- près de 75% des personnes inscrites lors d'un premier contact de sensibilisation (maraudes, service de douche ou vestiaire) pour une réunion d'information, prélude à un accompagnement vers les services de l'Etat, ne s'étaient pas présentées à cette réunion, qui a lieu généralement quatre mois après ;
- l'enquête menée sur la base de récits collectés auprès de 54 migrants de diverses nationalités en attente à Calais a permis de quantifier les durées d'attente, qui sont concordantes avec la proportion citée supra (75% de sorties au bout de quatre mois) .

Tableau 10 : Durée de présence à Calais

Durée de présence	moins d'1 mois	de 1 à 2 mois	de 2 à 3 mois	de 3 à 4 mois	plus de 4 mois
Proportion (%)	17	31	9	28	15

Source : enquête Secours catholique « Nous ne savions même pas où nous allions » Avril 2015.

Sur la base de ces données, certes fragiles car sans doute insuffisamment représentatives, la durée moyenne de présence serait comprise entre trois et quatre mois, selon que l'on retient pour la moyenne des durées « longues » un intervalle de six ou douze mois. Une part des départs s'orientent, non vers le Royaume-Uni, mais vers le continent en dehors de Calais. A

l'inverse, les données sont sans doute aussi biaisées par une certaine attractivité que le Secours catholique peut créer, ciblant ainsi davantage les migrants intéressés par l'asile en France.

Si l'on admet que la durée de présence à Calais, représenté au tableau 10, est relativement stable, les flux de sortie des migrants hors de la zone Calais / département du Nord peuvent être estimés en fonction du nombre de migrants présents dans les trois zones (Calais, Calais, département du Nord) décomptés par la PAF⁷³, en lui appliquant l'histogramme des durées d'attente ci-dessus⁷⁴.

Le flux journalier moyen des sorties « réussies » vers le Royaume-Uni serait ainsi passé de 16 au premier trimestre 2014, à vingt au deuxième trimestre, puis à près de trente au troisième trimestre. Une estimation pour le quatrième trimestre serait plus hasardeuse, car le renforcement notable des barrières à l'accès des plateformes d'entrée sur le port aura certainement, eu pour effet, au moins transitoirement, d'accroître les durées de présence des migrants. Un report notable des tentatives de passage sur la liaison fixe transmanche aurait cependant conduit à maintenir le nombre des interpellations dans les camions à un niveau mensuel élevé - de l'ordre de 2 700 à la fin de l'année 2014 (cf. tableau 9).

2.2.2. Une action policière limitée par la complexité et le caractère international des filières

L'influence des filières⁷⁵ d'immigration clandestine se fait particulièrement sentir.

Organisées le plus souvent par nationalités, elles relèvent de trois types :

- celles opérant sur Calais et ses environs immédiats et dont les membres sont, pour l'essentiel, basés sur place dans les camps de migrants. Les passeurs « chargent » leurs clients dans les remorques de poids lourds en attente, à l'insu de leurs chauffeurs ;
- celles opérant surtout sur des aires d'autoroute éloignées de Calais et dont aucun des membres n'est basé à Calais. Elles opèrent selon le mode opératoire décrit précédemment ;
- celles adoptant un mode opératoire qualifié de « garanti » par la PAF. Les passeurs « chargent » leurs clients dans des fourgons ou des poids lourds, en France ou en Belgique et sur rendez-vous, avec la complicité des chauffeurs. Les véhicules utilisés ou leur chargement sont souvent aménagés afin de mieux dissimuler les migrants.

À ces modes de passage « organisés », il convient de rajouter les tentatives de pénétration « sauvage » dans les véhicules, non organisées, mais qui profitent du ralentissement du trafic aux abords des points de contrôle. Ce sont ces tentatives de passage « en masse » qui ont fait dernièrement la une des médias alors que ce sont les plus aléatoires.

L'action des filières se manifeste aussi dans la gestion de l'hébergement des personnes en attente⁷⁶ et se traduit notamment par une captation des aides diverses dispensées tant par les

⁷³ Cette hypothèse est évidemment grossière. Elle revient à dire que les passages effectifs au port et sur le site de Coquelles ne dépendent que du nombre des candidats selon une clef fixe. Dans la réalité, le renforcement des protections en fin d'année 2014 a certainement joué un rôle. Inversement, lorsque les flux d'arrivants sont très élevés, comme cela a été le cas à partir du second trimestre 2014, l'efficacité des contrôles est affectée négativement.

⁷⁴ On a fait en outre l'hypothèse à priori qu'une proportion de l'ordre de 5% des migrants recensés chaque mois quittent Calais définitivement sans se rendre au Royaume-Uni.

⁷⁵ Une filière d'immigration clandestine se définit comme « un groupement structuré, souvent hiérarchisé, cloisonné et de dimension transnationale, qui aide contre rémunération des candidats à l'immigration irrégulière à être acheminés d'un pays vers un autre ou à y séjourner irrégulièrement » (source : instruction du 3 octobre 2008 relative à l'organisation au sein de la Police Aux Frontières des services d'investigation chargés de lutter contre la criminalité organisée favorisant l'immigration clandestine, l'emploi des clandestins et la fraude documentaire).

associations que par les collectivités : ainsi, par exemple, la distribution de l'eau dans certains squats ou campements de fortune est contrôlée par les passeurs, qui n'hésitent pas à faire payer ces besoins vitaux. Les manifestations de cette véritable « économie parallèle » sont parfois bien visibles par la population calaisienne et alimentent le sentiment que ces criminels agissent et vivent de leur trafic en toute impunité.

De nombreuses forces⁷⁷ de police sont présentes à Calais qui est ainsi vraisemblablement la ville où le ratio policiers par habitant est le plus élevé de France.

Les services de la PAF assurent l'application du code des étrangers, notamment la mise en œuvre des mesures d'éloignement, ainsi que la lutte contre les filières et réseaux de passage. Agissant sous l'autorité et le contrôle des procureurs de la République compétents, la PAF est amenée à conduire des investigations complexes, nécessitant des surveillances techniques (écoutes téléphoniques, balises) et des dispositifs d'observation physiques (filatures, surveillance), permettant de mettre au jour les modes opératoires des groupes criminels, leurs relations avec des complices ou des commanditaires souvent basés à l'étranger, les responsabilités respectives des différents acteurs (chefs de réseau, passeurs, chauffeurs...) et, enfin, les mouvements financiers associés.

Le tableau 11 ci-dessous récapitule les résultats obtenus en la matière entre 2008 et 2014.

Tableau 11 : Lutte contre les filières

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre de filières	8	7	9	11	7	9	9

Source : DDPAF 62

Dans le cadre du plan d'action mis en place à la mi-novembre 2014, l'unité spécialisée de la PAF a été considérablement renforcée par la mise à disposition permanente de quinze enquêteurs de l'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST) et de la Brigade mobile de recherches zonale (BMRZ). Ces mesures ont permis d'obtenir des résultats significatifs puisque, à la date du 15 avril 2015, six filières avaient été démantelées, 6 autres faisant l'objet d'investigations encore en cours à ce jour.

Un renforcement de la coopération⁷⁸ avec les autorités britanniques a été entamé. Pour autant, elle reste encore à un niveau relativement peu opératif, dans la mesure où :

- le rythme de rencontres semble actuellement marquer le pas après un début prometteur⁷⁹ ;
- la coopération opérationnelle dans le cadre des enquêtes en cours reste relativement limitée.

⁷⁶ Source Bilan B.C.M.O. 2012/2013 : « Au détriment de la majorité des publics étrangers en errance ou en transit, qui sont eux pour la plupart pacifiques, éduqués et bienveillants, la présence d'organiseurs de trafic humain est perturbante. Les petits groupes organisés imposent leurs lois... »

⁷⁷ Les services de la direction départementale de la sécurité publique (DDSP 62) et du groupement de gendarmerie assurent leurs missions traditionnelles de sécurité publique et sont donc impliqués dans la constatation du séjour irrégulier, de la délinquance de voie publique et des violences inter ou intra-communautaires. Des unités de forces mobiles (principalement des compagnies républicaines de sécurité) renforcent l'action des services territoriaux (principalement la DDSP 62). Elles assurent la sécurisation des abords des points de contrôle du port et du tunnel lorsque l'ampleur des flux conduit à une accumulation de poids lourds. Leur volume a fortement augmenté depuis l'été 2014, passant de une unité en permanence à trois à ce jour. La police municipale dont la vocation n'est pas de lutter contre l'immigration irrégulière est néanmoins en contact avec les problématiques qui y sont liées.

⁷⁸ Cette coopération s'effectuait jusqu'à présent par l'intermédiaire de la « Joint Border Intelligence Unit » (JBIU), chargée au Royaume-Uni du recueil d'information et de sa transmission aux services enquêteurs. La création d'une « Task Force » au sein de « l'Immigration Enforcement », abonnée aux informations transmises par la JBIU, a permis de combler une lacune en offrant aux services de la police nationale un correspondant opérationnel bien identifié.

⁷⁹ Deux réunions « opérationnelles » ont été organisées en novembre 2014 et janvier 2015. Une troisième réunion, programmée en mars 2015, a été annulée. Depuis aucune nouvelle date n'a été fixée.

Des marges de progrès existent donc en la matière.

Violences policières : Conviction de la mission

Très rapidement, la mission a été interpellée par la certitude ancrée dans l'expression des associations humanitaires : le fait acquis des violences policières à l'égard des migrants. Elle a souhaité se forger une opinion, loin de toute idée reçue, sur une affirmation dont la gravité ne lui a pas échappé. Elle a abordé cette question avec les membres du corps préfectoral en poste hier et aujourd'hui à Calais. Elle a rencontré les responsables des différents services de police en n'omettant pas la police municipale. Elle s'est entretenue avec des représentants syndicaux, des policiers en première ligne, tant au commissariat de Calais qu'au Centre de rétention administrative (CRA). Elle a rencontré Human Rights Watch avant le dépôt de son dernier rapport et a été reçue par le Défenseur des droits.

Sa conviction tient en quatre points :

Elle adhère totalement aux propos tenus récemment à Calais par Bernard Cazeneuve, selon lesquels « les forces de police et de gendarmerie incarnent la République, incarnent l'Etat et doivent être absolument exemplaires. Il n'y a aucune complaisance à l'égard de quiconque ne serait pas exemplaire. Le droit à la plainte est absolument sacré ». La mission sait fort bien que l'erreur humaine existe et que les circonstances peuvent parfois expliquer, mais jamais justifier, une atteinte aux valeurs de la République. . Toutefois, les gestes dénoncés par les associations, les violences inutiles - coups de pieds à personnes à terre, gaz lacrymogène dans les yeux, volonté délibérée de faire mal... - sont inadmissibles et doivent être sanctionnés sans complaisance s'ils sont avérés. Ils doivent pouvoir être portés à la connaissance de l'autorité policière ou judiciaire sans crainte de représailles.

Elle est aussi très consciente que la recherche de passagers clandestins est une mission difficile. Extraire de wagons, camions et autres véhicules des personnes qui jouent leur vie et tous leurs espoirs d'une vie meilleure peut prendre une tournure très différente, selon que les personnes se résignent ou résistent. Les policiers accomplissent une mission aussi indispensable qu'ingrate et peuvent à n'importe quel moment être confrontés à une violence dont ils doivent protéger la personne qu'ils appréhendent et se protéger eux mêmes. L'on oublie trop souvent les blessures, parfois mortelles, que subissent tous les jours gendarmes et policiers dans l'exercice de leur mission

La mission tient à rappeler que la violence ne découle pas, le plus souvent, de la présence de la police, mais bien au contraire de son absence. Quand policiers ou pompiers ne peuvent rentrer dans un squat, sans l'accord d'autorités « auto-investies », où est la violence ? Qui protège les femmes du comportement d'hommes se croyant tout permis, ce qu'ont dénoncé France terre d'Asile, Emmaüs ou le HCR ? Le groupe criminel dominant ? Les « No Borders » ? Où sont les valeurs de la République ? Certainement pas dans l'absence de la police, auprès de laquelle le migrant agressé ou maintenu sous pression par le chantage ou la promesse de passage est dans la quasi-impossibilité de porter plainte.

Lorsqu'ils arrivent à Calais, les migrants ne sont pas encore au terme d'un voyage placé de bout en bout sous le signe de la violence. Les exactions policières qu'ils ont pu subir, de leur pays d'origine jusqu'à nos frontières, sont glaçantes. La vision de policiers en uniforme, loin de les rassurer, peut provoquer des réactions aussi incontrôlables qu'inappropriées, liées aux traumatismes subis. Comment prendre en compte cette réalité, alors même que celle-ci résulte d'abord de la volonté du migrant de passer en Angleterre illégalement ?

2.2.3. Les moyens de la justice ne sont plus à la hauteur du défi représenté par les filières

Le traitement judiciaire des contentieux liés à la présence d'étrangers en situation irrégulière est principalement assuré par le Tribunal de grande instance de Boulogne-sur-Mer et, dans une moindre mesure, par celui de Saint-Omer. Le suivi judiciaire des filières d'immigration clandestine peut aussi concerner d'autres juridictions, en fonction du lieu de découverte de l'infraction et, donc, de la saisine initiale.

En ce sens, l'action du parquet général de Douai est déterminante pour définir le contour d'une politique pénale adaptée au phénomène. À l'occasion du 4ème comité de pilotage de la mission, la nouvelle procureure générale a exposé ses vues en matière de répression des filières clandestines, mettant en avant sa volonté de mener une politique coordonnée et résolue, tout en soulignant la difficulté de l'exercice. En effet, l'action des réseaux criminels se déployant tout au long du parcours des migrants, il paraît réducteur de limiter les investigations des services enquêteurs au seul espace de compétence de la juridiction, voire même au seul territoire national. Elle plaide donc pour une coopération plus étroite, non seulement avec les pays de transit, mais aussi avec les pays de départ ou de concentration des flux de migrants.

S'agissant du contentieux propre au Calais, le procureur de la République de Boulogne-sur-Mer met en avant son souci de donner une réponse pénale à toute situation, même s'il reconnaît que, dans le cas des migrants, celle-ci n'est pas toujours adaptée. Mettant en avant la situation des effectifs de la juridiction, il explique que, lorsque le rôle des audiences de comparution immédiate est saturé, il se résout à prononcer des convocations par officier de police judiciaire (COPJ) à des dates parfois éloignées dans le temps, même s'il est conscient que, dans le cas de migrants essayant de passer illégalement au Royaume-Uni, cette mesure n'est pas satisfaisante et conduit à une démotivation des services de police.

Le juge des libertés et de la détention (JLD) fait état de la pression particulièrement forte de ce contentieux sur l'activité des magistrats. Les matières traitées sont principalement des prolongations de rétention administrative au CRA de Coquelles au-delà des cinq premiers jours (afin de permettre la reconduite des étrangers en situation irrégulière) et, exceptionnellement, au-delà de vingt jours. Une annexe du TGI de Boulogne-sur-Mer est installée à proximité immédiate du CRA, ce qui limite les obligations de transfert des justiciables et soulage les services de la PAF. Toutefois, le contentieux lié aux filières clandestines se traite en comparution immédiate à Boulogne, car le tribunal correctionnel ne se déplace pas et les avocats refusent d'utiliser la visioconférence. Pour autant, les passeurs semblent systématiquement poursuivis et très sensibles à la confiscation de leurs véhicules, lorsqu'elle s'avère possible.

Il apparaît ainsi, à la lumière des différents entretiens, que les actions de maintien de l'ordre et de traitement du contentieux des étrangers en situation irrégulière ont souffert, et souffrent encore, de plusieurs déficiences :

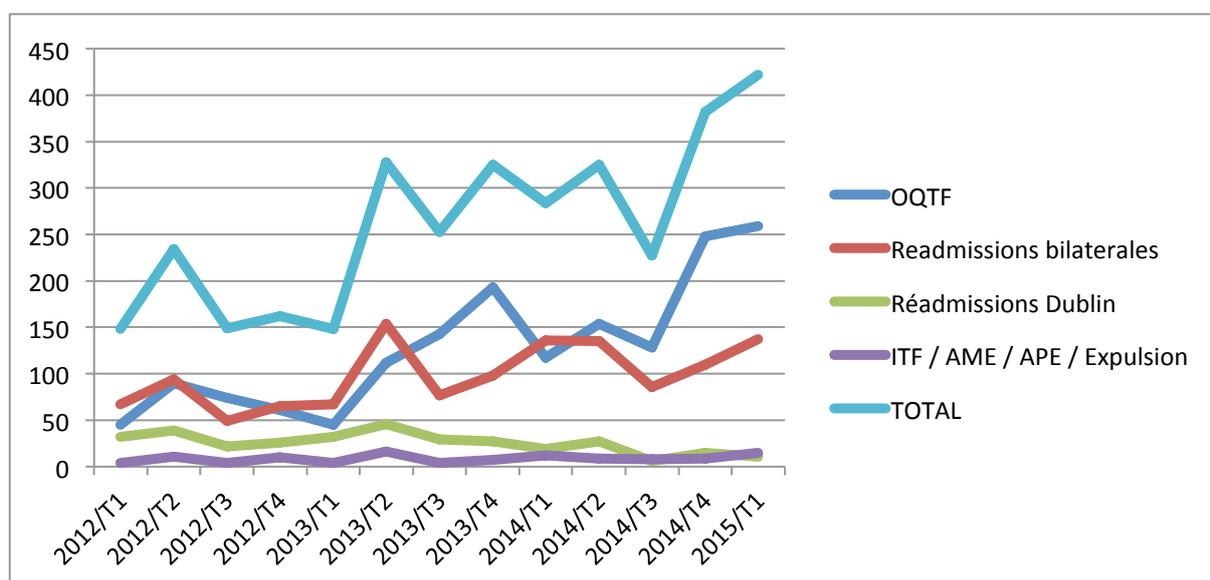
- une définition ambivalente des missions de contrôle et de maintien de l'ordre, tenant à l'ambiguïté du statut de Calais, lieu d'interdiction mais aussi lieu de transit (implicite) ;
- l'insuffisance d'ambition dans les poursuites, qui devraient conduire, bien plus qu'aujourd'hui, à la répression du trafic international d'êtres humains. Cette insuffisance concerne autant les moyens que l'europanisation des procédures ;
- le manque de confiance, voire la défiance, des associations envers la police, qui les conduit à ne pas exprimer les éléments ou allégations nécessaires au traitement judiciaire de faits graves de violences, dont sont victimes les migrants et, plus particulièrement, les femmes et mineurs isolés .

