



INHESJ  
INSTITUT NATIONAL  
DES HAUTES ÉTUDES  
DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE

INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ÉTUDES DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE

## TRAVAUX DES AUDITEURS

27<sup>e</sup> Session nationale « Sécurité et Justice » 2015-2016  
Groupe de diagnostic stratégique (GDS) n°7

# LES DÉFIS MIGRATOIRES AU XXI<sup>e</sup> SIÈCLE, QUELLES RÉPONSES ?



JUIN 2016  
ISSN 2265-447X



Les membres du groupe de diagnostic stratégique n°7 :

**Président du GDS :** **Frédéric DEROO**, *ministère de la Défense, commissaire des armées*

**Vice-présidents :** **Laurent DUFOUR**, *directeur de cabinet, communauté d'agglomération Durance Lubéron Verdon, commune de Manosque*

**Annie KENSEY**, *ministère de la Justice, chercheuse en démographie pénale, cheffe de bureau des études et statistiques*

**Tuteur :** **Matthias DELOBEL**, *adjoint au DGA, ville de Lyon*

**Sylvie ACHARD-DALLES**, *magistrate*

**Franck ANOUCHIAN**, *chef de secteur adjoint, ministère de la Défense*

**Patrick HENRY**, *colonel de gendarmerie*

**Hervé LABRUNIE**, *adjoint au chef du département « relations internationales », SNCF*

**Mounir LALDJI**, *colonel de gendarmerie algérien, auditeur du Centre des hautes études du ministère de l'intérieur (CHEMI)*

**Ivan MARCIANO**, *directeur général, société ITQ Security*

**Charles MORACCHINI**, *inspecteur d'académie, rectorat de l'académie de Clermont-Ferrand*

**Nathalie MOREL**, *commissaire divisionnaire*

**Pascale MOSSAN**, *chef de projet « plan d'action national » à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse*

**Christine NERCESSIAN-GROULT**, *commissaire divisionnaire*

**Jean-François PONS**, *secrétaire général de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA)*

**Laurent RAVERAT**, *inspecteur général du développement durable, Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)*

Ce document ne saurait être interprété comme une position officielle ou officieuse de l'institut ou des services de l'État. Les opinions et recommandations qui y sont exprimées n'engagent que leurs auteurs. Il est publié sous la responsabilité éditoriale du directeur de l'institut.

Directeur de la publication M. Cyrille SCHOTT, directeur de l'INHESJ



## AVANT PROPOS

**Frédéric DEROO**

président du groupe de diagnostic stratégique n°7

S'il est des sujets larges, sensibles à l'actualité et inspirant une grande diversité d'avis, chaque session nationale de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) s'empare de l'un d'entre eux.

Celui de la 26<sup>e</sup> session nationale portait sur la radicalisation islamiste et les filières djihadistes.

Pour la 27<sup>e</sup> session nationale, c'est au 7<sup>e</sup> groupe de diagnostic stratégique (GDS 7) qu'un tel thème semble avoir été confié avec la question des flux migratoires et de ses enjeux au XXI<sup>e</sup> siècle.

Pour le GDS 7 et les quinze auditeurs qui le composent, chacun des trois traits caractéristiques de ces sujets<sup>1</sup> aura constitué un défi en soi dans la conduite de leurs travaux.

(1) Étendue du sujet; sensibilité à l'actualité; diversité des points de vue.

En premier lieu, la richesse du thème qui lui a été confiée, par son histoire, par ses aspects transversaux et par ses acteurs, lui a imposé de sélectionner ses modes d'entrée.

Dans la mesure où la multitude d'études de tous ordres en la matière, d'une extrême fécondité, constitue une source particulièrement abondante de matière première; la difficulté principale aura consisté à en extraire la substantifique moelle ainsi que des lignes forces en rapport avec le thème imposé.

Au-delà du « de quoi s'agit-il » du maréchal FOCH, sans faire de conjectures hors-sol ni s'imposer de tabous, il y avait lieu, dans un cadre donné, géographique, celui délimité par la France, l'Europe et l'espace international, et celui des politiques publiques (économique, sociale ou de sécurité), de bien détecter ceux des enjeux majeurs qui se profilent et d'éviter de céder à la tentation d'en rester aux mouvements de surface.

Par ailleurs, à l'instar du thème sur la radicalisation islamiste et les filières djihadistes, étudié et exposé en 2015 (GDS 3, 23<sup>e</sup> session nationale), dès septembre 2015, le sujet était au cœur de l'actualité. Dès lors, il n'a cessé d'occuper l'espace médiatique, d'alimenter les débats institutionnels, de faire réagir les opinions publiques.

La difficulté a été de lui fixer un cadre stable sans le figer.

Les faits, objectivement difficiles à appréhender, leur diffusion par les canaux d'information, multiples et pluralistes, leur impact sur les enjeux électoraux ou les actions politiques, en Europe (cf. les accords de La Valette, novembre 2015), comme en France, avec le projet de loi sur l'immigration initié en janvier 2016, ont fait peser un double risque permanent sur les travaux du GDS 7.



Le premier était de disposer d'une voie de passage de plus en plus étroite et d'infléchir ses réflexions sous l'influence des solutions officielles émergentes.

La seconde résidait dans la menace pour le groupe, de voir chaque jour ses esquisses de conclusions rendues obsolètes par l'actualité galopante et de le contraindre à une réactivité accrue pour garantir un minimum d'originalité dans un jeu de course à la mer.

Enfin, par sa nature, le thème des migrations favorise une très large diversité d'opinions.

Échantillon représentatif de cet éventail d'approches de la question, microcosme de la frange de la société dont on s'autorise à estimer qu'elle est avertie et encline au débat de qualité, le GDS 7, marqué par quinze sensibilités différentes forgées, par autant de riches expériences professionnelles, a eu à cœur, pour jouer la carte de la métaphore, d'être l'espace *Schengen des idées*.

Il a fait en sorte de favoriser leur libre circulation entre ses « auditeurs-membres », et, ainsi, d'éviter les écueils de la division, de faire en sorte de dégager une position commune, une solution acceptable par tous sans qu'il eut été question, pour aucun, de devoir renoncer à ses convictions profondes.

Les conclusions du groupe, développées dans son mémoire veulent avoir, humblement, la qualité d'une certaine forme synthétique sur un sujet volontiers considéré comme clivant.

Ces difficultés ont, bien sûr, eu une incidence sur la manière dont le groupe a travaillé et sur les choix qu'il a opérés, certains ne dégagant pas un avis unanime mais tous donnant lieu à une acceptation de principe.

Mais sa bonne intelligence ainsi que l'extrême valeur de la contribution des autorités qualifiées qu'il a pu rencontrer et représentant les secteurs les plus variés, ceux de la diplomatie, de la sécurité intérieure, des acteurs du monde associatif ou économique, ont eu raison des divergences légitimes d'opinions.

En définitive, le groupe a pu dégager de l'ensemble de ces échanges et de ses travaux des préconisations qui répondent à la problématique qu'il s'est fixée à savoir comment garantir l'impératif et la demande sociale de sécurité avec, d'une part, des flux migratoires importants, pérennes et difficilement tarissables et, d'autre part, l'acquis européen de libre circulation des personnes, sans jamais se départir d'un principe qui a joué comme un phare, et qui s'est imposé à lui dès sa première réunion, celui d'« agir pour ne pas subir ».

L'ensemble des membres du GDS 7 exprime ses plus vifs et sincères remerciements à l'adresse des personnalités qui ont bien voulu accepter le jeu des entretiens.

Il les formule également à l'endroit des membres de la direction et de l'équipe pédagogique de l'INHESJ qui lui ont apporté tout le soutien moral et matériel qui lui était nécessaire.

Il les adresse enfin à l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) qui l'a souvent accueilli dans ses locaux et permis des échanges fructueux avec ses propres auditeurs, convaincu de l'idée que ses travaux apporteront une contribution utile à la réflexion dans les défis auxquels l'Europe et la France vont devoir durablement répondre.



## Sommaire

AVANT-PROPOS..... 3

INTRODUCTION..... 9

**LA SITUATION DES DÉFIS MIGRATOIRES CONTEMPORAINS ET SON IMPACT SUR LA FRANCE :  
une réalité historique dont les dimensions contemporaines n'affecteront la France qu'à terme  
mais compromettent d'ores et déjà ses engagements politiques et sa cohésion nationale ... 13**

LES FLUX MIGRATOIRES ÉVOLUENT DE MANIÈRE SIGNIFICATIVE  
SELON DES MODALITÉS DIFFICILES À ÉVALUER..... 13

*Les causes des flux migratoires en Europe et en France restent à court et moyen termes,  
principalement d'ordre politique et/ou économique, dans des proportions relativement stables ... 13*

*Les trajets évoluent sous l'effet conjugué du déplacement des foyers d'instabilité politique  
et des comportements des États de transit ... 14*

*Les dispositifs d'évaluation et de contrôle manquent de cohérence entre eux  
et affaiblissent la fiabilité des données objectives ... 16*

LES DISPOSITIFS D'ACCUEIL ET/OU DE PRÉVENTION, conformes à la tradition humaniste de l'Europe  
et de la France sont nombreux et variés... mais inappliqués ou désormais insuffisants. ... 16

*Avec les accords de Schengen et leurs acquis, c'est un dispositif complet qui a été déployé au fil des années . 17*

*Les accords de Schengen sont assortis d'un régime d'asile européen . ... 19*

DANS UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE INCERTAIN ET FRAGILISÉ PAR LE TERRORISME,  
l'opinion publique, dépendante d'une médiatisation déformante, a des perceptions clivées,  
parfois en rupture complète avec les actions du politique. .... 20

*Un traitement médiatique souvent partiel qui brouille les réalités d'un sujet complexe ... 20*

*Le traitement médiatique impacte directement les opinions publiques ... 22*

*Le débat sociétal et politique est submergé par l'immédiateté. .... 23*



**LES ENJEUX DES DÉFIS MIGRATOIRES CONTEMPORAINS RENVOIENT AUX INSTABILITÉS GÉOSTRATÉGIQUES RÉGIONALES, relancent la nécessité de définir et mettre en œuvre une politique européenne ambitieuse et cohérente, et mettent à l'épreuve le système français. . . 25**

**LA RÉGULATION DES FLUX MIGRATOIRES REPOSE SUR UN RÉEXAMEN DE NOTRE RELATION AVEC LES PAYS D'ÉMIGRATION, DITS « ÉTATS-SOURCES » . . . . . 25**

*Si la problématique est, en grande partie, d'ordre politique, l'examen portera, également, sur l'important enjeu des actions sociales, économiques et culturelles . . . . . 25*

*Reconsidérer l'aide au développement dans le cadre d'accords bilatéraux ou multinationaux, serait de nature, pour les candidats à la migration, à revoir leur idée de « l'eldorado européen », au-delà de l'importance des revenus qu'ils renvoient « au pays » après être arrivés à destination . . . . . 26*

*Remédier aux carences des actions de sensibilisation, d'information et d'acculturation constitue un second axe d'attention . . . . . 30*