2.3. Une politique d'éloignement peu efficace

2.3.1. Une évolution à la hausse de l'éloignement

De 2012 à 2014, les éloignements (OQTF⁸⁰ et réadmissions) effectués dans le Pas-de-Calais se sont accrus malgré une diminution marquée des réadmissions Dublin.

Graphique 27 : Évolution trimestrielle des éloignements de 2012 à mars 2015



Source : DDPAF 62

Le nombre d'éloignements enregistre une tendance continue à la hausse depuis plusieurs mois.

Déjà particulièrement prononcée tout au long de l'année 2014, cette tendance s'est confirmée sur les premiers mois de 2015 (402 éloignements).

Ainsi, le nombre global d'OQTF délivrées au cours du 1^{er} trimestre 2015 est supérieur à ceux enregistrés au cours de chacun des quatre trimestres de 2014.

Depuis le premier trimestre 2014, la part des OQTF a sensiblement augmenté, passant de 43 % à près de 64% au 1^{er} trimestre 2015.

⁸⁰ L'obligation de quitter le territoire français (OQTF) est une mesure administrative d'éloignement des étrangers en droit français, prévue par l'article L. 511-11 du CESEDA : I. – L'autorité administrative peut obliger à quitter le territoire français un étranger non ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse et qui n'est pas membre de la famille d'un tel ressortissant au sens des 4° et 5° de l'article L. 121-1, lorsqu'il se trouve dans l'un des cas suivants :
1° Si l'étranger ne peut justifier être entré régulièrement sur le territoire français, à moins qu'il ne soit titulaire d'un titre de séjour en cours de validité ;
2° Si l'étranger s'est maintenu sur le territoire français au-delà de la durée de validité de son visa ou, s'il n'est pas soumis à l'obligation du visa, à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de son entrée sur le territoire sans être titulaire d'un premier titre de séjour régulièrement délivré ;
3° Si la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour a été refusé à l'étranger ou si le titre de séjour qui lui avait été délivré lui a été retiré ;
4° Si l'étranger n'a pas demandé le renouvellement de son titre de séjour temporaire et s'est maintenu sur le territoire français à l'expiration de ce titre ;
5° Si le récépissé de la demande de carte de séjour ou l'autorisation provisoire de séjour qui avait été délivré à l'étranger lui a été retiré ou si le renouvellement de ces documents lui a été refusé.

Les Albanais représentaient environ 95 % de ces éloignements au premier trimestre 2014, pour ne représenter qu'environ 77 % au 1^{er} trimestre 2015. La baisse de la part de cette nationalité s'explique par la progression des éloignements de ressortissants ukrainiens vers leur pays d'origine, phénomène observé essentiellement à partir du dernier trimestre 2014 (7,81%) pour atteindre 18,92 % au premier trimestre 2015 .

Les autres nationalités ne sont pas significatives.

En ce qui concerne les réadmissions, la part des Afghans a légèrement progressé, passant de 63,13 % à 67,57 %, alors que celle des ressortissants pakistanais a sensiblement augmenté pour atteindre 19,57 % contre 13,97 % au premier trimestre 2014.

2.3.2. Un éloignement difficile

Les migrants des nationalités les plus représentées (Érythréens, Éthiopiens, Soudanais) sont difficilement éloignables, soit parce qu'une OQTF vers leurs pays d'origine est difficilement envisageable (risque de condamnations par la CEDH ou absence totale de coopération des autorités consulaires de certains autres pays), soit parce qu'il n'est pas envisageable de procéder à des réadmissions vers d'autres États membres de l'espace Schengen (Italie notamment). En effet, les intéressés, à la différence de membres de communautés arrivées depuis plus longtemps en Europe (Afghans ou Pakistanais) ne disposent pas de documents délivrés par les autorités de ces États.

Pour autant, la tendance s'améliore. Ainsi, la volonté clairement exprimée par les autorités consulaires soudanaises et pakistanaises voire, de manière moins affirmée, par les autorités égyptiennes et éthiopiennes pourrait permettre de procéder à des éloignements vers les pays concernés. Cette évolution favorable devra toutefois être appréciée à la lumière des résultats effectivement obtenus, sachant que la longueur des procédures d'identification pourrait difficilement permettre de surmonter l'ensemble des contrôles juridictionnels jalonnant le maintien en rétention. S'y ajoute la lourdeur de la charge supportée par les services, afin d'assurer les transferts vers les différentes juridictions, les consulats et les CRA de délestage.

2.3.3. Un sujet bien identifié

Il existe une véritable « collision » entre les contraintes et lourdeurs du règlement Dublin III et l'organisation territoriale française : la multiplicité des acteurs qui interviennent (service de l'asile au sein de la direction générale des étrangers en France, préfectures, associations aux statuts divers, délégations de l'Office français de l'immigration et de l'intégration – OFII...) est en soi un obstacle à la bonne application d'un dispositif qui concerne un nombre limité d'individus, dont la mise en œuvre technique est complexe, et dont l'inefficacité globale en termes de résultats pratiques et visibles est psychologiquement et politiquement désastreuse. Il ne s'agit donc pas d'une simple question de bonnes pratiques administratives.

Le problème majeur demeure l'incapacité de l'administration à traiter de manière suffisamment spécifique et rapide des dossiers qui ne devraient pas se retrouver immergés dans le flux global des demandes d'asile. La procédure Dublin III demande des investissements considérables en temps et en personnels pour un résultat final – les transferts effectifs – très médiocre.

2.4. Une offre d'asile en France prometteuse

2.4.1. L'organisation actuelle du traitement de la demande d'asile

La mission « asile » est assurée en sous-préfecture de Calais depuis mai 2009, dans le cadre de la régionalisation de la demande d'asile. Depuis peu, de façon exceptionnelle et afin de prendre en compte la spécificité calaisienne, elle relève directement du préfet du Pas-de-Calais

L'OFII assure le premier accueil des demandeurs d'asile et la mise en œuvre du dispositif d'aide au retour et à la réinsertion.

Les associations locales - essentiellement l'AUDASSE (Associations unifiées pour le développement de l'action sociale, solidaire et émancipatrice), le Secours catholique et, en ce qui concerne les mineurs isolés hébergés à Saint-Omer, France Terre d'Asile - prennent rendez-vous pour le dépôt de la demande. La domiciliation est actuellement confiée à l'AUDASSE, opérateur de l'OFII.

La sous-préfecture assure localement le traitement des demandes d'asile (rendez-vous, prises d'empreintes, traitement des dossiers en back-office, suivi statistique). Ouverte deux jours par semaine jusqu'en octobre dernier, la permanence d'accueil des demandeurs d'asile est désormais ouverte quotidiennement, du lundi au vendredi inclus. Les locaux viennent d'être réaménagés en conséquence.

En termes d'interprétariat, les agents de la sous-préfecture ont la possibilité d'utiliser la plateforme de traduction téléphonique « ISM » financée par l'OFII.

Elle dispose d'une borne EURODAC destinée à la prise d'empreintes, mais aussi, depuis septembre 2014, d'un capteur LUMIDIGM, permettant la lecture des empreintes altérées⁸¹.

2.4.2. Les résultats obtenus avant le développement de la permanence d'accueil (jusqu'en septembre 2014)

Au cours des cinq dernières années, la fonction asile a représenté une partie importante de l'activité de la sous-préfecture.

Tableau 12 : Activité de la permanence d'accueil de la sous-préfecture de 2010 à avril 2015

Année	2009 (à compter de mai)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Nombre de primo demandeurs	271	308	360	286	399	885	447	2956
Nombre de demandeurs identifiés	135	154	46	64	83	229	194	905
Nombre de procédures Dublin			31	43	54	194	144	466
Nombre de demandeurs non identifiés	72	72	38	52	71	475	220	1000
Nombre d'APS délivrées	79	128	79	69	98	525	267	1245
Nombre de refus de séjour notifiés	55	99	244	193	239	334	157	1321
Nombre de procédures prioritaires		42	232	168	217	178	54	891

Flux :
 Total visites en 2013 : 1092
 Total visites en 2014 : 1943
 Total visites en 2015 : 1209

Il est à noter que depuis l'ouverture quotidienne de la permanence d'asile (le 15/10/14) et jusqu'au 31/12/2014 , 440 primo demandeurs ont été reçus (soit 49,7 % des Da reçus en 2014) et 309 APS délivrées (soit 60,5 % du total des APS délivrées sur l'année 2014)

Nationalités les plus représentées :

2013 : - soudanais 40%
 - érythréens 12,7%
 - tchadiens 9,5 %
 - afghans 7%

2014 : - soudanais 67,9%
 - érythréens 9,9 %
 - afghans 5,5%

2015 : - soudanais : 73,15 %
 - érythréens : 8,05 %
 - afghans : 5,59 %

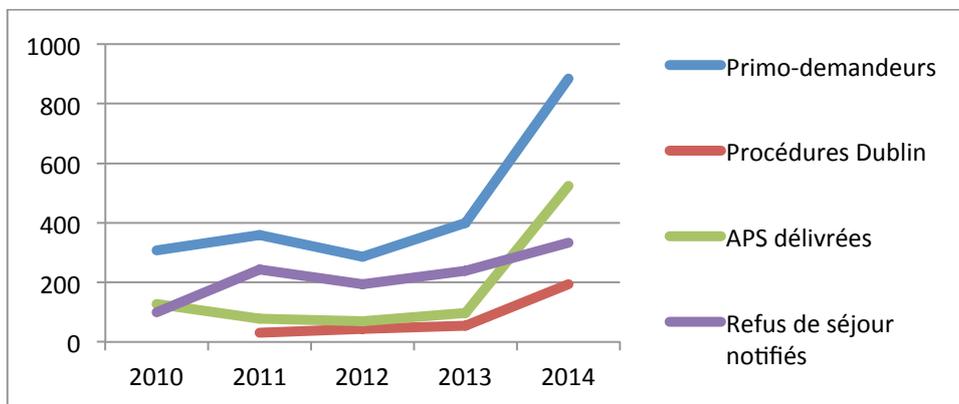
Source : Sous-préfecture de Calais

⁸¹ De nombreux migrants altèrent leurs empreintes digitales afin de compliquer leur authentification ou d'éviter une réadmission.

L'activité est parvenue à s'adapter à l'évolution du nombre de migrants présents à Calais.

Il convient, toutefois, de noter que les procédures Dublin et les refus de séjour ont évolué proportionnellement de façon moins importante que le nombre des primo-demandeurs accueillis ou des APS délivrées

Graphique 28 : Activité de la permanence d'accueil de la sous-préfecture de 2010 à 2014

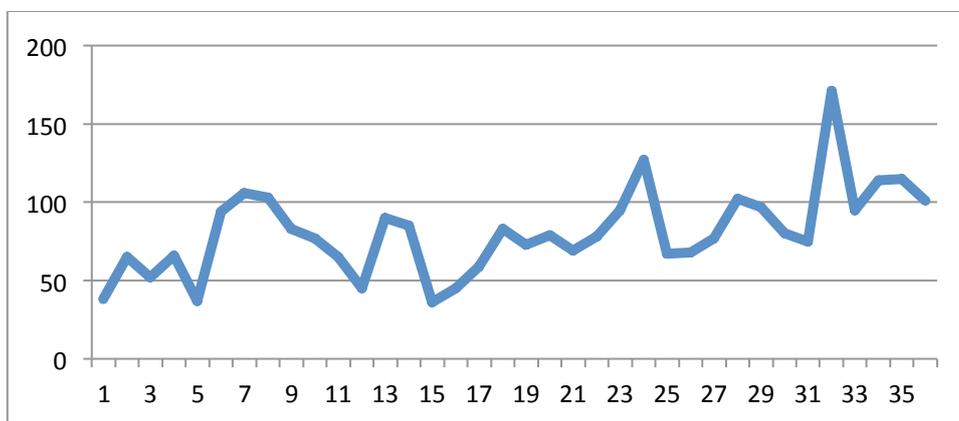


Source : Sous-préfecture de Calais

2.4.3. Les résultats obtenus depuis octobre 2014

La sous-préfecture a accru son rythme de traitement des demandes d'asile, qui dépasse celui de 2013. Elle a grandement amélioré, en liaison avec l'OFII et l'OFPRA, le service rendu (Graphique 28) aux demandeurs d'asile potentiels permettant, conformément aux instructions reçues du ministre de l'Intérieur, de réduire le nombre de migrants concentrés à Calais (985 primo-demandeurs en trente semaines à comparer à 399 reçus sur toute l'année 2013).

Graphique 29 : Activité hebdomadaire de la permanence d'accueil de la sous-préfecture de septembre 2014 à avril 2015

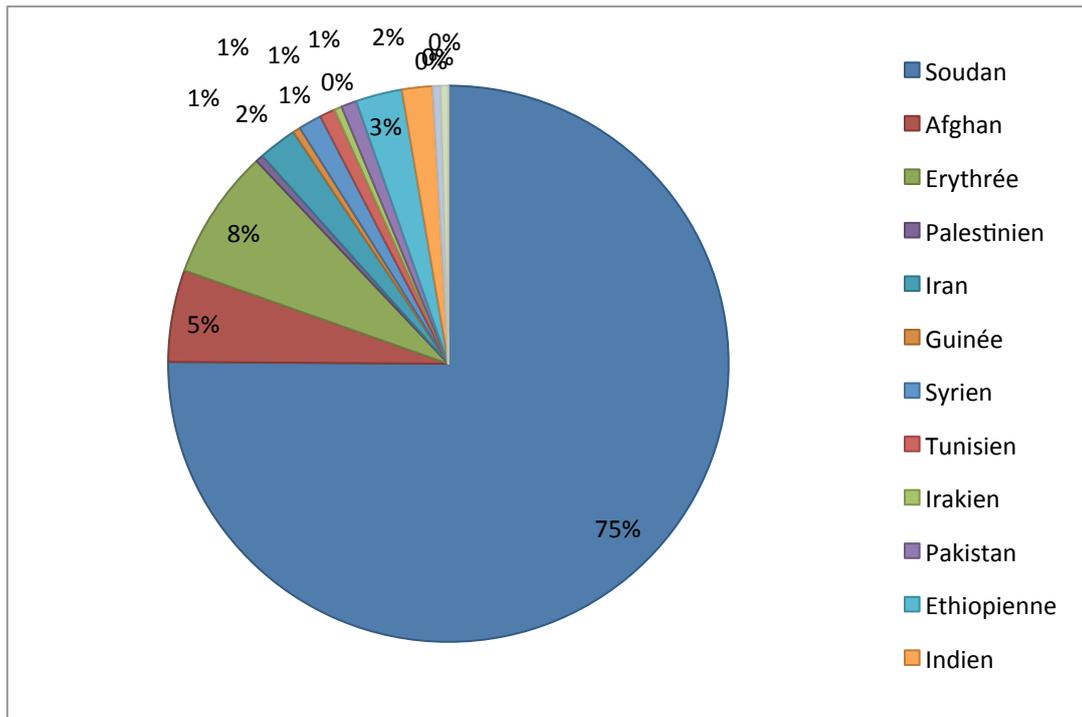


Source : Sous-préfecture de Calais

Ceci est tout aussi vrai pour les demandes d'hébergement en Centre accueil des demandeurs d'asile (CADA) des demandeurs d'asile non dublinables auxquelles, au moment de la rédaction de ce rapport, la préfète du Pas-de-Calais est en mesure de répondre favorablement.

L'analyse des nationalités et du cas particulier des Dublinés est retracée dans les deux graphiques suivants :

Graphique 30 - Nationalités accueillies à la sous-préfecture de septembre 2014 à avril 2015

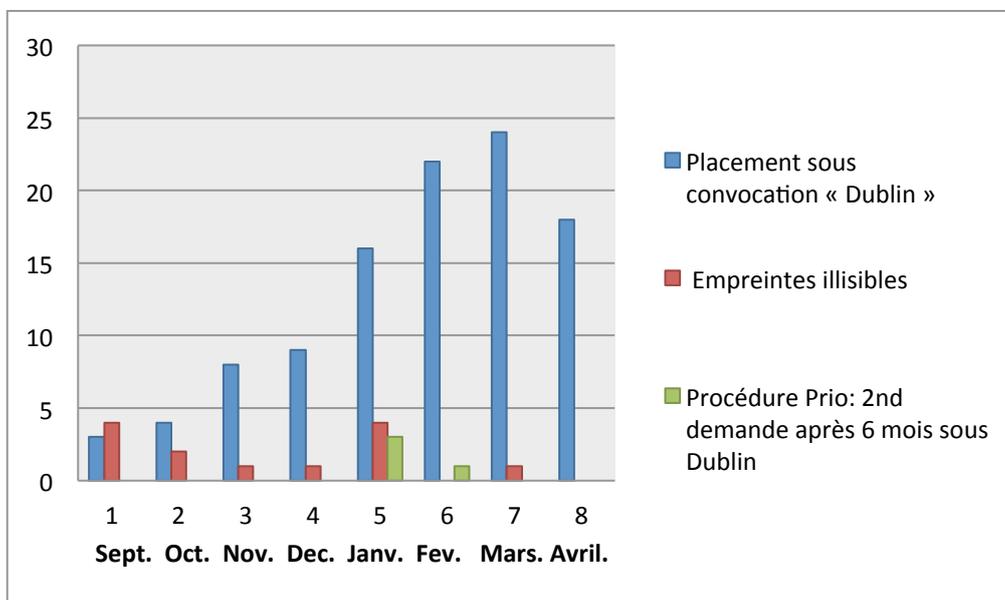


Source : Sous-préfecture de Calais

Ces données révèle « l’anomalie érythréenne ».