**LES DIMENSIONS NOUVELLES DES FLUX MIGRATOIRES BOUSCULENT L'ESPACE EUROPÉEN ET RÉVÈLE LES FRAGILITÉS ET LIMITES DES POLITIQUES EUROPÉENNES . . . . . 31**

*La maîtrise des routes migratoires constitue un enjeu en ce que ces trajets, et leur mobilité, révèlent les fragilités de la mise en œuvre de la construction européenne, et notamment celle des accords de Schengen, aux moyens désormais inadaptés . . . . . 31*

*Le rôle et les moyens de Frontex seront viables s'ils sont consolidés. . . . . 32*

*Surmonter les replis nationalistes est une condition nécessaire pour conforter les principes et la réalité de l'espace Schengen . . . . . 34*

*Une lutte exigeante contre l'économie criminelle est de nature à répondre au double défi de la dégradation de la dignité humaine et de remise en cause de l'État de droit . . . . . 35*

**LA MAÎTRISE DES FLUX MIGRATOIRES IRRÉGULIERS EN FRANCE DOIT SE CONJUGUER AVEC LA TRADITION ET LA POLITIQUE D'ACCUEIL DES PERSONNES À PROTÉGER . . . . . 38**

*L'ampleur des flux migratoires actuels rend d'autant plus nécessaire la maîtrise des flux irréguliers, qui passe par plusieurs leviers (coopération, contrôle, éloignement, lutte contre les réseaux) . . . . . 38*

*La politique d'accueil des personnes à protéger doit porter sur les conditions administratives et matérielles (visas, asile, accueil, intégration) autant que sur les images avec la déconstruction des représentations et la construction d'un discours audible . . . . . 40*

*La politique d'accueil suppose de reconsidérer et de mettre en perspective les moyens, en ressources humaines et financiers . . . . . 42*

**RECOMMANDATIONS . . . . . 43**

**PRÉVENIR AU PLAN INTERNATIONAL L'IMMIGRATION AU NIVEAU DES ÉTATS SOURCES ET TRAVAILLER AVEC LES ÉTATS DE TRANSIT . . . . . 43**

*Concourir au développement économique préalable . . . . . 43*

*Préconisation 1 : renforcer les instruments prévus par le processus de Barcelone . . . . . 43*

*Préconisation 2 : fixer les populations par une assistance économique . . . . . 44*

*Informers les candidats au départ et développer les actions bilatérales . . . . . 44*

*Préconisation 3 : pratiquer une politique collaborative avec les États sources . . . . . 44*

*Préconisation 4 : poursuivre le développement d'actions bilatérales avec les pays clés . . . . . 45*

*Préconisation 5 : renforcer les mécanismes de « conditionnalité positive ». . . . . 46*

*Améliorer l'action contre les réseaux criminels et le suivi des flux migratoires . . . . . 47*

*Préconisation 6 : améliorer le renseignement et la coopération pénale au plan international . . . . . 47*

*Préconisation 7 : élargir la ratification du protocole de Palerme aux pays sources de migration . . . . . 47*

*Préconisation 8 : prononcer des peines de prison adaptées contre les trafiquants . . . . . 48*



SOUTENIR DES RÉPONSES EUROPÉENNES FACE AUX DÉFIS MIGRATOIRES .....	48
Garantir le contrôle des frontières .....	48
<i>Préconisation 9 : développer une véritable « gestion intégrée » des frontières</i> .....	48
<i>Préconisation 10 : développer les moyens consacrés à l'investigation</i> .....	50
<i>Préconisation 11 : modifier la réglementation des accords de Schengen</i> .....	51
Mieux connaître les flux migratoires .....	52
<i>Préconisation 12 : conforter l'action des hot-spots</i> .....	52
<i>Préconisation 13 : développer les outils d'enregistrement des migrants</i> .....	53
Renforcer l'uniformisation des conditions à l'entrée et la politique d'éloignement .....	53
<i>Préconisation 14 : renforcer l'uniformisation des conditions d'accès à l'espace Schengen</i> .....	53
<i>Préconisation 15 : renforcer la politique d'éloignement</i> .....	54
AJUSTER, À L'AUNE DE LA CRISE MIGRATOIRE, LE CADRE JURIDIQUE ET POLITIQUE, NATIONAL, DE L'ACCUEIL ET DE L'ACCOMPAGNEMENT DES RÉFUGIÉS .....	55
Consolider le droit d'asile .....	55
<i>Préconisation 16 : systématiser l'application des décisions d'éloignement</i> .....	55
<i>Préconisation 17 : assouplir la procédure d'annulation des prestations allouées</i> .....	56
Repenser la question de l'accueil et de l'accompagnement .....	56
<i>Préconisation 18 : garantir une installation stable et digne par une coordination des acteurs publics</i> .....	56
<i>Préconisation 19 : promouvoir une évaluation des besoins sociaux, professionnels et linguistiques (mise en place d'un tutorat ; prise en charge par les pairs avec un statut associatif, réaffirmer le rôle des collectivités territoriales...)</i> .....	57
<i>Préconisation 20 : ériger en "contrat social" les droits et libertés constitutionnelles des pays d'accueil</i> .....	57
<i>Préconisation 21 : faire respecter la laïcité</i> .....	58
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>59</b>
<b>ANNEXES</b>	
Listes des personnalités consultées .....	61
Glossaire des termes/institutions/textes liés à l'immigration .....	62
Bibliographie .....	75







## INTRODUCTION

(2) Livre de la Genèse.