Très représentés dans la population des migrants présents à Calais, les Erythréens le sont beaucoup moins dans la demande d’asile formulée auprès de la France ; ceci indique un tropisme très fort pour le Royaume-Uni ou une réticence à l’égard de notre pays.

Graphique 31 : Réadmissions « Dublin » gérées par la sous-préfecture de septembre 2014 à avril 2015



Source : Sous-préfecture de Calais

Dans le même temps, l'OFPPA a traité 419 demandes d'asile « calaisiennes » selon les modalités détaillées dans le tableau 9.

Tableau 13 : Traitement par l'OFPPA des demandes d'asile déposées à la sous-préfecture de Calais de novembre 2014 à mars 2015

	1ères ddes	Décisions Ofpra (toutes dates dépôt)					Admissions CNDA		Total admissions	
		CR	dont PS	% admis	rejets	total	ann	dont PS	CR + ann	dont PS
nov-14	112	3	1	37,5%	5	8	4	3	7	4
décembre	132	1	1	11,1%	8	9	5	3	6	4
janv-15	54	29	-	50,9%	28	57	4	3	33	3
février	49	34	-	45,3%	41	75	7	3	41	3
mars	72	48	4	37,2%	81	129	4	4	52	8
Total 2015(*)	175	111	4	42,5%	150	261	15	10	126	14
Total depuis nov 2014	419	115	6	41,4%	163	278	24	16	139	22

Source : OFPPA

L'analyse de l'activité de l'OFPPA par nationalités révèle l'engagement des Soudanais dans la demande d'asile en France et confirme « l'anomalie érythréenne ».

Tableau 14 : Premières demandes traitées par l'OFPPA fin 2014 par nationalités

	novembre 2014	décembre 2014	TOTAL
Soudan	94	107	201
Erythrée	6	8	14
Ethiopie	4	3	7
Tchad	1	4	5
Libye	3	1	4
Egypte	1	1	2
Yémen		2	2
Turquie	1	1	1
Guinée		1	1
RD Congo		1	1
Nigeria	1		1
Afghanistan	1		1
Iran		1	1
Syrie		1	1
Albanie		1	1
TOTAL	112	132	244

Source : OFPPA

Tableau 15 : Premières demandes traitées par l'OFPRA début 2015 par nationalités

	janvier 2015	février 2015	mars 2015	TOTAL
Soudan	29	24	76	129
Erythrée	8	6	6	20
Albanie	5	2		7
RD Congo	1	2	1	4
Algérie	1	2		3
Ethiopie	1	2		3
Afghanistan		3		3
Inde			3	3
Turquie	1	2		3
Libye	1		1	2
Tunisie	2			2
Irak	1	1		2
Iran		2		2
Syrie			2	2
Mauritanie	1			1
Pakistan	1			1
Sri-Lanka	1			1
Ukraine			1	1
TOTAL	54	49	92	195

Source : OFPRA

Au moment de la rédaction de ce rapport, la sous-préfecture, l'OFII et l'OFPRA ont concentré sur trois jours une action d'information auprès la population érythréenne présente à Calais et à Norrent-Fontes, qui s'est traduite par l'entrée de 111 Erythréens dans la procédure de demande d'asile en France et par l'octroi d'un hébergement en CADA. Ce résultat constitue, peut-être, une remise en cause de « l'anomalie érythréenne ». Faute de recul, la mission considère, en première analyse, cette initiative intéressante sans pouvoir prendre une position plus marquée.

2.5. Évaluation des dispositifs nationaux et locaux : Forces, faiblesses, opportunités et menaces

Au terme de l'évaluation des principaux dispositifs mis en œuvre à Calais, des forces et des opportunités apparaissent mais des faiblesses et des menaces doivent aussi être relevées.

L'approche SWOT (*strenghts, weaknesses, opportunities, threats* en anglais ; forces, faiblesses, opportunités, menaces en français), utilisée par de nombreux cabinets de consulting ou entreprises comme outil de planification stratégique, permet de dresser une synthèse des observations et évaluations de la mission. Elle contribue aux propositions comme aux réflexions ultérieures.

Forces

- Territoire accoutumé à la souffrance humaine et foncièrement ouvert à la solidarité
- Compétence des professionnels de l'Etat, des collectivités locales et des services publics
- Accueil et soutien aux migrants par un réseau dense, ancien et structuré d'associations menant un travail important auprès d'eux
- Amélioration de l'accueil par l'action conjointe de l'Etat et de la ville, grâce à la mise à disposition du centre Jules Ferry, ainsi qu'aux travaux effectués et aux services mis en place par La vie active, qui permettent de protéger les personnes les plus vulnérables et d'améliorer les conditions de vie

Faiblesses

- Insuffisance chronique et historique du développement économique du territoire
- Insuffisance de la dimension européenne de la politique gouvernementale
- Multiplicité des acteurs de l'Etat
- Insuffisance de prise en compte du phénomène par le Royaume-Uni pourtant très attractif au niveau politique, économique et social
- Ambiguïté franco-britannique sur l'étanchéité de la frontière
- Blocage britannique sur une application dynamique de Dublin III pour les migrants (en particulier, les mineurs) souhaitant se rendre en GB et y disposant de connexions réelles
- Inadaptation des contrôles qui n'empêchent pas un nombre important de passages, tout en rendant quasiment indispensable le recours aux passeurs et à des renforts policiers
- Permanence d'un climat de tension pouvant conduire à des violences entre migrants, chauffeurs, policiers et calaisiens
- Lacunes dans l'enregistrement des migrants par l'Italie
- Lacunes du dispositif français d'hébergement des demandeurs d'asile
- Difficultés de la politique d'éloignement
- Complexité de la politique de lutte contre les filières
- Réponse pénale insuffisante et inadaptée entretenant un sentiment d'impunité pour les migrants et les « No Borders »
- Absence de lieu de partage de l'information et de coordination des politiques publiques

Opportunités

- Publication de l'Agenda immigration de la Commission européenne le 13 mai
- Développement d'une politique européenne active par Bernard Cazeneuve
- Mesures prises par le gouvernement britannique afin de réduire l'attractivité du Royaume-Uni, en particulier pour les travailleurs irréguliers
- Réforme législative du droit d'asile
- Renforcement du dispositif de gestion de l'asile par la sous-préfecture avec l'OFII et l'OFPRA
- Augmentation des moyens alloués à l'OFPRA afin de réduire les délais d'instruction
- Réponse actuellement positive de la préfecture aux demandes d'hébergement des demandeurs d'asile
- Discours positif de la mairie vis-à-vis des migrants
- Présence du HCR à Calais
- Présence de l'IGPN à Calais

Menaces

- Accroissement des arrivées par l'Italie et la Grèce
- Augmentation saisonnière du nombre de migrants
- Risque d'appel d'air à Calais lié à des conditions d'instruction de l'asile et d'accueil meilleures que dans le reste de la France
- Saturation du centre Jules Ferry
- Difficultés pour abriter toutes les personnes vulnérables au centre Jules Ferry
- Difficultés pour sécuriser certains demandeurs d'asile potentiels en France
- Exaspération des riverains du centre Jules Ferry en raison du préjudice subi
- Renforcement de la fracture qui traverse la population calaisienne et qui peut être récupérée par les extrêmes de droite (Sauvons Calais) comme de gauche (« No Borders »)

3. Proposer : Un plan d'action dynamique et européen

Les propositions de la mission découlent largement du constat dressé en deuxième partie. Elles visent un nouvel équilibre permettant d'assurer la maîtrise des flux migratoires à Calais en tenant compte de leur caractère européen et mondial.

Il s'agit d'abord de faire de l'asile, pour ceux qui en relèvent, une alternative encore plus crédible qu'aujourd'hui. Cela nécessite un meilleur partage des responsabilités et une plus grande solidarité entre les pays responsables de l'instruction de l'asile au sein de l'UE.

Ce nouvel équilibre est aussi un équilibre de droits et devoirs pour les migrants : l'accès à une véritable protection implique, en retour, la reconnaissance des lois et des accords européens en vigueur dans notre pays.

Il va de soi que les propositions d'envergure européenne du rapport sont subordonnées au cadre général des négociations internationales ou bilatérales dans lesquelles notre pays est actuellement engagé.

3.1. D'abord, mettre en place les conditions d'un nouvel équilibre

Pour qu'un tel équilibre se mette en place, la mission formule d'abord un ensemble de quatre propositions, préalables à toutes les autres, dont l'objet est de créer un climat de confiance mutuelle entre les acteurs, non seulement à Calais, mais aussi avec les partenaires européens les plus directement concernés, l'Italie et le Royaume Uni.

Confiance : Conviction de la mission

Au fur et à mesure de l'avancement de ses travaux, la mission a rencontré nombre de défiances, comme par exemple :

- la défiance des associations à l'égard des forces de l'ordre,
- la défiance des associations ressentie par l'OFII,
- la défiance des associations entre elles,
- la défiance entre tel siège national d'association et ses instances régionales,
- la défiance, réciproque, entre la mairie de Calais et plusieurs associations,
- la défiance assez générale à l'égard des « No Borders », qui ne font pas confiance à grand monde,
- la défiance des migrants à l'égard des autorités,
- la défiance, qui ne date pas d'aujourd'hui, entre la France et l'Angleterre,
- la défiance à l'égard des pays d'entrée en Europe,
- la défiance, aujourd'hui, d'une partie de la population à l'égard des migrants.

Certes, les signes de confiance existent et reposent le plus souvent sur la qualité des acteurs. Mais beaucoup reste à faire.

3.1.1. Mieux partager les responsabilités de l'asile

France et Italie partagent un destin commun face aux flux migratoires transméditerranéens. Calais constitue une étape du flux européen secondaire débutant en Italie. L'Italie soutient, quant à elle, une part majeure de l'effort d'accueil (cf. tableau 17).

Même si le Royaume-Uni n'appartient pas à l'espace Schengen, la France partage avec lui des intérêts communs au plan migratoire, en particulier à Calais.

Approfondir la coopération dans la gestion du flux migratoire transeuropéen implique un esprit de compréhension mutuelle des difficultés que peut connaître chaque pays, loin de toute méfiance réciproque.

Tableau 16 : Arrivées en Italie et part respective de la France et de l'Italie dans les demandes d'asile et les protections accordées de 2013 à 2015

	2013	2014
Migrants arrivés en Italie	56	170
Demandes d'asile déposées en Italie	26,6	64,6
en France	66,3	64,3
Protections accordées en Italie	14,4	20,6
en France	15,5	20,6

Sources : Eurostat et Frontex – chiffres en milliers

Proposition 1 : Changer de méthode dans les relations France / Italie : solidarité vs rigueur

En échange d'une solidarité accrue avec l'Italie, conduisant à offrir à Calais l'asile en France, à des migrants qui auraient dû être réadmis en Italie - en application du règlement Dublin III -, la France peut lui demander de mettre pleinement en œuvre les règlements, actualisés en 2013, du régime d'asile européen commun (procédures, conditions d'accueil, qualifications, Dublin et Eurodac), auquel la Commission européenne et EASO doivent apporter un concours accru. La solidarité entre les deux pays doit générer la confiance.

En application de l'article 80 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), relatif à l'esprit de coopération entre les États membres pour l'application des dispositions du titre V (politiques migratoires et affaires intérieures), la France et l'Italie décident :

- pour la France, de prendre en charge - au titre de l'article 17 du règlement de Dublin III ou sur la base d'une appréciation ouverte des conditions de regroupement familial - une partie des migrants du Calais identifiés comme devant être réadmis en Italie en application des articles 12 et 13 de ce même règlement ;*
- pour l'Italie, de s'engager à une application effective des dispositions relatives à l'accueil et à l'identification des migrants arrivés en première destination sur son territoire, et plus généralement au bon fonctionnement de la cellule Dublin.*

La France sera associée à cet effort dans le cadre des dispositions spécifiques de la communication de la Commission (Agenda pour les migrations en Europe (COM(2015)240 du 13 mai 2015) visant, pour 2015, les pays de premier accueil. Dans ce contexte, l'accord existant franco-italien portant sur les étrangers en situation irrégulière interpellés à Menton sera revu, notamment dans le sens d'un examen effectif par l'Italie des situations qui ne relèvent manifestement pas d'un besoin de protection.

La répartition entre les deux États des demandeurs d'asile identifiés à Calais comme relevant des articles 12 et 13 du règlement de Dublin, s'effectuera globalement sur la base d'une clé de répartition et de critères de sélection (liens familiaux, compétences professionnelles et projet personnel) définis d'un commun accord afin d'assurer les meilleures chances d'insertion en France

ou en Italie. Elle pourra s'inspirer des clés proposées par la Commission européenne dans le cadre de sa proposition de relocalisation.

Pour faciliter l'accomplissement de ces dispositions, et plus généralement la coopération sur toutes les matières d'intérêt commun touchant à l'asile et à la protection subsidiaire, les deux pays délèguent un représentant de leur cellule Dublin respective à Rome et à Paris.

Ces dispositions feront l'objet d'une évaluation conjointe un an après leur entrée en vigueur et au plus tard lorsqu'un accord de relocalisation aura été adopté. À cette échéance, la possibilité de créer à Turin, à Milan, comme en Ile-de-France, des centres de mise à l'abri pour l'orientation des demandeurs d'asile (voir propositions 6 et 16) pourra être envisagée.

Elles devront aussi être étroitement articulées avec les décisions du Conseil européen du 25 juin dernier tendant à créer en Italie et en Grèce des centres de tri (hot spots) destinés à « identifier et faire la distinction entre les prétendants au droit d'asile et les migrants économiques »⁸².

Les efforts menés par l'Italie pour remplir l'ensemble des exigences résultant des directives et du règlement constitutifs du cadre européen commun d'asile⁸³ résultent d'une obligation communautaire. Mais la charge spécifique qui porte sur l'Italie, en tant que pays de premier accueil, est telle que le principe de solidarité qui sous-tend la conception de l'ensemble de ce cadre implique d'aller plus loin et donc, pour la France, de recourir aux articles 16 et 17 du règlement de Dublin III, et non systématiquement aux articles prévoyant la réadmission en Italie. Cela reviendrait à une application solidaire de Dublin III, car la prise d'empreintes systématique sur Eurodac en Italie doit permettre à la France de décider, en toute connaissance de cause, de renoncer au cas par cas aux « convocations Dublin », en accordant une autorisation provisoire de séjour, prélude à l'examen par l'OFPRA d'une demande d'asile. Réciproquement, la coopération italienne étant acquise, les retours éventuels vers l'Italie - résultant du maintien, dans certains cas, de l'application des articles 12 à 14 - devraient se trouver facilités.

Les déséquilibres graves et manifestes que connaît le Calais depuis quinze ans ne peuvent faire oublier ceux qu'éprouve le Royaume Uni, et particulièrement le Kent ou le grand Londres, où se concentrent de nombreux étrangers en situation irrégulière, ayant ou non transité par Calais. Non seulement la France ne peut faire grief au Royaume-Uni du dynamisme de son marché du travail, mais il serait vain d'espérer que d'autres facteurs de l'attractivité britannique, tels que les conditions d'exercice des libertés individuelles ou l'importance des communautés dans les processus d'intégration, puissent être profondément remis en cause⁸⁴.

Dans cet esprit, les deux pays doivent prendre acte de l'évolution profonde des conditions qui prévalaient lors de la signature des accords du Touquet. À cette époque, les flux vers l'UE étaient stables ou décroissants, en raison de l'apaisement des tensions dans les Balkans. Il convient dorénavant d'anticiper leur maintien à un niveau élevé, suite aux conflits qui affectent des territoires ayant des liens culturels avec le Royaume-Uni.

⁸² Déclaration du Président de la République à l'issue du Conseil européen.

⁸³ Cf. Le régime européen commun d'asile, Commission européenne DG Home août 2014.

⁸⁴ Sachant aussi que, selon les recherches conduites par le Refugee Council, les dispositions de plus en plus restrictives pour l'accès à l'asile n'influencent que marginalement le flux des demandes d'asile exprimées (Cf. « Chance or Choice? Understanding why asylum seekers come to the UK" pp26/34, prof. Heaven Crawley, Swansea university)

Les dispositions de Dublin III sont, sinon en droit, du moins dans la pratique, contradictoires avec celles de l'accord du Touquet,⁸⁵ qui stipule que toute personne en situation irrégulière, identifiée comme telle, par les agents du contrôle britannique situés en territoire français, est systématiquement renvoyée vers la France, même si elle demande à bénéficier de l'asile. Ainsi, les demandeurs d'asile, y compris ceux qui relèvent des articles 8 à 11, ne peuvent faire valoir le droit à l'examen de cette demande qu'en franchissant illégalement la Manche. Ce que font d'ailleurs nombre d'entre eux dès qu'ils parviennent, à Douvres, sur le sol britannique (environ 1700 personnes en 2014).

Ces considérations devraient conduire à étendre le champ de la coopération franco-britannique à la gestion du flux migratoire, et non pas seulement à son contrôle ou au renforcement des contrôles juxtaposés⁸⁶. La France aurait tout intérêt à se montrer plus efficace dans le contrôle de la frontière et plus rigoureuse dans les suites qu'elle donne aux tentatives de franchissement illégal ; le Royaume-Uni devrait, quant à lui, examiner les demandes de protection sur son territoire, dès lors qu'elles sont justifiées par des connexions familiales ou relationnelles.

Proposition 2 : Changer de méthode dans les relations France / Royaume-Uni : responsabilité vs rigueur

Les deux États décident de coopérer afin de réduire la pression migratoire et prévenir les concentrations, en particulier à Calais.

La France s'engage à faciliter l'accès à l'asile en optimisant les possibilités de coopération bilatérale qu'offre le règlement Dublin III. Elle s'engage aussi à identifier, à l'occasion des contrôles effectués en zone portuaire, la situation des migrants qui, à Calais, ne relèvent pas de l'asile, en se donnant les moyens de les éloigner.

Le Royaume-Uni s'engage, de son côté, à prendre à sa charge l'examen d'une partie des demandes d'asile exprimées à Calais, qui lui seront soumises par les autorités françaises, soit au titre de l'article 17, soit sur la base d'une interprétation élargie des critères de proximité familiale, tenant compte des qualifications professionnelles et des chances d'intégration.

Les deux pays se donnent pour objectif de prendre en charge l'examen d'un nombre équivalent de demandes dans ces conditions (hors cas traités selon la proposition 1) et se dotent d'une organisation administrative idoine (participation croisée dans les cellules Dublin).

L'article 9 de l'accord du Touquet est complété en conséquence, en application de la procédure de révision prévue à l'article 23-3.

Le Royaume-Uni participe au financement des dispositifs mis en place pour réduire la pression migratoire à Calais (propositions 3 et 6).

Les deux pays conviennent enfin de renforcer leur coopération pour le démantèlement des filières (proposition 14).

3.1.2. Améliorer l'accueil dans le Calais

Disséminés, jusqu'en avril dernier, dans des camps ou des squats éparpillés en ville à proximité du centre ou des grands axes de circulation empruntés par les camions, les migrants sont maintenant en majorité regroupés hors du centre-ville dans un lieu d'accueil de jour, le centre Jules-Ferry, décidé et financé par l'Etat avec une contribution européenne, suggéré et mis à

⁸⁵ Art 9 « Toute demande d'asile formulée lors des contrôles exercés par les agents de l'Etat d'arrivée (UK) aux contrôles juxtaposés dans l'Etat de départ (France), ou après ces contrôles et avant le départ du bateau, doit être transférée à l'Etat de départ »

⁸⁶ En particulier au travers d'une enveloppe de 15 millions d'Euros de crédits ouverte par le Royaume-Uni en 2014, dont la partie essentielle concerne la sécurité portuaire.

disposition par la ville de Calais, géré par l'association La Vie active. Dans ce centre, les migrants peuvent prendre un repas par jour, se doucher, bénéficier de conditions d'hygiène minimales et recharger leur portable.

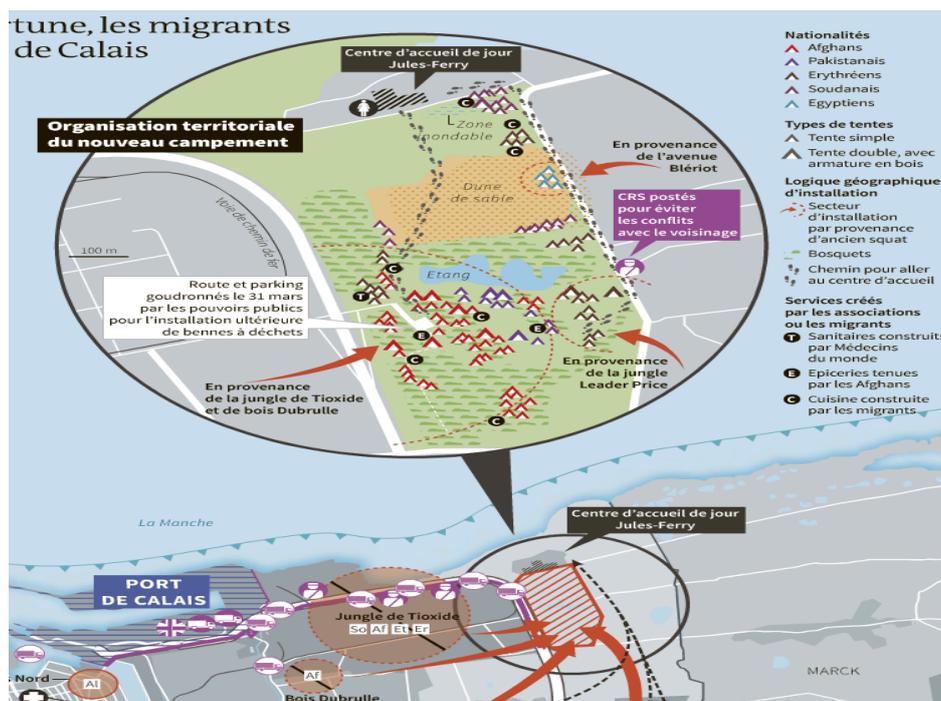
À proximité, la ville de Calais a récemment fourni, avec l'accord du Conseil régional, un terrain de 18 ha en bordure d'autoroute, à la limite de la ville, vers lequel l'ensemble des migrants a été « incité » à déménager à l'issue de la période hivernale. Ce transfert organisé par la sous-préfecture a permis, sans violence, de désengorger le centre-ville et notamment de fermer le squat Tioxide d'une extrême dangerosité. Il met également fin aux occupations illicites, toujours passibles d'expulsion. Les associations ont facilité ce déplacement, tout en exprimant leur vive insatisfaction quant à l'absence d'accueil de nuit, hormis pour les personnes vulnérables.

Les migrants se sont regroupés dans les dunes par nationalités ou par affinités : « Ainsi les "Leader Price", comme ils se désignent – du nom de l'enseigne dont ils squattaient le parking –, sont tous soudanais. Transportés par les associations, ils ont sans doute l'emplacement le plus favorable, à l'est du camp et à proximité de la route qui les mène au centre Jules Ferry. Ils ont choisi des lieux à découvert pour construire des abris en bois plus vastes et plus solides que les petites tentes.

Les "Tioxide" et les "Bois Dubrulle", majoritairement afghans, sont quant à eux arrivés à pied et sont à l'ouest du camp. Les Afghans recherchent des emplacements à l'abri sous les arbres. De ce côté du campement, le chemin pour se rendre au centre d'accueil est plus difficile : il faut traverser les dunes, un parcours sans lumière qui, à la nuit tombée, inquiète les femmes. Enfin, les nouveaux venus sont les Égyptiens de l'avenue Blériot. Derniers arrivés, ils n'ont eu d'autre choix que les dunes pour ne pas être mêlés aux autres.

Pour tous, la difficulté majeure de ce déménagement contraint reste l'éloignement du centre-ville. Il leur faut plus d'une heure trente de marche pour trouver un supermarché, deux heures pour aller au centre administratif dans le vieux Calais, une de plus pour faire traduire un document au Secours catholique. Et une fois la nuit tombée, il ne faut plus marcher, mais courir, pour espérer attraper le camion providentiel. Pas étonnant dans ces conditions que le bien le plus précieux pour ces exilés soit une paire de baskets »⁸⁷.

Carte 12: Implantation par nationalités dans les dunes autour du centre Jules-Ferry



Source : Le Monde

Proposition 3 : Conforter le centre Jules-Ferry et ses abords dans leur vocation de premier accueil

Ce lieu, comprenant le centre Jules-Ferry proprement dit et ses abords, devrait faire l'objet d'une amélioration progressive (voir la conviction de la mission sur l'appel d'air).

S'agissant du centre lui-même, outre les services actuellement rendus, devraient être prévus cinq à dix médiateurs culturels correspondant aux nationalités présentes, ainsi qu'une permanence du HCR, afin de diffuser une information objective sur les possibilités et les contraintes liées à l'accès à l'asile en France ou dans d'autres pays de l'UE. L'identité des personnes, qui envisagent de demander l'asile en France ou dans un autre pays de l'UE, y serait recueillie afin qu'elles puissent être orientées vers le centre de mise à l'abri (cf. proposition 6).

S'agissant des abords, la mission estime qu'il devrait être possible, avec le concours des associations et de représentants des communautés de migrants, d'assurer le déplacement des campements, qui permettrait d'effectuer les travaux d'aménagement initialement prévus. Sur cette base, au-delà des services actuellement assurés par La vie active, l'objectif devrait être d'assurer les services destinés à répondre aux besoins vitaux : un accès permanent à l'eau, des installations sanitaires appropriées à la population des migrants et, à terme, un abri le plus large possible, fût-il sommaire, sous la réserve impérative que soit réalisée la maîtrise des flux.

Ce lieu est placé sous la responsabilité de l'État. Une convention liant les autorités territoriales concernées aux associations fixe les conditions de délivrance des services accessibles depuis la zone dunaire, en fonction de leur compétences respectives.

De nombreux migrants ne parlent pas notre langue et ne sont pas compris dans la leur par les différents services publics. La question de l'interprétariat est donc un élément-clé de l'accueil que notre pays leur réserve. Nombre d'initiatives ont été prises pour apporter une solution à cette question complexe. La mission approuve l'excellente décision de l'OFII, permettant aux agents de la sous-préfecture d'accéder à sa plate forme de traducteurs. Elle a noté les initiatives prises par les associations et le Centre hospitalier, tendant à s'assurer la collaboration de salariés ou de bénévoles parlant les langues des migrants.

Mais il faut aller encore plus loin :

Le droit des étrangers est complexe et la compréhension des brochures et des courriers reçus, aléatoire. La connaissance de l'histoire du pays d'origine, de la culture de ses habitants, des codes de communication de celui qui vient d'ailleurs n'est pas acquise. L'histoire de chaque parcours individuel est complexe, parfois dure à exprimer et, dans les cas les plus douloureux, pratiquement indicible. Le recours à une plate forme commune regroupant des interprètes professionnels pratiquant la langue des migrants et connaissant leur culture constituerait un progrès notable. De la même façon, la mission a pu se rendre compte du rôle essentiel exercé dans les centres italiens de 1^{er} accueil par les médiateurs culturels dans la constitution de liens de compréhension et de confiance.

Proposition 4 : Promouvoir l'interprétariat et la médiation culturelle

Mutualiser l'accès de l'actuelle plate forme d'interprétariat à l'ensemble des services de l'État du Pas-de-Calais⁸⁸ et veiller au professionnalisme de ses acteurs.

Créer, sur le modèle Italien et avec l'aide d'EASO, une fonction de médiateur culturel pour les principales nationalités présentes à Calais.

⁸⁸ Note du rapporteur : Les membres de l'IGA placés en appui auprès de Jean Aribaud et Jérôme Vignon ne s'associent pas à cette proposition en raison de son caractère trop étendu et de son coût budgétaire.

Ainsi que cela a déjà été indiqué (Cf. supra la conviction de la mission), l'instauration d'un climat de confiance entre tous les acteurs est indispensable à la gestion d'un sujet aussi complexe que celui de Calais. En ce sens, l'instauration d'une nouvelle gouvernance à Calais devient, pour la mission, un enjeu majeur, afin de faire vivre une intelligence collective.

De l'avis de plusieurs de ses interlocuteurs, la mission a contribué à une certaine détente des relations entre les parties prenantes de la problématique calaisienne grâce au climat créé au sein du comité de pilotage réuni à quatre reprises.

Une concertation qui favorise l'information, la réflexion, un cheminement partagé prend, certes, du temps. Mais elle promeut une approche qui, dans le respect des compétences de chacun, éclaire les prémisses d'un choix et facilite le consensus.

Proposition 5 : Instaurer une nouvelle gouvernance

Le comité de pilotage, mis en place à l'occasion de la création de la mission, est maintenu et placé sous la présidence du préfet (actuellement, la préfète) du Pas-de-Calais.

Sa composition est détaillée en annexe 3.

Les collectivités territoriales, les associations et les différentes autorités publiques concernées y sont réunies régulièrement pour :

- être informées de l'évolution des lieux d'accueil et du contexte général qui les conditionne ;*
- faire part de leurs évaluations ou propositions ;*
- être associée à la mesure de leurs compétences ou possibilités, à la mise en œuvre des adaptations constantes que la situation toujours mouvante ne cessera de requérir.*

La mission estime indispensable de doter le comité de pilotage d'un outil de travail lui permettant de partager des bases communes, afin de fluidifier et de clarifier ses échanges.

Afin de contribuer au fonctionnement de cette institution, elle propose d'adopter un tableau de bord s'inspirant de la démarche de monitoring recommandé par l'UE. Au-delà du bénéfice retiré d'une telle approche, cet outil pourra faciliter l'obtention de fonds européens du Fonds asile, migration et intégration (FAMI).

La structure du tableau de bord s'inspire du canevas⁸⁹ suivant :

- éléments généraux d'analyse du contexte européen et international (évolution générale des flux migratoires, en particulier Est et Centre-Méditerranée, évolution générale des flux de demandes d'asile reçues par les pays de premier accueil) ;
- suivi du nombre de migrants dans le Calais et analyse de la tendance (suivi du flux secondaire au départ de l'Italie, suivi du nombre de migrants dans le Calais, anticipation des ruptures de tendance suite aux variations en Italie, anticipation des variations quantitatives du nombre de migrants dans le Calais) ;
- suivi de l'ensemble des services rendus aux migrants au centre Jules-Ferry et à la sous-préfecture, y compris le suivi des démarches pour l'instruction de l'asile ;
- informations périodiques sur la situation des migrants en transit (âges, nationalités, situations familiales, vulnérabilités) sur la base, notamment, des données recueillies par le HCR (proposition 6).

⁸⁹ Le tableau de bord complet, les tableaux d'analyse, les sources et les liens internet sont détaillées en annexe 5.

Le conseil des migrants, réuni périodiquement par la sénatrice-maire de Calais, garde dans ce contexte toute son utilité et continue d'être réuni avec la participation souhaitée du sous-préfet de Calais.

3.2. Ensuite, établir un nouvel équilibre des droits et des devoirs

La mission considère que le centre Jules-Ferry et ses abords constituent un lieu d'accueil d'urgence et de transit intégrant une vérification de situation minimale : nationalité, identité, parcours. Ces caractéristiques doivent permettre, le cas échéant, une réorientation vers une structure plus adaptée de mise en sécurité physique et psychique, destinée aux personnes ayant manifesté la possibilité d'exprimer une demande d'asile.

Cette pause dans un parcours souvent éprouvant est indispensable à la reconstruction personnelle, ainsi qu'à la reformulation d'un projet individuel, où l'asile pourra être proposé en France ou dans un autre pays de l'UE⁹⁰. Ce nouveau projet implique, dans son principe même, une renonciation aux tentatives de passage illégal.

A contrario, la mission propose que les migrants interpellés lors d'une tentative de franchissement fassent l'objet d'une retenue administrative, le temps de les identifier, avant qu'ils soient acheminés au centre Jules-Ferry pour une première prise en charge et la délivrance d'informations sur la réalité de la vie clandestine au Royaume-Uni. En cas de renonciation au passage illégal, ils seraient eux-aussi acheminés vers le centre de mise à l'abri (Cf. proposition 7). Dans le cas contraire, il leur serait indiqué qu'en cas de récidive, ils feraient l'objet d'une OQTF et d'un transfert vers un CRA, à Coquelles ou ailleurs, en vue de leur éloignement.

C'est ce nouvel équilibre des droits et devoirs que recommande la mission.

3.2.1. Promouvoir l'accès à l'instruction de l'asile en France et en Europe

Apporter des réponses adaptées à la problématique calaisienne implique d'avoir une idée claire et aussi objective que possible des profils, des parcours et des motivations des migrants, en particulier ceux qui relèvent d'une protection internationale, et de leur donner les moyens de décider leur projet en toute connaissance de cause.

La mission a tenté de mobiliser les données disponibles afin de formuler une première estimation, mais elle est bien consciente de leurs imperfections.

Proposition 6 : Confier au HCR une mission régulière de compréhension des motivations et des parcours des migrants

Compte tenu de l'intérêt qu'a représenté le travail spécifique⁹¹ du Secours catholique destiné à recueillir le récit des parcours et des projets d'un échantillon de migrants, la mission recommande que le HCR, dont les compétences et l'objectivité sont établies, soit régulièrement chargé de mener à bien un travail d'observation similaire.

Le Royaume-Uni pourrait être associé à cette étude et à son financement.

⁹⁰ Y compris la Grande-Bretagne, si la renégociation des accords du Touquet était décidée et que, menée à son terme, elle permettait « a minima » l'examen en France des demandes d'asile au Royaume-Uni par des fonctionnaires britanniques.

⁹¹ Ibid. note 40.

De nombreux migrants présents à Calais sont fondés à demander l'asile en France ou d'autres pays de l'UE, dont le Royaume-Uni, compte tenu de leur histoire personnelle.

L'expression de cette demande, parce qu'elle engage la vie ultérieure de celui qui la formule, gagnerait à s'effectuer hors du climat de violence qui, le plus souvent, caractérise le parcours des migrants, grâce à une mise à l'abri dans un centre *ad hoc*, localisé dans le Pas-de-Calais et placé sous la responsabilité de l'État.

Proposition 7 : Créer dans le département du Pas-de-Calais un centre de mise à l'abri

Les personnes accueillies au centre de mise à l'abri (CMA) y accèdent de leur plein gré. Il est ouvert par principe aux personnes qui auront considéré la possibilité d'une demande d'asile. Elles pourront y être acceptées sur recommandation de dirigeants associatifs.

Géré avec souplesse par l'État, il pourrait aussi accueillir transitoirement des personnes ayant déjà effectué une demande d'asile transmise à l'OFPRA, en attente d'un hébergement en CADA, ainsi que des personnes ayant reçu une convocation en vue d'une réadmission en Italie.