*« Va-t-en de ton pays, de ta patrie, et de la maison de ton père, dans le pays que je te montrerai... ».*<sup>2</sup>

Le phénomène des flux de personnes migrantes n'est pas une chose nouvelle. Les migrations ont l'ancienneté même des sociétés humaines. Elles sont au fondement des brassages entre les peuples et les civilisations. Selon la tradition, Abraham, patriarche et père des monothéismes, migra lui-même, d'Ur à Hébron<sup>3</sup>, en passant par Harran<sup>4</sup>, Sichem<sup>5</sup> et Béthel<sup>6</sup>.

(3) Capitale du royaume de Juda.

(4) Centre commercial de la Mésopotamie septentrionale.

(5) Lieu de rassemblement des tribus de Palestine à l'époque pré-monarchique.

(6) Capitale religieuse de l'Israël du nord.

(7) « Éditorial » du n° 17-18 de juillet-décembre 2011 des Cahiers de la sécurité consacré à l'immigration et à la sécurité.

La fécondité indiscutable des phénomènes migratoires s'assortit, depuis toujours, de manière quasi-consubstantielle, d'inquiétudes et de défis, tant pour les populations qui se déplacent que pour celles des territoires qui les accueillent. Ainsi, comme le soulignait André-Michel VENTRE, alors qu'il dirigeait l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) en 2011, « ces mouvements migratoires touchent aux ressorts les plus profonds des sociétés au sein desquelles ils introduisent des transformations structurelles fondamentales et durables »<sup>7</sup>.

Avec les migrations humaines, l'ordre politique interne des pays d'accueil et l'ordre politique externe se trouvent sans cesse mêlés, souvent d'une manière extrêmement complexe, pour ne pas dire conflictuelle. Cette remise en question des acquis culturels, religieux, économiques, sociaux d'une citoyenneté partagée est d'autant plus vive aujourd'hui qu'elle repose sur son internationalisation. L'internationalisation des valeurs démocratiques des pays occidentaux accentue ce phénomène. Catherine WIHTOL de WENDEN peut dire ainsi que, dans ce contexte contemporain, les questions posées par les phénomènes migratoires relatives à la sécurité, à l'économie, à la culture, à la religion et aux stratégies de puissances sont désormais inséparables<sup>8</sup>.

(8) Cf. Catherine WIHTOL de WENDEN, *La question migratoire au XXI<sup>e</sup> siècle, migrants, réfugiés et relations internationales*, Les presses de Science Po., 2<sup>e</sup> édition actualisée, 2013, 265 p.

(9) Le « fait social total » est un outil méthodologique et un concept de sciences humaines, notamment en anthropologie et en sociologie, forgé par Marcel MAUSS. Cf. *Essai sur le don*, Paris, PUF, 2007, 248 p.

Au vu de ce constat d'un « fait social total »<sup>9</sup>, d'un phénomène de cette ampleur, on soulignera sans étonnement que le débat moral et politique témoigne des très grandes difficultés rencontrées par les sociétés occidentales pour prendre compte de manière rationnelle et argumentée l'ensemble des processus en jeu dans les phénomènes migratoires ainsi que leurs conséquences.



Or, ces sociétés, et en particulier la société française durement éprouvée par les attentats commis à Paris au cours de l'année 2015, sont désorientées et ont besoin de boussoles pour la pensée, de cadres d'analyse. Devant les flux migratoires, les opinions publiques se posent des questions cruciales en quête d'un équilibre particulièrement difficile à trouver entre, notamment, la perpétuation de la tradition des droits de l'Homme, qui irrigue les traités internationaux et la construction européenne, et la demande de sécurité face à une menace terroriste croissante pouvant frapper à tout moment et en tout lieu sur l'ensemble du territoire national.

L'exigence du vivre ensemble suppose de bien distinguer et de contribuer à faire distinguer, pour éviter toute généralisation abusive, la problématique des flux migratoires en tant que phénomène de déplacement des populations - un phénomène marqué par son universalité - de la manière dont les personnes immigrées doivent d'abord être reconnues puis accueillies par les sociétés, en fonction, notamment, de leurs motivations et des différents statuts qui peuvent leur être conférés.

Le dispositif relatif à l'espace Schengen est bâti dans cet esprit car, s'il pose le principe de libre circulation des personnes, il n'est exclusif ni de contrôles de légalité des mouvements aux frontières ni de maîtrise des flux migratoires, dans des contextes de risques pour l'ordre public intérieur d'un État-membre, ni enfin d'accueil des réfugiés appelés à faire valoir le droit d'asile.

Dans ce cadre normatif, la migration, volontaire ou forcée, quel qu'en soit le motif, est un fait établi rationnellement : celui du déplacement de personnes d'un pays ou d'une région vers un autre. Le cadre de Schengen catalyse la réalité essentielle des flux migratoires, celle des faits comme celle des causes qui sont à l'œuvre. Il est aussi le révélateur de la manière dont ces faits et cette réalité sont perçus et pris en compte.

Actuellement, partout en Europe, on distingue migrations volontaires, pour motifs économiques, sociaux, culturels, et migrations forcées, pour causes politiques et/ou même climatiques.

Pour la société française, dans son espace européen, les défis les plus tangibles qu'elle est appelée à appréhender, à court ou moyen terme, sur le registre de la sécurité et de la justice concernent les réfugiés et, corrélativement, les demandeurs d'asile.

Les réfugiés sont les personnes qui craignent avec raison d'être persécutées du fait de leur origine, religion, nationalité, appartenance à un groupe social ou de leurs opinions. Ces personnes se trouvent hors du pays dont elles ont la nationalité et ne peuvent ou ne veulent, du fait de cette crainte, y retourner<sup>10</sup>. Ces réfugiés doivent, en vertu des valeurs universelles de démocratie, de liberté et de droits de l'Homme, être accueillis, « non pas en vertu, simplement, d'un acte de générosité mais d'une obligation internationale à laquelle la France a souscrit »<sup>11</sup>.