Dans un premier temps, il sera créé un centre de mise à l'abri expérimental dans le Pas-de-Calais, à distance d'au moins 100 kilomètres du littoral. Il aura une capacité maximale de 200 personnes, fera appel à des professionnels humanitaires et sera placé sous la responsabilité de l'État. Il sera ouvert, mais soumis à des règles strictes de fonctionnement concernant les régimes d'entrée et de sortie (badges). Les associations retenues par la préfecture, des médiateurs culturels et des représentants d'EASO pourront y tenir des permanences destinées à former solidement un projet de demande d'asile vers la France ou un autre pays de l'UE, ainsi que, le cas échéant, un retour vers le pays de premier passage.

Ce centre reçoit d'EASO un label européen. Il pourrait bénéficier d'un financement européen de l'ordre de 50% des dépenses de fonctionnement.

La mission estime le coût de fonctionnement annuel d'un tel centre à 3 M€ hors investissement.

Dans les situations particulières où l'application automatique des critères 11 et 12 de Dublin III devrait conduire à un transfert vers le pays de première entrée, un examen des solutions alternatives, en cas de connexions familiales ou relationnelles, pourra être mené par une cellule spécialisée, en coopération avec les cellules Dublin nationales concernées. Faute de solution, une OQTF sera délivrée et le placement en CRA, organisé.

Le concept de CMA constitue une innovation destinée à la situation exceptionnelle du Calais, mais susceptible de s'étendre en amont du flux secondaire en France. D'autres centres pourraient être créés, après évaluation du fonctionnement de l'expérimentation calaisienne afin d'accroître les possibilités de sortie du lieu de premier accueil ou de pallier les éventuelles insuffisances de logement pour les demandeurs d'asile. Est concernée, au premier chef, l'Ile-de-France, où se concentre un nombre important de migrants ayant opté pour un passage au Royaume-Uni. Ce concept pourra être proposé à la Commission européenne et aux partenaires de la France dans le cadre de la proposition 16.

3.2.2. Mieux considérer les personnes vulnérables

La directive 2013/33/UE, dite « accueil », prend en compte la vulnérabilité particulière de certains demandeurs d'asile. Son chapitre IV distingue parmi les demandeurs de protection les demandeurs vulnérables, qui doivent bénéficier d'une prise en charge spécifique.

Selon l'article 21, les États doivent tenir compte : « *de la situation particulière des personnes vulnérables, telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les handicapés, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de traite des êtres humains, les personnes ayant des maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes ayant subies des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, par exemple les mutilations génitales féminines* ».

Plusieurs facteurs interagissent pour rendre les personnes vulnérables : la situation dans le pays de départ (guerre, torture), les conditions de voyage (trafic d'êtres humains, violences, traversée d'un désert, naufrage...), les facteurs personnels (persécutions pour divers motifs, genre, homosexualité), voire les dépendances (psychotropes, alcool, drogues, médicaments).

Le Calaisis recueille aujourd'hui des personnes qui, au terme de leur parcours, sont confrontées à une situation qu'elles ne maîtrisent plus, qu'elles ne comprennent plus et sur laquelle elles n'ont plus prise. Elles sont psychologiquement déstabilisées, ce qui peut les conduire à perpétrer des violences contre leur entourage ou contre elles-mêmes. Les professionnels de santé se demandent comment surmonter le double obstacle de la langue et de la culture afin d'entamer le dialogue.

D'une façon générale, la relation avec les autorités est difficile et s'explique par la défiance accumulée dans les pays d'origine ou de transit, dont résulte une assimilation du port de l'uniforme à l'arbitraire et la corruption, plutôt qu'à la sécurité et à un traitement équitable.

Tous les acteurs de terrain rencontrés confirment l'amélioration indéniable apportée par le centre Jules Ferry, géré de façon très professionnelle par La vie active, et insistent sur la qualité des services rendus dans le calme et la propreté des lieux.

L'agglomération calaisienne se caractérise, aux dires de tous les professionnels de santé, par la pénurie de médecins généralistes et l'insuffisance des capacités psychiatriques. La marge de manœuvre est d'autant plus étroite que la mission se refuse à recommander que la prise en charge des migrants se fasse au détriment de la population locale, déjà peu favorisée⁹². Des besoins spécifiques sont cependant bien identifiés qui, grâce au centre Jules Ferry, sont aujourd'hui mieux pris en compte qu'hier. Mais beaucoup reste à faire pour identifier les personnes malades et leurs pathologies, pour faciliter leur accès aux soins et leur suivi, notamment après hospitalisation.

Proposition 8 : Améliorer la prise en charge des migrants malades

La mission estime indispensable de donner aux personnels de santé accès à la plate forme d'interprétariat, de répondre à leurs demandes spécifiques de formation mais aussi de veiller aux conditions de fonctionnement de la PAS et d'envisager la réservation de quelques lits, destinés à permettre à des migrants de vivre dans des conditions sanitaires convenables les suites immédiates d'une opération ou d'une maladie aigüe⁹³.

⁹³ Note du rapporteur : Les membres de l'IGA placés en appui auprès de Jean Aribaud et Jérôme Vignon ne s'associent à cette proposition en raison de son incompatibilité avec le régime de l'aide médicale de l'Etat (AME) et/ou les dispositifs applicables aux étrangers.

La présence parmi les migrants de mineurs isolés, pose aux services publics et aux associations un défi majeur encore largement sans réponse. Comment protéger ces mineurs, particulièrement vulnérables qui refusent systématiquement l'aide proposée dès lors qu'elle entre en concurrence avec leur volonté inébranlable de passer la Manche ?

Le Département du Pas-de-Calais qui a compétence pour la protection de l'enfance, fait tout son possible dans le cadre d'une convention avec France terre d'asile.

Le dispositif départemental a été conçu pour répondre à la spécificité des mineurs isolés. La ville de Saint-Omer a accepté l'implantation en centre-ville d'un centre de mise à l'abri pour les mineurs de 15 à 18 ans, les moins de 15 ans étant accueillis à Calais même, principalement dans le foyer Georges Brassens.

Tous les après-midis, France terre d'Asile organise une maraude, afin de repérer les mineurs qui vivent dans les campements de fortune.. Ils parviennent à les sécuriser un jour voire deux, principalement le week-end où les opportunités de passage sont très réduites. Après ce trop bref répit, ils fuguent afin de tenter le passage.

En 2014, sur 1491 mineurs ainsi accueillis en urgence, seulement 72 ont décidé de demander l'asile dans notre pays.

Pourquoi ce refus quasi absolu d'une autre destination que le Royaume-Uni, qui rend vains tous les efforts déployés pour venir en aide à ces jeunes, vulnérables parmi les vulnérables ?

France terre d'Asile évoque d'abord la pression des passeurs.

Mais, il faut aussi tenir compte de la pression des familles qui se sont endettées pour financer le parcours, des liens avec des proches au Royaume-Uni⁹⁴ et de la conviction que les procédures légales de demande d'asile n'ont aucune chance d'aboutir.

Consciente de l'extrême difficulté des problèmes posés par l'accueil et l'accompagnement des mineurs isolés, la mission propose des mesures spécifiques. Elles devront être approfondies avec le Conseil départemental et France terre d'asile.

Proposition 9 : Adopter des mesures spécifiques pour les mineurs isolés

Les mineurs isolés doivent faire l'objet d'une attention particulière en ce qui concerne les demandes d'asile présentées par la France au Royaume-Uni (proposition 2).

L'amélioration des relations des mineurs isolés avec leurs référents doit s'appuyer sur les médiateurs culturels.

Les travailleurs sociaux en charge des mineurs devront bénéficier d'une formation dispensée par l'EASO.

Le développement des relations entre les ONG britanniques spécialisées et les structures de Saint-Omer et Calais devrait être encouragé afin d'établir, autant que possible, un contact avec les familles concernées.

Considérant les difficultés que rencontrent les associations face à des « groupes de mineurs » fermés à tout dialogue et incontrôlables, elle préconise d'envisager, en dernier ressort et dans « l'intérêt supérieur de l'enfant », le placement en internat ou milieu semi-fermé.

⁹⁴ En 2014, sur plus de 700 mineurs érythréens et afghans accueillis à Saint-Omer, plus de 100 ont déclaré vouloir rejoindre un membre de leur famille installé sur le territoire britannique.

3.2.3. Mettre en œuvre un dispositif adapté aux personnes ne relevant pas de l'asile ou ne pouvant pas bénéficier d'un titre de séjour

L'analyse des situations de migrants présents à Calais doit prendre en compte trois paramètres distincts que sont l'origine géographique (pays sûr ou non), l'origine du fait migratoire (demandeur d'asile ou non), ainsi que le statut personnel (adulte ou mineur, homme ou femme, isolé ou en famille).

Par principe, les migrants originaires de pays sûrs relèvent du droit commun de la politique migratoire et, dès lors que leur droit au séjour n'est pas reconnu, sont soumis aux procédures normales d'éloignement, mises en œuvre sous la responsabilité des préfets de département.

En d'autres termes, dès lors que l'absence de droit au séjour est constatée, la préfecture du Pas-de-Calais devrait émettre une OQTF et faire procéder au transfert de l'intéressé vers un CRA (Coquelles ou autre), en vue de mettre à exécution son éloignement.

Proposition 10 : Appliquer les mesures d'éloignement et de retour

La mission recommande de placer systématiquement en CRA les migrants interpellés suite à deux tentatives infructueuses de passage et de procéder à l'éloignement ou au transfert lorsqu'ils sont possibles. Consciente de la nécessité de conserver sa valeur à la protection internationale, elle considère l'application de ces mesures particulièrement justifiée pour les déboutés du droit d'asile.

En ce qui concerne les étrangers qui ne peuvent pas être éloignés – soit en application du CESEDA⁹⁵, soit parce qu'ils ne sont reconnus par aucun pays -, la mission recommande que leur soit délivré par le préfet du Pas-de-Calais un titre adapté, assorti de conditions restrictives, dans le cadre de l'article L 313-14 du même code⁹⁶.

En effet, les étrangers sous OQTF ne pouvant être éloignés pourraient faire l'objet d'un traitement particulier, s'ils acceptent de s'intégrer dans la société française (maîtrise de la langue, occupation d'un emploi non pourvu).

Ce titre provisoire d'une durée maximum d'un an leur permettrait de faire preuve de leur engagement pendant une période probatoire.

⁹⁵ Les étrangers sont protégés contre cette mesure dans les situations suivantes .:

- En raison de la durée du séjour en France (séjour légal en France depuis plus de 20 ans, séjour légal en France depuis plus de 10 ans, sauf si l'étranger a été titulaire pendant toute cette période d'un titre de séjour « étudiant ») ;
- Résidence habituelle en France depuis au maximum l'âge de 13 ans ;
- En raison de liens familiaux ;
- Si l'étranger est marié depuis au moins 3 ans avec un Français, à condition que la communauté de vie n'ait pas cessé depuis le mariage et que l'époux ait conservé la nationalité française ;
- Si l'étranger a plus de 10 ans de résidence légale en France et est marié depuis 3 ans minimum avec un étranger lui-même présent en France depuis l'âge de 13 ans ;
- Si l'étranger est père ou mère d'un enfant français mineur résidant en France ;
- En raison de son âge ou de son état de santé ;
- Si il est mineur (sauf si ses parents sont destinataires d'une telle mesure, car alors, il peut être éloigné avec eux) ;
- Si l'étranger bénéficie d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle d'un organisme français pour un taux d'incapacité permanente d'au moins 20 % ;
- Si l'étranger est malade et nécessite une prise en charge médicale indispensable en France, en l'absence d'un traitement approprié dans son pays (sauf circonstance humanitaire exceptionnelle).

⁹⁶ La carte de séjour temporaire mentionnée à l'article [L. 313-11](#) ou la carte de séjour temporaire mentionnée au 1° de l'article [L. 313-10](#) peut être délivrée, sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, à l'étranger ne vivant pas en état de polygamie dont l'admission au séjour répond à des considérations humanitaires ou se justifie au regard des motifs exceptionnels qu'il fait valoir, sans que soit opposable la condition prévue à l'article [L. 311-7](#).

Proposition 11 : Clarifier la situation des personnes qui ne peuvent pas être éloignées

La mission propose que, dans les situations où un étranger ne peut ni bénéficier d'une protection, ni être éloigné, il lui soit attribué, au titre de l'article L 313-14, un titre de séjour temporaire, adapté et assorti des conditions suivantes :

- assignation à résidence pendant une période probatoire ;*
- apprentissage de la langue française ;*
- acceptation d'un contrat de travail sur des emplois que Pôle Emploi ne parvient pas à pourvoir depuis au moins 6 à 9 mois ;*
- non prise en compte du séjour couvert par ce titre dans l'examen ultérieur des possibilités de regroupement familial.*

3.2.4. Se donner les moyens de mettre en œuvre une politique innovante et complexe

La politique d'immigration est une politique publique complexe faisant appel au droit européen, au droit français, aux deux ordres juridiques français et à leur jurisprudences respectives, à deux ministères (Intérieur et Affaires étrangères), à deux établissements publics (OFPRA et OFII), ainsi qu'à l'ensemble des préfetures.

Le coût de coordination de cette politique par la DGEF et les préfets est important. Il l'est d'autant plus à Calais que la situation est plus délicate qu'ailleurs, tant sur le plan qualitatif qu'au niveau quantitatif.

Comme dans le cas des opérations ponctuelles menées de concert par la sous-préfecture, l'OFII et l'OFPRA auprès des Soudanais et des Erythréens afin de leur faire valoir l'intérêt de demander l'asile en France, il serait judicieux d'expérimenter à Calais un regroupement durable des services en charge de ce dossier.

Proposition 12 : Expérimenter un opérateur unique à Calais

La mission recommande d'expérimenter, sur le territoire correspondant à l'arrondissement de Calais et sous pilotage préfectoral, la création d'un opérateur unique (DGEF, préfecture, sous-préfecture, OFII, PAF), auquel serait étroitement associée une antenne locale de l'OFPRA afin de favoriser la mise en œuvre d'une politique globale intégrant les fonctions d'accueil, d'information, de gestion des dossiers d'asile, de retour, d'éloignement et de réadmission.

3.3. Parallèlement, faire de la lutte contre les filières une priorité nationale et européenne et dissuader l'utilisation clandestine des camions par les migrants

Lutter contre le phénomène d'immigration illégale vers le Royaume-Uni et prévenir les concentrations excessives de migrants désireux de traverser la Manche impliquerait d'agir à deux niveaux :

- mener contre les filières de passeurs une action déterminée, s'appuyant sur un dispositif juridique adapté et reposant sur une coopération renforcée des États de transit ;
- rendre particulièrement difficile l'accès aux poids lourds empruntant l'une ou l'autre des voies de transit, en évitant le stationnement sur des aires de repos non sécurisées et les phénomènes d'accumulation aux abords des sites d'enregistrement.

3.3.1. Mettre en échec les filières, à Calais, en France et en Europe

Les événements récents en Méditerranée et la forte probabilité du maintien de la pression migratoire actuelle démontrent que le traitement des filières de passeurs doit devenir, plus encore, une priorité majeure. La mission estime possible de mettre en place, à divers échelons, des politiques cohérentes et convergentes pour en limiter significativement l'impact. Le plan d'action de lutte contre les trafics de migrants 2015/2020, qui vient d'être présenté par la Commission européenne⁹⁷ offre un cadre permettant aux États membres de développer des politiques locales et nationales cohérentes avec le caractère transnational des filières.

Au plan local d'abord, la réponse pénale apportée aux agissements des passeurs, aux infractions commises, soit par des migrants, soit par des « No Borders »⁹⁸, n'est pas à la hauteur des délits constatés par les services de police et mériterait d'être adaptée à la problématique calaisienne.

Quand la perspective à court terme est de passer au Royaume-Uni à la plus prochaine occasion, un rappel à la loi, une COPJ à 2 mois, voire même une condamnation avec sursis, n'ont aucun effet dissuasif sur les auteurs des infractions. Elles nourrissent la défiance envers la justice et entretiennent le ressentiment de la population. Elles encouragent aussi les thèses populistes auprès d'une population qui peut ressentir un sentiment d'injustice.

Inversement, justice et police ont aussi à assurer la protection des migrants et la répression d'actes, parfois, d'une grande violence, dont ils peuvent être victimes de la part des passeurs. La poursuite et l'arrestation des auteurs nécessitent de recueillir plaintes et témoignages que ni les victimes, ni les associations ne sont en mesure de donner sans risques.

Proposition 13 : Réviser la politique pénale locale, lui donner les moyens appropriés et revitaliser les lieux de concertation

La mission recommande de réviser la politique pénale locale, afin de mieux sanctionner les infractions de tous ordres (passeurs, migrants ou « No Borders ») et de répondre aux besoins de sécurité de la population locale. Elle a pris note avec grand intérêt des nouvelles orientations développées lors du dernier comité de pilotage par la procureure générale.

Elle propose aussi de revitaliser l'instance de veille départementale dédiée à la sécurité sous la responsabilité de la préfète et de la procureure générale, nonobstant les décalages territoriaux que les intéressées ont, d'ores et déjà accepté, de ne pas mettre en avant.

Elle suggère que soient désignés au sein des unités de police des correspondants dédiés à l'entretien de relations confiantes avec les associations afin de faciliter la communication sur les violences subies par les migrants.

Cependant, au-delà des trafics locaux, il convient de contrer plus efficacement, en les désorganisant, les filières qui opèrent à grande échelle et dont Calais n'est qu'une étape.

Les passeurs, et par extension, les membres de leurs réseaux, sont justiciables de l'article L622-1 du CESEDA⁹⁹ et relèvent du tribunal correctionnel.

⁹⁷ Communication du 30 mai 2015 mettant en œuvre la communication générale du 13 mai .

⁹⁸ Selon Wikipedia, le réseau « No Borders » est un réseau transnational de collectifs et d'individus investis dans les luttes pour la liberté de circulation et l'abolition des frontières, contre les politiques de contrôle de l'immigration au sein et en dehors de l'Espace Schengen, ainsi que pour la régularisation des étrangers en situation irrégulière, la fermeture des centres de rétention administrative et l'arrêt des expulsions.

⁹⁹ Article L622-1 : « Toute personne qui aura, par aide directe ou indirecte, facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers, d'un étranger en France sera punie d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 30 000 €. Sera puni des mêmes peines celui qui, quelle que soit sa nationalité, aura commis le délit défini au premier alinéa du présent article alors qu'il se trouvait sur le territoire d'un Etat partie à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 autre que la France.

Dès lors que leur appartenance à un réseau est avérée et qu'ils agissent donc en « bande organisée », ils encourent une aggravation de peine prévue par l'article L622-5¹⁰⁰ et la confiscation de leurs biens (art. L622-6). Ces dispositions ne permettent pas de déstabiliser véritablement les filières.

C'est pourquoi il serait judicieux d'étendre à la lutte contre les passeurs structurés en filières, les dispositions de la loi Perben¹⁰¹ qui permettent de mettre en œuvre contre les bandes organisées la procédure des « collaborateurs de justice ». Appliquées aux personnes en situation irrégulière, prises en charge par les réseaux de passeurs, ces mesures déstabiliseraient sensiblement l'activité de ces réseaux criminels et mériteraient d'être étudiées avec une contrepartie sous forme d'un titre de séjour, voire d'une nouvelle identité.

Une telle mesure risque de provoquer, ce que les criminologues appellent un effet de déplacement. En hommes d'affaires avisés, les trafiquants vont là où se situe le meilleur rapport risque/profit : il convient donc de rendre leur trafic tellement dangereux qu'ils renoncent à l'exercer sur le territoire français. Cette mesure devrait être examinée dans le cadre de la politique européenne animée par Europol et Eurojust en y associant le plus grand nombre d'États.

Proposition 14 : Mettre en échec les filières de passeurs en ayant recours à la procédure de collaborateur de justice

Les dispositions de la loi du 9 mars 2004, qui permet le recours à la procédure des collaborateurs de justice devraient être étendus à la répression des réseaux organisés de passeurs. Les migrants acceptant de coopérer devraient bénéficier d'une protection et de mesures de réinsertion, pouvant aller jusqu'à l'octroi d'une nouvelle identité¹⁰².

La mission propose que ces dispositions soient examinées en concertation avec nos partenaires dans le cadre de la révision, en 2016, du cadre européen de coopération juridique pour la répression des filières et des trafics, impliquant les agences Frontex, Europol et Eurojust¹⁰³.

De plus, et sur base du plan d'action proposé en mai dernier par la Commission européenne¹⁰⁴, la France et le Royaume-Uni pourraient décider de mobiliser conjointement les ressources des agences Europol et Eurojust, en ciblant particulièrement la détection des avoirs financiers accumulés par les réseaux opérant le long du flux secondaire.

Sera puni des mêmes peines celui qui aura facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers d'un étranger sur le territoire d'un autre Etat partie à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990.

Sera puni des mêmes peines celui qui aura facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers d'un étranger sur le territoire d'un Etat partie au protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, signée à Palerme le 12 décembre 2000 ».

¹⁰⁰ « Les infractions prévues à l'article L. 622-1 sont punies de dix ans d'emprisonnement et de 750 000 € d'amende : 1° Lorsqu'elles sont commises en bande organisée ;

¹⁰¹ La loi du 9 mars 2004, qui a introduit dans le code pénal l'article 132-78, permettant d'exempter ou de réduire la peine de personnes qui ont permis d'éviter ou de faire cesser un crime ou un délit ou d'en "identifier les auteurs ou complices", ainsi que l'article 706-63-1, qui permet par ailleurs aux repentis de bénéficier d'une protection et de mesures de réinsertion, peut aller jusqu'à l'octroi d'une nouvelle identité.

¹⁰² Décret n° 2014-346 du 17 mars 2014 relatif à la protection des personnes mentionnées à l'article 706-63-1 du code de procédure pénale bénéficiant d'exemptions ou de réductions de peines.

¹⁰³ Voir communications de la Commission du 13 et du 30 mai 2015.

¹⁰⁴ Un agenda européen pour les migrations, Com (2015) 240 de la Commission européenne p8.

Bien que cela ne fasse pas partie de ses attributions, la mission ne peut passer sous silence le caractère impérieux de la lutte anti-terroriste et juge utile de recueillir un large consensus sur la mise en œuvre des mesures correspondantes en les adaptant au contexte calaisien.

3.3.2. Réguler le trafic marchandises en amont pour dissuader l'entrée clandestine dans les camions

Les possibilités d'embarquement clandestin dans des poids lourds en transit, soit lors des haltes dans les aires de repos, soit lors des ralentissements imputables aux formalités d'enregistrement et aux opérations de contrôle, ainsi que le caractère aléatoire de ces dernières, attirent dans le Calais tout à la fois, migrants et réseaux de passeurs.

S'il appartient aux différents opérateurs agissant sur le port ou sur le tunnel de faire en sorte de garantir une fluidité raisonnable du trafic, il ne sera guère possible d'obtenir un tel résultat notamment lors des périodes de pointe. Dès lors, les phénomènes d'accumulation sont inévitables. De même, il ne paraît guère possible, en l'état actuel, d'empêcher des pénétrations frauduleuses dans les véhicules, dès lors que ces derniers sont amenés à stationner sur des aires de repos non sécurisées.

Il en serait autrement si les opérateurs ainsi que les fédérations de transporteurs s'accordaient, sous l'égide du ministère de l'Intérieur et du ministère de l'Écologie et du développement durable sur une régulation amont du trafic. Elle consisterait en un dispositif de réservation de créneaux de passage, adaptés aux capacités d'enregistrement et de contrôle, tant sur le port qu'au tunnel, à l'instar de ce qui se pratique pour la réservation de places pour des visites de musées ou d'expositions. Ce dispositif pourrait être complété par la mise en œuvre de zones d'attente sécurisées, bien en amont des points de contrôle et d'enregistrement. La gestion pourrait être assurée de façon conjointe par la CCI de la Côte d'Opale et par le groupe Eurotunnel.

Ce dispositif limiterait de façon radicale les risques de pénétration clandestine à la faveur d'arrêts programmés ou inopinés ou de ralentissements excessifs. Mais il aurait aussi pour conséquence une dispersion nouvelle sur notre territoire comme dans les pays limitrophes du flux secondaire issu de l'Italie dont les impacts doivent être évalués pour ne pas simplement déplacer et diffuser les problèmes de Calais.

Proposition 15 : Réguler l'accès aux vecteurs de transport afin d'empêcher la pénétration dans les camions

La mission propose qu'une mission IGA / CGEDD¹⁰⁵ soit mandatée afin d'étudier la faisabilité d'une régulation amont du trafic routier de marchandise avec les opérateurs des liaisons transmanche et avec les fédérations de transport routier, prenant en compte l'impact sur la dispersion du flux secondaire de migrants en France et en Europe.

3.4. Inscrire Calais dans la perspective d'un véritable espace commun européen de l'asile

Le plan dynamique d'actions pour Calais doit conduire à une position ambitieuse de la France en faveur d'une stratégie européenne globale de la migration et de l'asile.

¹⁰⁵ Conseil général de l'Écologie et du développement durable

3.4.1. Anticiper un accord de relocalisation avec un groupe pionnier d'États

La première et la deuxième propositions de la mission mettent en lumière les bénéfices que la France, l'Italie et le Royaume-Uni pourraient tirer de l'affermissement de leur coopération dans la prise en charge des demandes d'asile liées au flux secondaire européen.

Quatre raisons militent pour une extension de tels accords bilatéraux entre la France et d'autres États membres :

- l'adoption par la Commission européenne, le 13 mai dernier, d'un Agenda européen pour les migrations. Depuis lors, celle-ci a précisé sa position sous la forme d'un projet de « décision du Conseil », portant notamment sur la relocalisation de 40 000 migrants arrivés en Grèce et en Italie et présentant les conditions requises pour que leur demande d'asile soit examinée. Dans l'attente d'un accord du Conseil JAI, il serait judicieux d'anticiper, par des accords bilatéraux, une telle relocalisation ;
- la nécessité d'une fluidification des « transferts Dublin ». Si, au-delà de l'Italie, un noyau d'États membres - notamment l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique, la Suède - et la Suisse¹⁰⁶, déjà engagés dans l'instruction des demandes d'asile émanant du flux secondaire né en Italie, examinaient, sur une base de réciprocité, la prise en charge des demandes déposées en France à partir de Calais - selon une application extensive des articles 8 à 11, 16 (regroupement familial) ou 17 (clause discrétionnaire) -, la variété des opportunités offertes aux migrants à Calais¹⁰⁷ s'en trouverait accrue ;
- l'instauration de la confiance entre les cellules nationales Dublin concernées favoriserait un rapprochement des méthodes et un transfert des meilleures pratiques, pour lequel la Commission européenne a garanti l'appui systématique d'EASO¹⁰⁸ ;
- la création d'un lien de confiance au sein d'un groupe pionnier d'États, réalisant déjà près de 75% de l'instruction des demandes d'asile adressées à l'UE, pourrait permettre d'envisager, en 2016, une révision plus fondamentale du règlement de Dublin, dont le contenu n'est plus adapté aux caractéristiques des flux actuels de migrants.

Proposition 16 : Élargir à un groupe pionnier l'application « solidaire » de Dublin III

Tenant compte de l'initiative conjointe franco-italienne (Cf. proposition 1) et, le cas échéant, franco-britannique (proposition 2), un groupe de pays pionniers pourrait décider de mutualiser une partie des demandes d'asile reçues sur leurs territoires respectifs et relevant du flux secondaire émanant de l'Italie. À cet effet, ils auraient recours aux possibilités de prise en charge, résultant de l'application de l'article 17 ou d'une interprétation extensive des articles 8 à 11 ou 16 du règlement de Dublin.

Ces accords, conclus pour une durée d'un an, manifestent une solidarité de principe avec l'Italie (anticipation de la relocalisation) ou d'autres pays de premier accueil en grandes difficultés, en fonction des capacités de chaque État.

Ces États membres signeraient, le cas échéant, avec l'Italie des accords du type de l'accord franco-italien (Cf. proposition 1). Ils pourraient aussi signer des accords bilatéraux de réadmission (Cf. proposition 2).

¹⁰⁶ Ainsi que le Royaume-Uni sur base de la proposition 2.

¹⁰⁷ Ou éventuellement en amont de Calais sur le flux secondaire en France, notamment à Paris.

¹⁰⁸ Par exemple pour la mise en œuvre du critère de « pays d'origine sûr », qui relève en pratique de la responsabilité nationale, bien qu'encadré par la directive « procédure » 2013(32)/EU.

3.4.2. Soutenir une démarche de réinstallation pérenne avec l'appui du HCR

Dans la communication d'ensemble du 13 mai 2015 consacrée à un Agenda européen pour les migrations, la Commission européenne a proposé « une approche européenne commune en vue d'accorder une protection à des personnes déplacées, en attente dans les camps réfugiés », à proximité des pays où sévissent des conflits, c'est-à-dire en Turquie, au Liban, en Jordanie, mais aussi en Éthiopie et au Soudan, où se trouvent les camps de réfugiés les plus importants¹⁰⁹.

L'approche commune serait fondée sur l'assistance du HCR pour identifier les personnes relevant manifestement d'une protection internationale. Elle reposerait sur l'application d'une clé de répartition entre les 28 États de l'UE, exprimant leurs capacités respectives d'accueil et les efforts qu'ils ont déployés dans le passé.

Les mesures de réinstallation ne font pas l'unanimité parmi les États membres. Le Royaume-Uni, notamment, a fait savoir qu'il ne s'associerait pas à ce programme s'il était décidé, estimant qu'il était susceptible d'attirer de nouveaux demandeurs d'asile en Europe. Les mesures de réinstallation épargnent dans l'immédiat des vies humaines, en évitant les risques considérables liés aux traversées. En facilitant la réinstallation, les pays de l'UE apporteraient un soulagement direct aux pays qui accueillent sur leur sol les camps de réfugiés (près de 1,5 million de personnes au Liban pour une population de 8 millions d'habitants).

Une politique européenne de réinstallation aurait enfin l'avantage de peser positivement dans les négociations que mène l'UE avec certains pays d'origine et de transit. Le processus de Khartoum¹¹⁰, lancé par l'Italie à Rome en novembre 2014, en est un bon exemple. Initié avec la participation de nations dont l'impact sur le flux secondaire de Calais est déterminant (Égypte, Érythrée, Éthiopie, Soudan sud et nord, Kenya, Somalie), il inclut aussi la France et la plupart des pays de l'UE. Aussi difficiles que soient les négociations dans une telle configuration, il s'agit d'un des rares espaces où des issues politiques aux conflits peuvent être envisagées.

Proposition 17 : mettre en place avec le HCR un processus pérenne de réinstallation

La mission soutient la position de la Commission européenne et du HCR en faveur d'une approche européenne raisonnée de réinstallation pérenne.

Elle suggère que les critères proposés à la négociation portent non seulement sur la répartition des réfugiés entre les 28 États de l'UE, mais aussi sur celle des nationalités accueillies, en souhaitant qu'une proportion suffisante de Soudanais et d'Erythréens soit prise en compte.

Elle recommande au Gouvernement qu'un lien soit établi, avec un engagement actif de la France dans le processus de Khartoum.

Elle recommande qu'un lien de coopération organique soit établi entre les directions compétentes du Ministère des Affaires étrangères et de l'Intérieur, pour que les positions de la France, en particulier dans la Corne de l'Afrique, tiennent compte de la dimension migratoire.

¹⁰⁹ COM(2015)240 p4/5 et annexe 2.

¹¹⁰ Conférence ministérielle du processus de Khartoum, UE/Corne de l'Afrique, Rome 28 novembre 2014.

Conclusion

Au moment de conclure ce rapport, en juin 2015, la situation à Calais se tend à nouveau dangereusement. Un afflux important de migrants corrobore de manière très rapide la reprise des arrivées en Italie (de l'ordre de 35 000 en avril et Mai). Le climat est ainsi comparable à celui qui a précédé l'été 2014. A tout le moins est-il clair que les conditions d'une maîtrise des flux ne sont pas réunies au sens où ce rapport avait pour but de les proposer. Une telle situation critique appelle des solutions de crise. Cependant la crise elle-même n'aura qu'un temps. Il convient plus que jamais de regarder, pouvoirs publics et associations situés en première ligne, « le pas d'après ».

Il se pourrait même que cette situation critique conduise à hâter les solutions de long terme proposées dans ce rapport : engager sans attendre des négociations avec nos voisins pour aboutir à un pilotage cohérent et solidaire du flux secondaire, évitant les arrivées brutales et massives à Paris et à Calais ; créer à Calais même les conditions d'un dialogue, y compris avec les communautés de migrants ; offrir ailleurs qu'à Calais une puis plusieurs zones de répit où le choix de demander l'asile devient effectif et trouve une réponse juste prenant en compte les capacités des migrants et leurs projets ; anticiper à grande échelle la question de la relocalisation européenne depuis l'Italie et la Grèce en s'appuyant sur la démarche concertée et solidaire d'un groupe pionnier d'États membres ; appliquer avec fermeté et efficacité les dispositions qui concernent les retours et traquer efficacement les filières ; étudier la faisabilité d'une régulation en amont du trafic des poids lourds.

Bien entendu, ces orientations de moyen et long terme supposent qu'ensuite, notre pays et ses partenaires européens auront les moyens de réussir l'accueil : non seulement en créant les capacités additionnelles requises par une instruction accrue des demandes de protection, mais aussi par un effort supplémentaire d'intégration des personnes qui en bénéficieront et qui seront plus nombreuses qu'au cours de la décennie précédente. Cette exigence n'était pas dans l'objet de notre mission. Mais on ne peut manquer de l'évoquer, car elle en appelle en définitive à l'adhésion de l'opinion publique, une adhésion à laquelle il convient de travailler sans relâche. Que deviendrions-nous si, rétifs aux exigences de l'asile, nous perdions la mémoire des tragédies qui en ont instauré le devoir ?

C'est pourquoi il nous paraît nécessaire d'évoquer une autre perspective de long terme que notre rapport n'a pas explorée, celle de la relation stratégique avec les pays d'origine des migrants de Calais et plus généralement avec le continent africain. Le flux migratoire durable poussé de l'Afrique vers l'Union européenne par les conflits, les violences et les misères, se situe dans la perspective beaucoup plus large d'échanges de populations entre les deux continents mus par un différentiel incontournable de démographie et de richesse. La réponse véritable aux conflits qui nourrissent l'exode comme aux situations de misère procède d'un autre regard sur les chances de développement de l'Afrique. Elles s'avèrent aujourd'hui immenses malgré les conflits qui obscurcissent notre vision à court terme. Les opportunités que l'Europe trouverait à des migrations réciproques peuvent être décisives. Il ne faut donc jamais oublier les projets et le courage des migrants à Calais qui resteront toujours tendus entre ici et là-bas, entre les lieux d'accueil et leur terre natale. Ils expriment aussi pour nous une promesse. La solidarité que nous serons capables d'organiser concrètement et pragmatiquement aujourd'hui à leur égard est l'un de nos meilleurs investissements pour l'avenir de nos enfants.