(10) Pour la complétude de la définition, cf. article 1<sup>er</sup> A2 de la convention de Genève du 28 juillet 1951.

(11) Cf. Robert BADINTER, « pas un acte de courage, mais une obligation », *Europe 1*, le 12 septembre 2015.



(12) Convention de Genève du 28 juillet 1951 ; convention de New York relative au statut des apatrides ; article 18 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

(13) Loi dite « asile » n°2015-925 du 29 juillet 2015.

(14) Cf. Jürgen HABERMAS, théoricien allemand en philosophie et sciences sociales représentant de la 2<sup>e</sup> génération de l'école de Francfort.

Les demandeurs d'asile sont ceux qui, parmi les réfugiés, et en application de cette obligation internationale, ont obtenu la protection accordée par les conventions internationales<sup>12</sup> et le droit interne français<sup>13</sup>, laquelle « doit être respectée par la population dans son entier »<sup>14</sup>.

Les mouvements migratoires soulèvent, par l'ampleur des effectifs concernés, des enjeux qui s'appréhendent en trois cercles concentriques :

- le premier de ces cercles est international, extra-européen, dans la mesure où les défis migratoires questionnent les politiques de migrations menées par les États de départ, dits États sources, et les États de transit, marqués à des degrés variables par une instabilité géostratégique constituant un terreau propice aux mouvements terroristes et, donc, un enjeu sécuritaire majeur ;
- le deuxième enserme l'Union européenne (UE) que ces mouvements migratoires déstabilisent ;
- le troisième, national, interroge la cohésion sociale, l'égalité et la fraternité, avec un enjeu spécifique qui touche au modèle français, très lié au droit du sol et qui a permis d'intégrer, voire d'assimiler, de nombreuses vagues d'immigration dans le passé.

Ces flux catalysent les faiblesses politiques et les fractures de l'Europe ainsi que certaines réalités telles que l'attractivité relative de la France pour les personnes migrantes. Ils soulignent, par ailleurs et en particulier, les insuffisances stratégiques européennes qui replacent la Turquie au centre des débats et stigmatisent les accords de Schengen sur le contrôle et de Dublin sur l'asile, sans qu'aucune proposition ne soit vraiment apportée, du moins jusqu'au récent accord turco-européen du 18 mars 2016 dont l'application s'annonce néanmoins délicate et soulève des questions de fond.

Ils sont ainsi, avec l'édification de barrières physiques qui tendent à se multiplier, de nature à mettre à mal les principes mêmes de libre circulation au sein de l'espace Schengen ainsi que de solidarité entre les États membres.

Cette fermeture des frontières, dont l'histoire montre qu'elle n'a jamais empêché les flux migratoires, contribue en revanche à alimenter le développement d'une délinquance de passeurs mais aussi de délivrance de documents administratifs falsifiés.

Dans ce contexte, appelé à durer, l'Europe doit maintenant « prouver ce qu'elle prétend être » comme a pu le souligner le ministre allemand des finances Wolfgang SCHAUBLE, avec des solutions qui ne sont pas évidentes.

Phénomène inscrit dans la nature des sociétés humaines, la question des flux migratoires se pose ainsi aujourd'hui avec une acuité renforcée, conduisant l'Europe et la France à reprendre l'initiative en s'interrogeant sur leur modèle politique et les moyens de l'adapter sans en renier les fondements.

Aussi, parce que l'arrivée des migrants en Europe et en France, en amont de leur intégration, est un invariant, c'est bien cette réalité historique des flux



migratoires et ses dimensions nouvelles, susceptibles d'affecter la France et de compromettre ses engagements politiques comme sa cohésion nationale, que nous ferons en sorte de saisir dans un premier temps (I), en soulignant la difficulté à quantifier le phénomène, en dénonçant des inerties ou des incohérences dans la mise en œuvre des dispositifs juridiques et des outils d'évaluation existants, et en mettant en exergue le délicat dialogue qu'il suscite dans la sphère publique.

Cet état des lieux dynamique nous conduira, dans un second temps (II), à étudier, de manière prospective, comment les effets des instabilités géostratégiques sont de nature à remettre en cause les acquis de la construction européenne et le système français et peuvent être prévenus, en s'interrogeant sur la nature des relations de la France avec les États sources, en s'inquiétant des atteintes à la construction européenne et en soulignant la fragilisation de la situation intérieure de la France.

En dernier lieu (III), nous formulerons des préconisations reflétant la complexité de notre champ d'études, sous-tendues par l'adage « agir pour ne pas subir » et s'attachant, en particulier, à repenser et à mettre en œuvre de manière effective les accords bilatéraux et internationaux, à rendre à la politique européenne son ambition et sa cohérence, et à réévaluer les moyens affectés par la France à sa traditionnelle politique d'accueil.



## LA SITUATION DES DÉFIS MIGRATOIRES CONTEMPORAINS

Une réalité historique dont les dimensions contemporaines n'affecteront la France qu'à terme mais compromettent d'ores et déjà ses engagements politiques et sa cohésion nationale

### Les flux migratoires évoluent de manière significative selon des modalités difficiles à évaluer

Si les flux migratoires suivent des trajectoires différentes, si leur volume augmente, les outils d'évaluation ne permettent pas de rendre compte du phénomène avec la fiabilité requise en préalable indispensable à toute analyse objective.

**Les causes des flux migratoires en Europe et en France restent, à court et moyen termes, principalement d'ordre politique et/ou économique, dans des proportions relativement stables**

Si l'Europe a connu tout au long de son histoire contemporaine une migration globalement endogène (polonaise, russe, arménienne, italienne, espagnole, portugaise,...), ce phénomène a pris un virage dans les années 1960 avec l'arrivée de migrants originaires d'Afrique (Maghreb, pays sub-sahariens) puis d'Amérique latine (Chiliens, Argentins, Brésiliens) et d'Asie du sud-est.

En ce début du XXI<sup>e</sup> siècle, une nouvelle génération de migrants et de réfugiés arrivent aux portes de l'Europe en provenance d'Afrique (Somaliens, Erythréens) et d'Orient (Syriens, Irakiens et Afghans).

Ces phénomènes migratoires trouvent leur source dans l'existence de facteurs cumulatifs ou singuliers. Des raisons d'ordre économique et social (pauvreté, famine, chômage), aussi bien que sécuritaires (conflits, épurations ethniques, persécutions religieuses), climatiques ou politiques (violations des droits de l'Homme, atteintes aux Droits des minorités) amènent à choisir la voie de l'exil.



Contraint par les circonstances du temps présent, le migrant reste animé par l'espoir de trouver une vie meilleure en s'établissant loin de son pays et de sa culture d'origine. Si le phénomène migratoire s'expliquait au XX<sup>e</sup> et au début du XXI<sup>e</sup> siècle principalement par la situation économique de certains pays riverains du sud de l'Europe, c'est aujourd'hui l'instabilité politique qui pousse les populations de l'Asie centrale, du Moyen-Orient, du Maghreb et de l'Afrique à tenter l'aventure en Europe.

### Les trajets évoluent sous l'effet conjugué du déplacement des foyers d'instabilité politique et des comportements des États de transit

Dans les années 2000, les voies terrestres étaient privilégiées par les migrants, mais les mesures prises par les États de transit – notamment de renforcement des contrôles, en concluant des accords bilatéraux de rapatriement, et en consolidant la surveillance des côtes – ont amené les migrants et les passeurs à se tourner vers les routes maritimes.

Pour l'Europe, la Méditerranée devient le cœur de cette problématique. Sur l'année 2015, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et l'ONU estiment que plus de 970 000 personnes ont traversé la mer pour rejoindre l'Europe alors que 30 000 ont emprunté la voie terrestre.

Détections de franchissements illégaux de frontières					
Détections signalées selon les itinéraires	2013	2014	2015	%	Evolution en % par rapport à l'année passée
Route de la Méditerranée orientale	24 799	50 834	885 386	49	1642
Route des Balkans occidentales	19 951	43 357	764 038	42	1662
Route de la Méditerranée centrale	45 298	170 664	153 946	8,4	-9,8
Route de l'Albanie vers la Grèce	8 728	8 841	8 932	0,5	1
Route de la Méditerranée occidentale	6 838	7 272	7 164	0,4	-1
Route frontalière est	1 316	1 275	1 920	0,1	51
Itinéraire ouest-africain	283	276	874	0	217
Route de la Mer noire	148	433	68	0	-84
Autres	4	10	9	0	-10
<b>Total</b>	<b>107 365</b>	<b>282 962</b>	<b>1 822 337</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

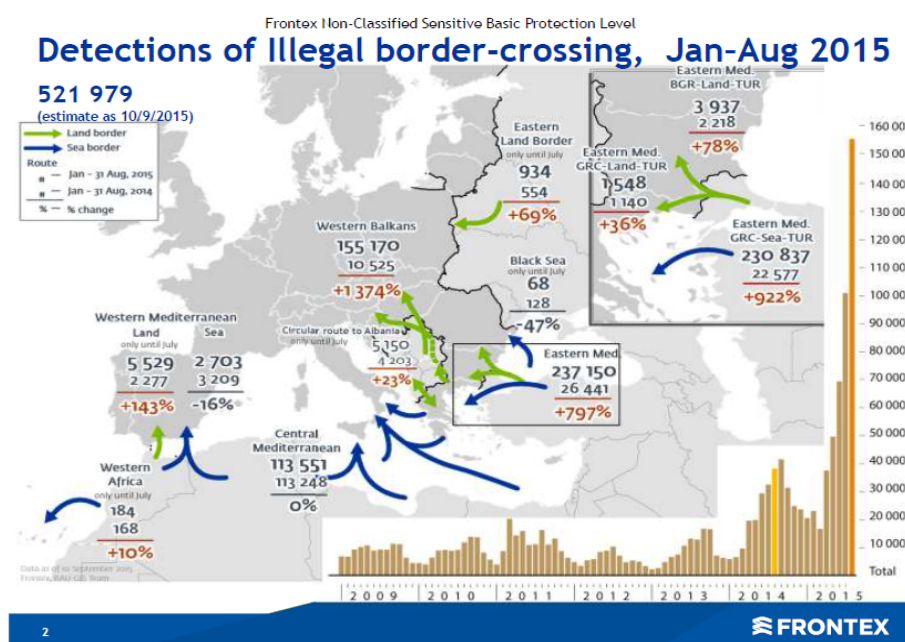
Source : Frontex



Les routes de l'exil vers l'Europe se sont diversifiées avec un parcours terrestre croissant.

• **La route de la Méditerranée centrale**

Cette route maritime concerne le flux migratoire en provenance d'Afrique du nord (Libye, Egypte ou, plus en amont, corne de l'Afrique ou Afrique occidentale) à destination de l'Italie (Sicile/Lampedusa, région des Pouilles et de la Calabre) et de Malte. Cet axe de pénétration en Europe est principalement utilisé par des ressortissants syriens, érythréens, somaliens.