ANNEXE 1 – Remerciements

Des remerciements spéciaux sont adressés :

- aux deux relecteurs du rapport :

- Jean-Pierre Battesti
- Alexandra Doublet

- à toutes celles et ceux qui ont facilité les déplacements de la mission :

- Dans les squats et les camps de migrants : Martine Devries de Médecins du Monde,
- En Angleterre : David Reed de l'ambassade britannique,
- A Malte : Frédéric Depetris et Laurence Laude de l'ambassade de France à Malte,
- En Italie : Enrico Pavone de l'ambassade d'Italie en France et Donatella Candula du ministère italien de l'Intérieur,
- Pour l'hébergement de ses réunions à Calais : Daniel Boulogne, président de la Maison pour tous,
- Pour l'ensemble de ses déplacements : Denis Lecanu du service déplacements de la DGEF,
- Pour ses déplacements à Calais : Gilles Hénon, chauffeur de la sous-préfecture de Calais

- ainsi qu'à Béatrice Le Fraper du Hellen, ambassadrice de France à Malte, dont la mission a été le premier hôte, pour la qualité de son accueil.

ANNEXE 2 - Personnes rencontrées

Institutions internationales

UN-HCR

Philippe Lecler, délégué en France
Jon Hoisaeter, executive assistant à Malte
Maurizio Molina & Riccardo Clerici, Italie
Stefan Maier, administrateur de protection
Mathilde Thiberghien

OCDE

Jean-Christophe Dumont, chef de la division des migrations internationales
Thomas Liebig

Commission européenne

Belinda Pyke, DG Home
Laurent Muschel, DG Home, Director migration and asylum
Henrik Nielsen, DG Home, Head of unit, Border management and Schengen governance
Daniel Guyader, European external action service, Head of division global issues
Robert K. Visser, directeur de l'EASO
Tim Cooper et Lise Pénisson, EASO

Ambassade du Royaume-Uni en France

Peter Ricketts, ambassadeur
David Reed, 1er conseiller
Chloe Lee Rice, assistante migration

Etat

Conseil constitutionnel

Jacques Barrot

Défenseur des droits

Jacques Toubon
Bernard Dreyfus, délégué général
Charlotte Clavreul, magistrate

Parlementaires

Natacha Bouchart, sénatrice- maire
Yann Capet, député

Premier ministre

Pascal Augier, conseiller marine au cabinet militaire

Ministère de l'Intérieur

Cabinet

Pierre-Antoine Molina, directeur-adjoint du cabinet
Raphaël Sodini, conseiller immigration au cabinet
Emmanuel Barbe, conseiller diplomatique

IGA

Arnaud Teyssier, inspecteur général
Jean-Pierre Battesti, inspecteur général
Florian Valat, inspecteur de l'administration

DGEF

Luc Derepas, directeur général
Benoît Brocard, directeur de l'immigration
Brigitte Fresnais-Chamaillard, chef du service de l'asile
Christine Dagorn, chef de département
Magali Manse, chef de la section Dublin
Aurélie Bornand, DIMM / BCT

DGPN

Jean-Marc Falcone, directeur général
David Skuli, DCPAF

OFII

Yannick Imbert, directeur général et ancien sous-préfet de Calais
Stéphane Bergamini, directeur territorial

OFPRA

Pascal Brice, directeur général
Marie Salord, magistrate

OCRIEST

Julien Gentile, directeur

Ministère des affaires étrangères

Béatrice Le Fraper du Hellen, ambassadrice à Malte
Catherine Colonna, ambassadrice en Italie
Erkki Maillard et Cédric Manuel de l'ambassade de France en Italie
Guillaume Lacroix, conseiller Afrique au cabinet

Services déconcentrés

Préfectures

Denis Robin, secrétaire général du ministère de l'Intérieur, ancien préfet
Jean-François Cordet, préfet de région
Fabienne Buccio, préfète

Parquet général de Douai et parquets de Boulogne-sur-mer et Saint-Omer

Marie-Suzanne Le Quéau, procureure générale
Jean-Pierre Valensi, procureur de la République
Sébastien Pieve, procureur de la République

Sous-préfecture de Calais

Denis Gaudin, sous préfet
Michel Heuzé, ancien sous-préfet
Jean-Marc Roeschert, secrétaire général

Sous-préfecture de Saint-Omer

Christian Abrard, sous-préfet

Tribunal de grande instance

Louis-Benoit Bettremiez, JLD

DDCS

Serge Szarzynski, directeur

DDSP

François Angelini, directeur,
Thierry Alonso, ancien directeur
Jean-Paul Arbelin, commissaire
Madame Lapotre,
Messieurs Legallais, Gournay, Debove, Balland, Hochart, Deliste, Imbert, Flahaut,
Delannel, Poidevin

DDPAF

Renaud Bernhardt, directeur
MM. Thierry Choquet, coordonnateur du littoral, Didier Lenseele, chef de service, Damien Soufflet, chef de service, Freddy CHEVALIER, chef d'état-major, Sylvain Pincet, chef du CRA, Eric Bauer, Chef de la brigade mobile de recherches

Centre hospitalier de Calais

Martin Trelcat, directeur
Rémy Dumont, président de la CME
Mohamed Elmouden, directeur de la PAS
Sophie Maréchal, directrice des finances

Service départemental d'incendie et de secours (SDIS)

Louis Moreau, colonel, directeur départemental
Mathieu Riedinger, capitaine, commandant du centre de secours de Calais

Collectivités locales

Ville de Calais

Emmanuel Agius, 1er adjoint
Philippe Mignonet, 4ème adjoint
Jordi Zuniga, directeur du cabinet
Ronald Chrétien, commandant de la police municipale

Communauté d'agglomération Cap Calaisis

Philippe Blet, ancien président

Conseil départemental

Michel Dagbert, président
Yvan Druon, vice-président
Philippe Vasseur, ancien conseiller général
Jiovanny Dumoulin, chargé de mission au cabinet
Fanny Bertrand, chargée de mission
Dany Marcy et Valérie Bee, du service enfance

Conseil régional

Daniel Percheron, président
Madjouline Sbai, vice-présidente
Bertrand Péricaud, conseiller régional
Yves Duruflé, DGS

Communauté urbaine de Dunkerque

Rizlane Bibaoui, DGA

Opérateurs

Chambre de commerce et d'industrie de la Côte d'opale

Jean-Marc Puissesseau, président
Olivier Mailley, délégué général
Jean-Michel Roussel, directeur sureté

Eurotunnel

Michel Boudoussier, directeur général délégué
Philippe de Lagune, directeur de la déontologie et de la sécurité
Bruno de Pontfarcy, directeur sureté, flor et moyens généraux

Associations

Guillaume Alexandre, directeur général de la vie active
Cécile Bossy, coordinatrice littoral mission migrants Médecins du Monde
Jean-François Chaumette, délégué Emmaüs
Vincent de Conninck, délégué départemental Secours catholique
Achille Denis, La vie active
Véronique Devies, président départementale Secours catholique
Monique Devries, présidente Médecins du Monde
Stéphane Duval, directeur de centre, la vie active
Philippe Elias, COS
Lou Einhorn, sociologue
Jacques Gaillard, président Audasse
Maël Galisson, coordonnateur plate forme de service aux migrants
Pierre Henry, directeur général France Terre d'asile
David Lacour, directeur de Solid'R
Jean-Claude Lenoir, président Salam
Jean-François Roger, directeur d'établissement, France terre d'asile
Christian Salomé, président, Auberge des migrants
Nan Suel, président Terre d'errance
Philippe Wanesson, le réveil calaisien

Universitaires

Olivier Clochard

Karen Akoka

Interlocuteurs étrangers

Associations internationales et étrangères

Croix-Rouge

Maryam Raffi

Hripsimé Torossian

Michel Derr, ancien directeur du centre de Sangatte

IOM

Clarissa Azkoul

Federico Soda

Refugee council

Lisa Doyle

Migrant offshore aid station (MOAS)

Martin Xuereb

Regina Egle Catrambone

Jesuit Refugees service

Jean-Marie Carrière

Stefan Kessler

Katrin Camilleri

Christopher Hein

Save the children

Alessio Fasulo

Interlocuteurs italiens

Domenico Manzione, sous-secrétaire à l'Intérieur

Marco del Panta, directeur général italiens à l'étranger et politiques migratoires

Mario Morcone, directeur du département des libertés civiles et de l'immigration

Giovanni Pinto, directeur de l'immigration et de la police des frontières

Armando Gradone, prefetto di Siracusa et ses équipes

Annunziato Varde, prefetto di Ragusa et ses équipes

Lea Passalacqua, vice-prefetta di Porto di Empedocle

Alexander Tortell et Amanda Vella (AWAS)

Sebastiano Maccarone, directeur du centre de Cara di Mineo

Interlocuteurs britanniques

Mike Anderson – Director general, international and immigration policy

Robert Arnott, Director of border and immigration system directorate

James Blamey, Border systems planning team

Glyn Williams, Director of immigration policy

Rob Jones, Head of asylum and family policy unit

Sharon Sawers, Head of strategic communications, marketing and insight

Nicky Jackson, Strategic communications – migrant communications

Peter Storr, Director international directorate

Emma Gibbons, Deputy director european unit

Louise Treves, Diplomatic efforts

Robert Jones, Head of operations, Criminal investigation immigration

David Fairclough, deputy director, Criminal investigation immigration

Interlocuteurs maltais

Josette Zerafa, director, office of the permanent secretary

Jonathan Galea, directeur général pour la mondialisation et le développement international

ANNEXE 3 - Composition du Comité de pilotage

HCR

Collège Etat

Préfecture

DDCS

DCSP

DDPAF

DGEF

OFII

OFPRA

Collège Institutions locales

Député

Ville de Calais

Communauté d'agglomération Cap Calaisis

Conseil départemental

Conseil Régional

Chambre de commerce et d'industrie de la Côte d'Opale

Collège associations

Médecins du Monde

Secours catholique

France Terre d'asile

Salam

Auberge des migrants

Emmaüs

Plate forme de service aux migrants

Personnalité qualifiée

Olivier Clochard de l'université de Poitiers - Migreurop

ANNEXE 4 - Tableau de bord pour le Calaisis et le flux secondaire européen

1. Éléments généraux d'analyse du contexte européen et international

A. Relevé du dernier bulletin de prospective Frontex (quatrième trimestre 2014)

Source : http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf

Extrait : "Depuis 2009, on observe une pression relativement constante aux frontières extérieures de l'Europe. De 104 060 entrées illégales détectées en 2010, elles sont descendues à 72 437 en 2012 pour remonter à 107 365 en 2013. C'est en 2014 que le nombre d'entrées illégales détectées aux frontières a brutalement augmenté pour atteindre 283 532 en 2014, soit une augmentation de 164% par rapport à 2013. Ce pic est principalement expliqué par le grand nombre de réfugiés syriens (79 169) venus demander l'asile en Europe. Ils représentent à eux seuls plus du quart (28%) des personnes détectées aux frontières de l'UE. Les Erythréens, (12,2%), les Afghans (7,8%) et les Kosovars (7,9%) constituent les nationalités les plus présentes dans les flux migratoires rejoignant l'Europe.

La structure de ces flux migratoires a également évolué. En 2014, la route la plus empruntée a été la route centrale méditerranéenne où ont été détectées plus de 170 000 personnes soit 60% des passages de migrants vers l'Europe. Elle est principalement empruntée par des Syriens et des Erythréens en provenance de Libye. Si cette route était également la plus empruntée en 2011 et en 2013, elle ne représentait que 4,3% des entrées en 2010. Ce flux a augmenté brutalement entre 2013 et 2014, enregistrant une augmentation de 276% des personnes détectées.

Le second flux le plus important en 2014 est celui de l'est de la Méditerranée, qui rejoint la Grèce, la Bulgarie et Chypre puisque 50 800 personnes y ont été détectées tout au long de l'année. Là encore, ce flux est principalement composé de Syriens puis d'Afghans. Depuis 2010, la taille de ce flux est constante, avoisinant les 50 000 entrées. Pourtant, son importance a fortement décru, puisqu'il représentait 55% de l'ensemble des entrées illégales détectées en 2010 contre 18% aujourd'hui.

Mise à jour complémentaire : les dernières données *Frontex* font état, pour les cinq premiers mois de 2015, de 55 000 arrivées en Italie, 49 000 en Grèce, au total 105 000 arrivées de migrants par les flux Est et Centre Méditerranée, des flux encore supérieurs aux données correspondantes de 2014. Selon le HCR (communiqué de Juin 2015), les migrants proviendraient à 80% de pays ou zones de conflits.

B. Dernier bulletin d'analyse ou d'alerte EASO

Source : <https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/Quarterly-Asylum-Report-Q4.pdf>

Extrait : « En 2014, le nombre de demandeurs d'asile en Europe s'est élevé à 660 000 personnes, soit 42% de plus qu'en 2013. Ce chiffre est en augmentation croissante depuis 2006, année durant laquelle 200 000 personnes ont demandé l'asile en Europe.

Au quatrième trimestre de l'année 2014, l'Allemagne, la Suède, l'Italie et la France ont reçu à eux seuls près de 62% de l'ensemble des demandes d'asile enregistrées. De fait, pour l'ensemble de l'année 2014, l'Allemagne aura reçu près de 203 000 demandeurs d'asile soit 30% du total tandis que la Suède en aura reçu 81 000 (12,3%), la France 64 000 (9,7%) tout comme l'Italie.

Cette année, les demandeurs d'asile les plus nombreux étaient de nationalité Syrienne, des Balkans, Erythréenne, Afghane, Pakistanaise ou Irakienne. Ces données s'expliquent principalement par la situation qui prévaut dans ces pays.

En **Syrie**, qui alimente le premier groupe de demandeurs d'asile en Europe avec 128 000 demandes en 2014, les combats entre les différentes milices islamistes (Etat Islamique, Al Nosra, etc.) et les forces en faveur de Bachar Al Assad ont poussé près de 3,8 millions de syriens à quitter le pays. Depuis le début du conflit à l'hiver 2011, cette guerre aurait fait 230 000 morts. Mi 2014, le Bureau des Nations Unis chargé de la coordination des affaires humanitaires estimait également que 10,8 millions de Syriens, sur une

population de 22 millions, sont touchés directement par le conflit. En l'absence de perspective de paix, la situation risque de se détériorer dans les mois à venir.

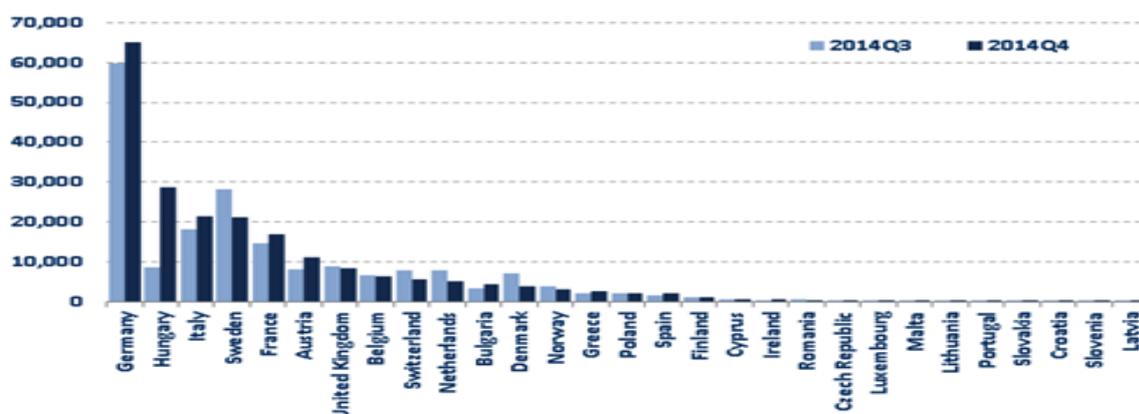
En **Érythrée**, le président Issaias Aferworki a instauré un service militaire illimité qui place dans une situation proche de l'esclavage jeunes hommes et femmes dès leur 17 ans. Dans un rapport de l'ONU publié lundi 8 juin, 3 experts de l'organisation condamnent des violations systématiques et à grande échelle des droits de l'homme, notamment par le biais d'arrestations et de détentions arbitraires, ainsi que par le recours banalisé aux traitements inhumains ou dégradants. De fait, plus de 5000 Erythréens fuiraient ce régime chaque mois et ils seraient près de 360 000 réfugiés Erythréens dans le monde.

En **Afghanistan**, le régime taliban destitué en 2001 2002 s'est rapidement reconstitué et a lancé des campagnes violentes d'intimidation contre le nouveau gouvernement et les personnes soupçonnées de le soutenir, notamment au travers d'enlèvements, d'assassinats ciblés, de menaces et de listes noires. Depuis 2014, un nouveau gouvernement d'unité nationale tente de maintenir le calme dans le pays mais l'insurrection continue de s'étendre dans depuis le Sud du pays vers les Nord et le Centre. En 2014, plusieurs attaques importantes ont été perpétrées par les Talibans faisant des milliers de morts civils et touchant les services de renseignements, les militaires et la police afghanes.

En **Irak**, l'Etat Islamique occupe désormais l'Ouest et le centre du pays, notamment Mossoul. Dans ces régions, les minorités religieuses (chrétiens, Yézidis, etc.) sont persécutées. L'EI continue les combats et cherche à s'étendre davantage, notamment vers le Kurdistan Irakien. En 2014, ces combats ont poussé plus de 2 millions de personnes à se déplacer.

Au **Soudan**, où le président Omar Al Bachir a été réélu en avril 2015, les exactions au Darfour et les violations des droits de l'homme sont nombreuses. Les exactions contre les populations locales par les milices janjawids, soutenues par le gouvernement, au Darfour dès 2004 ont, selon l'ONU fait plus de 300 000 morts et 2,5 millions de déplacés. La situation humanitaire au Darfour s'est de nouveau détériorée durant les deux dernières années à cause du conflit entre janjaweds et rebelles. 4000 000 nouveaux déplacés internes ont été enregistrés par le HCR entre janvier et aout 2014 et 6,9 millions de personnes y ont besoin d'une assistance humanitaire. Par ailleurs, la frontière avec le Soudan du Sud, qui a acquis son indépendance en 2011, est encore le théâtre de nombreux combats. Dans le reste du pays, le gouvernement réalise de nombreuses arrestations et détentions arbitraires, pratique des traitements inhumains ou l'enlèvement de rebelles présumés. Pourtant, la CPI qui avait lancé une enquête sur Omar el-Béehir pour génocide et crime de guerre au Darfour a suspendu son enquête à la fin de l'année 2014, faute de soutien. »

Total des demandes d'asile selon le pays d'accueil, 4^e trimestre 2013 et 2014

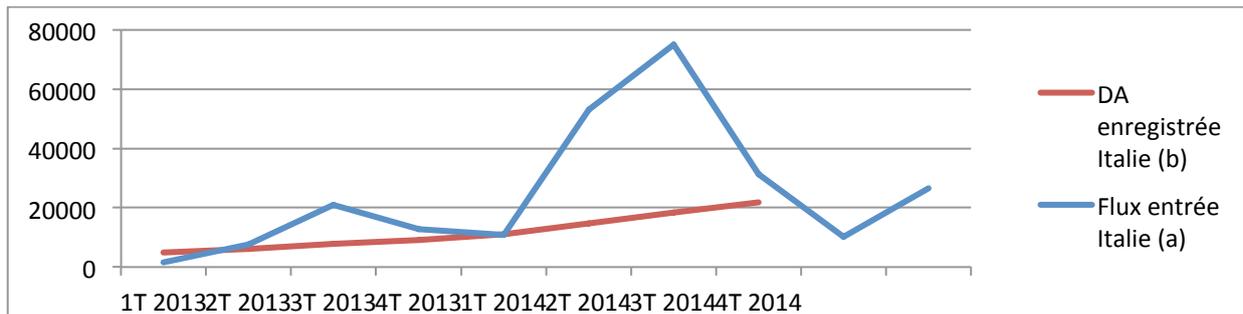


Source: Eurostat, 18.03.2015

2. Suivi du nombre de migrants dans le Calais et analyse de la tendance.

A. Suivi du flux secondaire au départ de l'Italie

Période	1T 2013	2T 2013	3T 2013	4T 2013	2013	1T 2014	2T 2014	3T 2014	4T 2014	2014	1T 2015	2T 2015 (A)
Flux entrée Italie (a)	1524	7546	21025	12825	42920	10912	52922	74912	31304	170050	10 165	26 563
DA enregistrée Italie (b)	4910	6000	7875	9150	27935	11065	14745	18415	21870	66095		



Commentaire au 25 /06 /2015 : Les données les plus récentes publiées par le HCR font état de 39 000 arrivées en Italie de Mars au 10 Juin. A ce rythme on atteindra pour l'ensemble du trimestre un niveau comparable à celui du second trimestre 2014. Surtout, un flux nouveau d'arrivées est constaté en Grèce, presque aussi important que le flux italien, s'élevant à 45 000 depuis le début de 2015 (49 000 arrivées sur les côtes italiennes). Ce dernier flux composé d'une majorité de Syriens et d'Afghans présente des caractères très similaires au flux italien de l'an dernier.

B. Suivi du nombre de migrants dans le Calais (Evolution mensuelle du nombre de migrants dans le Calais)

Mois	Janv	Fèv	Mars	1T	Avr	Mai	Juin	2T
2012	99	129	82	103	95	56	78	76
2013	236	250	253	246	254	245	238	246
2014	448	447	452	449	451	506	532	496
2015	2100	2100	2100	2100	2100			

Mois	Juil	Aout	Sep	3T	Oct	Nov	Dec	4T
2012	137	156	124	139	175	266	203	215
2013	231	258	171	220	187	347	375	303
2014	897	892	1581	1123	1800	2150	2160	2037
2015								

Source DG PAF, Avril 2015, données trimestrielles en moyenne sur trois mois
Rupture de série : à partir d'avril ouverture du Centre Jules Ferry

Au second trimestre 2015 les estimations de la DG PAF pour le Calais comprenant le site autour du Centre Jules Ferry ouvert en avril sont de l'ordre de 2500 en Mai.

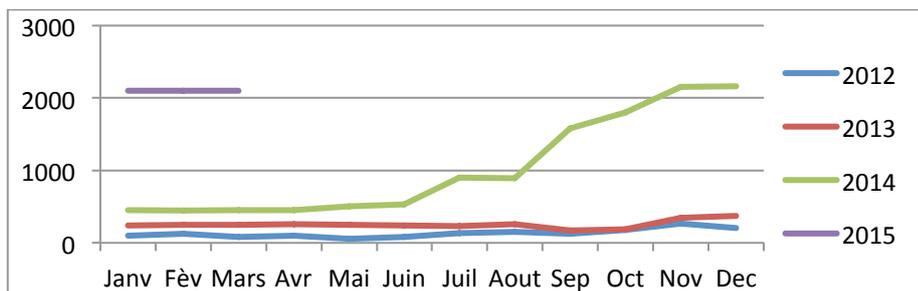
C. Suivi du nombre de migrants dans le Calais (Evolution mensuelle)

Mois	Janv	Fèv	Mars	1T	Avr	Mai	Juin	2T
2012	99	129	82	103	95	56	78	76
2013	236	250	253	246	254	245	238	246
2014	448	447	452	449	451	506	532	496
2015	2100	2100	2100	2100	2100			

Mois	Juil	Aout	Sep	3T	Oct	Nov	Dec	4T
2012	137	156	124	139	175	266	203	215
2013	231	258	171	220	187	347	375	303
2014	897	892	1581	1123	1800	2150	2160	2037
2015								

Source DG PAF, Avril 2015, données trimestrielles en moyenne sur trois mois
Rupture de série : à partir d'avril ouverture du Centre Jules Ferry

Au second trimestre 2015 les estimations de la DD PAF pour le Calais comprenant le site autour du Centre Jules-Ferry ouvert en avril sont de l'ordre de 2500 en mai.



Source : DDPAF

D. Anticipation des ruptures de tendance suite aux variations en Italie (et en Grèce)

Point bas trimestriel du cycle des arrivées en Italie a	1T2012	1T2013	1T 2014	1T 2015
Reprise de la hausse des migrants en Calais b	juil-12	juil-13	mai-14	juin-15
Délai b-a	5 mois	6 mois	4 mois	Mars/avril 2015 (prev)

5 mois

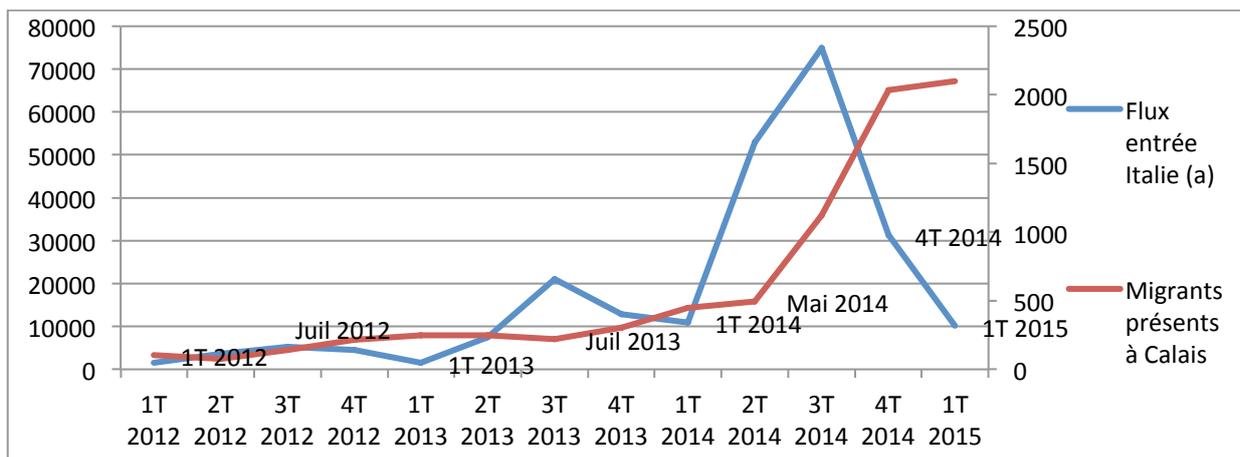
4 mois

Commentaire : le décalage observé entre la reprise des flux d'arrivée en Italie (point trimestriel bas) et la reprise de l'augmentation du nombre de migrants à Calais a eu tendance en trois ans à se réduire pour être de l'ordre de 4 mois. Les flux d'arrivée ont recommencé de croître au deuxième trimestre 2015 (point bas 1er trimestre) en Italie et en Grèce. Le pallier observable du nombre de migrants à Calais au 1er trimestre correspond aux observations antérieures. La hausse du nombre de migrants dans le Calais au cours du deuxième trimestre intervient encore un peu plus tôt que l'an passé, ce qui pourrait être dû au flux grec exceptionnellement élevés. Selon les informations du HCR, les nationalités présentes à l'arrivée en Italie depuis le 1er trimestre comporte une part plus importante de ressortissants d'Afrique de l'Ouest et subsaharienne, mais cela ne devrait pas avoir d'incidences à Calais.

E. Suivi des variations du nombre de migrants dans le Calais

Période observée	Flux entrants en Italie	Migrants présents dans le Calais
1T 2012	1589	103
2T 2012	3685	76
3T 2012	5323	139
4T 2012	4554	215
1T 2013	1524	246
2T 2013	7546	246
3T 2013	21025	220
4T 2013	12825	303
1T 2014	10912	449
2T 2014	52922	496
3T 2014	74912	1125
4T 2014	31304	2037
1T 2015	10 165	2100
2T 2015 (Avril-Mai)	44 000	2500(e)

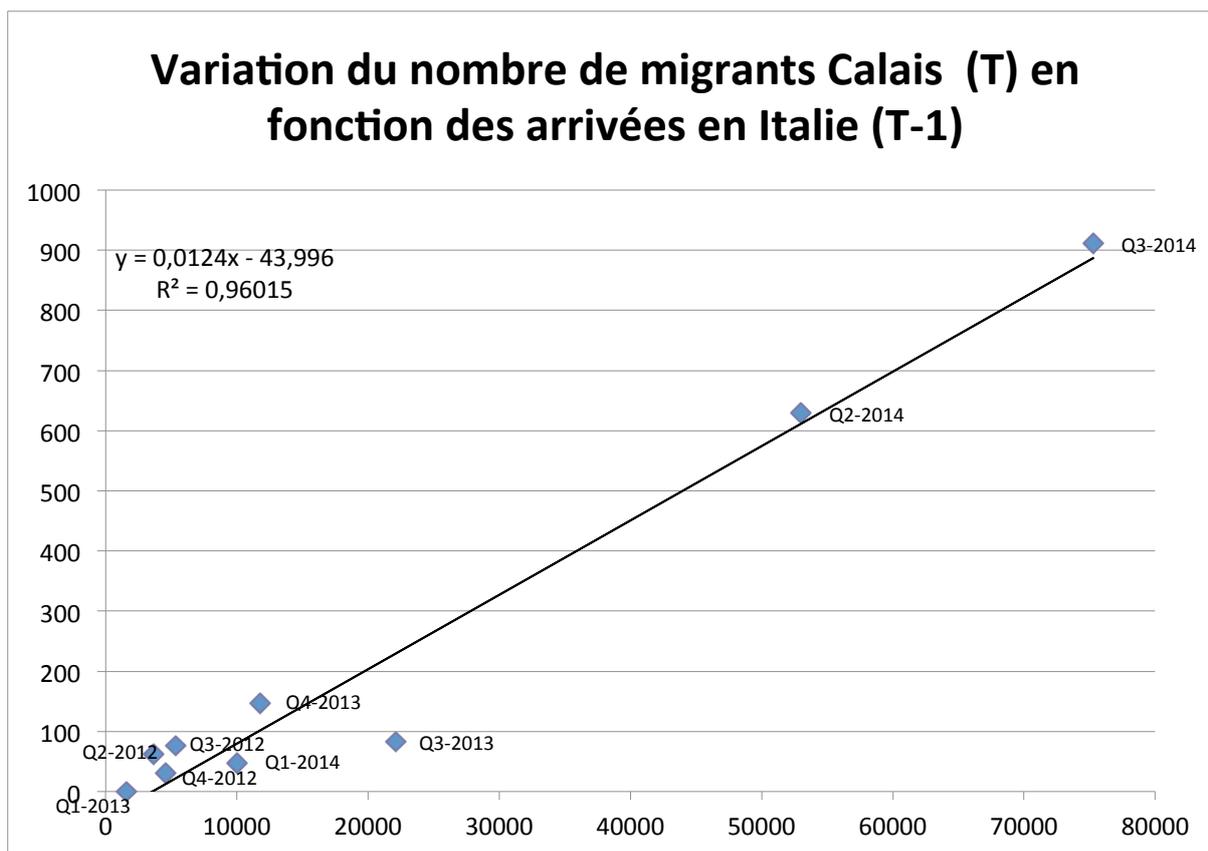
Sources : Frontex, DD PAF



Illustrés par le graphique ci-dessus, les évolutions respectives depuis 3 ans du flux d'entrée en Italie et du nombre de migrants présents dans le Calais présentent deux caractères :

1. Un décalage d'environ un trimestre de retard des présences par rapport aux flux d'entrée
2. Une « hystérésis » de la présence des migrants : chaque arrivée massive en Italie aboutit à un pallier qui ne se réduit pas ensuite.

Les données provisoires pour le 2^e trimestre 2015 reflètent cette « hystérésis » avec un pallier entre le 4^e trimestre 2014 et le 1^{er} trimestre 2015. La poussée du nombre de migrants observée au 2^e trimestre est sensiblement plus forte que le mouvement saisonnier habituel. Elle ne s'explique pas par le flux d'arrivée en Italie au 1^{er} trimestre. Cette situation pourrait correspondre à un flux supplémentaire d'arrivées en Grèce, d'un montant beaucoup plus élevé qu'en 2014, et qui se cumule aux flux italiens (depuis le début de 2015 jusqu'au 10 Juin : 49 000 arrivées en Italie, 44 000 en Grèce, source HCR).



F. Suivi des nationalités présentes à Calais

Nationalités	2014 (a)	2014(b)	Demandeurs d'asile accompagnés
Érythrée	20	45,5	7,5
Afghanistan		14,6	5
Syrie	25	15	1,3
Iran		6,8	2,2
Albanie		5,4	
Vietnam		3,5	
Soudan		6	75
Inde		0,6	2
Irak		0,4	
Pakistan		1,6	2
Palestine		0,1	0,5
Autres (Asie)	15		
Autres (Afrique)	36		
Total Autres	51	1	
Total général	100	100	100

Sources : 2014(a) : arrivées en Italie Frontex ; 2014(b) : DD PAF, étrangers interpellés dans les camions à Calais ; Demandeurs d'asile accompagnés : sous-préfecture période d'Octobre 2014 à Avril 2015

Syriens et Érythréens, bien représentés à Calais, y demandent très peu l'asile ; au contraire les Soudanais sont à la fois très représentés à Calais compte-tenu de leur importance dans le flux méditerranéen et très nombreux dans la demande d'asile compte tenu de leur présence à Calais. Toutefois les déclarations de nationalités enregistrées par la Police de l'air et des frontières dans le contexte d'interpellations dans les camions peuvent surestimer la proportion réelle d'Erythréens.

G. Accès à la procédure d'asile à Calais

1 Activités de la permanence d'accueil à la Sous-préfecture de Calais

	2013 total et moyenne mensuelle		2014 total et M. Mensuelle moyenne mensuelle		2015 janvier à avril total et moyenne mensuelle	
Flux d'entrée : primo demandeurs	399	33	845	74	447	112
Flux de sortie (a):	391	32	1053	88	568	142
- APS (b)	98	8	525	44	267	67
- Convocations Dublin III (c)	54	5	194	16	144	36
- Refus de séjour notifiés(d)	239	20	334	28	157	40
Taux d'admission à la procédure Europe : b+c/a en%	40		68		72	
Taux d'admission à la procédure France : b/a en %	24		50		47	

Source : Sous préfecture de Calais

Commentaire : le flux d'entrées n'est pas comparable au flux de sorties. Ce dernier comporte des personnes rencontrées plusieurs fois par la sous préfecture. Il peut aussi y avoir un décalage dans les périodes respectives d'enregistrement .

Si l'on s'en tient au seuls flux de sorties, on constate que le nouveau régime d'accueil instauré depuis octobre 2014 aboutit à un flux de sorties vers l'accès à la procédure d'instruction par l'OFPRA (correspondant à une autorisation provisoire de séjour) de l'ordre de 70 par mois , soit environ 50% du total des sorties . Le solde se répartit à peu près par moitié en convocations Dublin (accès à la procédure d'asile ailleurs en Europe) et refus de séjours.

2 Instruction par l'OFPRA des demandes d'asile enregistrées à la Sous Préfecture de Calais

	Nov/déc 2014	Janv/mars 2015	Nov 2014/mars 2015
Total demandes enregistrées	399 (48)	175(58)	419 (84)
Décisions positives yc CNDA	13(7)	126(42)	139(28)
Rejets	4(2)	135(42)	139(28)
Taux d'admission total protection %	78	48	50

Source : OFPRA ; Chiffres entre parenthèse : moyenne mensuelle

Commentaires : En régime de croisière , le flux de demandes enregistrées par l'OFPRA se rapproche de celui des autorisations provisoires de séjour délivrées par la sous préfecture de Calais , de l'ordre de 70 par mois (cf. tableau supra) avec un rattrapage en cours . Il y a un décalage entre les dossiers enregistrés et pris en charge par l'OFPRA et les décisions qui reflètent les durées d'instruction y compris les recours instruits par la CNDA.

Le taux d'admission total , de l'ordre de 50% est nettement supérieur au taux correspondant pour la France entière.