Source: Frontex

• **La route terrestre et maritime de la Méditerranée orientale**

Cette route amène les migrants à rejoindre la Turquie (Istanbul, Izmir, Edirne et Ankara), qui sert de plateforme de distribution pour entrer dans l'UE via la Grèce, Chypre ou la Bulgarie. Les candidats à l'immigration sont essentiellement Syriens, Afghans mais aussi Africains (Somaliens notamment).

• **La route de la Méditerranée occidentale**

Cette voie d'accès terrestre d'Afrique du nord vers l'Espagne s'effectue via les enclaves de Ceuta et de Melilla et est principalement empruntée par des ressortissants en provenance d'Algérie, du Maroc et d'Afrique sub-saharienne.

• **L'itinéraire ouest-africain**

Cet itinéraire concerne la traversée des pays d'Afrique occidentale (principalement le Sénégal et la Mauritanie) en direction des Canaries par des ressortissants marocains, sénégalais, nigériens, nigériens et maliens.

Quelle que soit la voie d'accès, l'entrée sur le territoire européen reste toujours possible, ce qui met en évidence, avec l'imperfection de la mesure des flux, ainsi que les moyens pour les juguler.



## Les dispositifs d'évaluation et de contrôle manquent de cohérence entre eux et affaiblissent la fiabilité des données objectives.

Cette faiblesse est décisive en ce qu'elle alimente l'inquiétude et la part d'irrationalité des opinions publiques.

En 2015, le chiffre de 800 000 voire de 1 million de personnes franchissant les frontières de l'Europe a été avancé. De qui parle-t-on ? Et que représente au juste ce chiffre ? « Migrants », « réfugiés », « demandeurs d'asile », quel que soit le terme employé, il représente avant tout presque toujours un drame humain.

Il paraît bien difficile d'évaluer le nombre de migrants à partir des pays d'origine.

Au niveau des pays de transit, les contrôles à l'arrivée font défaut (aucune obligation de se faire recenser, dispositifs existants imparfaits, comme on a pu le constater dans certains « hot spots »). Seul un comptage au sein des campements de transit semble possible, ce qui suppose une organisation et un pilotage rigoureux, et donc des moyens afférents.

Dans les pays d'arrivée, chaque État est souverain dans son mode de recensement. La comptabilisation devrait pouvoir prendre en compte le solde entre les entrées et les sorties, les demandes de titres de séjour. Là encore, les pays européens d'accueil n'appliquent pas les mêmes règles pour la délivrance de titres. *A contrario*, elle peut être non comptabilisée car disparue au cours du trajet (volontairement ou par accident).

Au-delà du système de comptabilisation, ce sont les outils des systèmes d'information et leur coordination qui posent problème.

Enfin, une dernière difficulté réside dans le fait que les candidats à la migration arrivent dépourvus de document d'identité et peuvent donner au gré des contrôles, dont les modalités diffèrent d'un pays européen à un autre, plusieurs identités (cas des mineurs isolés, d'individus recherchés...).

## Les dispositifs d'accueil et/ou de prévention, conformes à la tradition humaniste de l'Europe et de la France, sont nombreux et variés... mais inappliqués ou désormais insuffisants

Les dispositifs actuels offrent, en théorie, l'essentiel des moyens pour la maîtrise des flux migratoires dans le respect des principes fondamentaux du droit européen mais ils pèchent par leur mise en œuvre.





## Avec les accords de Schengen et leurs acquis, c'est un dispositif complet qui a été déployé au fil des ans.

Ce dispositif s'articule en principes, mécanismes et structures, multinationaux, bilatéraux ou nationaux. Il vise, à la fois, à gérer les flux migratoires, assurer un cadre juridique d'accueil et prévenir ou sanctionner la criminalité.

Le principe de la libre circulation des personnes au sein d'un espace commun institué par l'accord de Schengen (14 juin 1985), intégré au cadre institutionnel et juridique de l'UE en 1997 (traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997) a mené à la création des « codes frontières Schengen » (CFS) et « code des visas » (CDV) ainsi qu'à l'échange d'informations entre les services répressifs des États-membres (décision cadre JAI 2006/960). Reportant aux frontières extérieures<sup>15</sup> de l'espace Schengen les contrôles transfrontaliers, l'accord prévoit également une coordination nécessaire entre les États et des mesures compensatoires destinées à préserver la sécurité intérieure.

(15) Cf. Glossaire.

### • Les accords de Schengen posent le principe de la suppression des contrôles aux frontières intérieures<sup>16</sup>...

(16) Cf. Glossaire.

Cette suppression bénéficie à tous les individus, quelle que soit leur nationalité (ressortissants des États signataires de l'accord de Schengen, de l'UE dans son ensemble, et des pays tiers), et a conduit au démantèlement des infrastructures physiques et techniques liées aux contrôles transfrontières. Bien que juridiquement encadré, puisque le CFS prévoit des limites au principe de la libre circulation dans ses articles 23 et 25, notamment en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité nationale intérieure, ce principe ne fait pas obstacle, en France, à ce que les forces concourant à la sécurité intérieure fassent des contrôles d'identité et procèdent à des vérifications de titres de séjours, en application du Code de procédure pénale en particulier des différents cadres juridiques énoncés dans les alinéas de l'article 78-2-2.

La suppression des contrôles aux frontières intérieures dans l'espace Schengen et leur report aux frontières extérieures ont nécessairement été accompagnés de la mise en œuvre de politiques communes en matière de visas pour les séjours courts (adoption du code des visas, délivrance de visas uniformes, mise en place du système d'information sur les visas)<sup>17</sup>, afin de faciliter les contrôles aux points de passage aux frontières extérieures et en matière de droit d'asile. Dans le cadre de la convention de Dublin, à été mis en place en janvier 2003 un système européen automatisé d'identification d'empreintes digitales, EURODAC<sup>18</sup>, qui permet de savoir dans quel pays le demandeur d'asile a initialement posé sa demande. Afin de lutter contre la criminalité, le règlement EURODAC permet aux autorités répressives d'accéder à certaines données de la base (empreintes digitales) dans un cadre juridique très contraint.

(17) Cf. Glossaire.

(18) Cf. Glossaire.

Dans le même temps, la convention d'application de Schengen s'est efforcée d'harmoniser les politiques de lutte contre l'immigration clandestine : mise en place de règles communes permettant d'éloigner un étranger du territoire sur lequel il se maintient illégalement, répression de l'aide à l'immigration illégale visant en particulier les « passeurs », obligation de rapatriement par les compagnies de transport des étrangers qui ont tenté de rentrer irrégulièrement dans l'espace Schengen (amende aux transporteurs).



• **... mais ils prévoient également des mesures ou dispositifs compensatoires pour préserver la sécurité**

Corollaire de la libre circulation, la mise en œuvre de dispositifs compensatoires destinés à préserver la sécurité, à lutter contre la criminalité et à renforcer les contrôles aux frontières extérieures s'impose. Les outils initiaux mentionnés supra ne cessent de se renforcer par de nouveaux dispositifs basés notamment sur les évolutions technologiques et l'expérience acquise.

Il en est ainsi de la coopération policière et judiciaire avec la mise en commun d'informations et la coordination d'actions de lutte contre tout type de criminalité, notamment dans le cadre d'EUROPOL. Pour sa part, l'agence européenne FRONTEX<sup>19</sup> coordonne la coopération opérationnelle des États-membres aux frontières extérieures de l'UE en matière de lutte contre l'immigration clandestine. Elle a pour objectif de faciliter l'application des mesures communautaires relatives à la gestion des frontières extérieures. Ses tâches essentielles consistent à produire des analyses du risque migratoire irrégulier et à en tirer les conclusions opérationnelles en organisant des opérations conjointes aux trois types de frontières extérieures (terrestres, aériennes et maritimes). Ne possédant pas de moyens propres, elle sollicite des experts issus des services européens de police aux frontières (*European Border Guard Team* - EBGT) et des équipements nationaux de surveillance disponibles (navires, avions,...). En 2011, son mandat a été étendu à la lutte contre la criminalité transfrontalière, ce qui lui permet désormais de recueillir et de transmettre à EUROPOL les données personnelles des passeurs et des organisateurs de filières criminelles collectées lors des auditions menées dans les opérations conjointes, afin de déboucher sur des enquêtes judiciaires internationales.

(19) Cf. Glossaire.

Dans le même esprit est organisé le droit de poursuite transfrontalière. Dans un cadre contraint, il permet aux services enquêteurs en cas d'infraction flagrante de poursuivre sans autorisation préalable l'auteur au-delà de la frontière, lorsque celui-ci prend la fuite vers un État voisin. De même, le Traité Prüm II rend disponible des informations policières (empreintes digitales, ADN, accès aux bases nationales des passeports, carte nationale d'identité...) et autorise les patrouilles communes. La mise en place d'accords de réadmission entre États-membres (procédures simplifiées ou plus lourdes) est complétée par la création de 45 centres de coopération policière et douanière<sup>20</sup>.

(20) Cf. Glossaire.

Le système européen de surveillance des frontières EUROSUR, déployé fin 2013, permet de renforcer la gestion des frontières extérieures en développant la connaissance de leur situation, et de mieux appréhender la réactivité des services de contrôle et de surveillance et de participer de fait à la protection de la vie des migrants.

Afin de rendre plus efficace la coopération policière, les partenaires des accords de Schengen ont par ailleurs décidé de créer un système permettant un échange de données informatisées appelé « système d'information Schengen » (SIS)<sup>21</sup>. Son accès est réglementé puisqu'il n'est consulté que lors de contrôles frontaliers, de police et de douanes, de délivrance de visas ou de titres de séjour par des personnes dûment habilitées. Une deuxième génération (SIS II),

(21) Cf. Glossaire.



activée en 2013, intègre de nouvelles fonctionnalités issues de la biométrie (empreintes digitales et photographies) voire de nouveaux types de signalements permettant de détecter les aéronefs, embarcations, containers, moyens de paiements volés, etc.

Enfin, soucieux de maintenir un haut niveau de sécurité intérieure, les accords de Schengen ont également prévu un dispositif d'évaluation des frontières extérieures. Destiné à vérifier la bonne application des accords ainsi que la coopération entre les services de Police et les autorités judiciaires, le mécanisme d'évaluation est différent selon qu'un État est déjà membre de l'espace Schengen (évaluation continue) ou demande à l'intégrer (évaluation initiale). Consacré par le traité d'Amsterdam, ce dispositif d'évaluation concerne tous types de frontières extérieures. Ainsi, l'ensemble des frontières extérieures, qu'elles soient maritimes, terrestres ou aériennes, est régulièrement inspecté par les membres de la commission d'évaluation qui vérifient la bonne application de l'acquis Schengen. Les constatations faites *in situ* par les membres du groupe d'évaluation lors de la mission conduisent à la rédaction d'un rapport d'évaluation assorti de recommandations. Aujourd'hui, obligation est faite au pays membre évalué de présenter un plan d'action tant au Conseil qu'à la Commission européenne. Ce document sert de base à l'examen des moyens et solutions opérationnelles à apporter suite aux carences relevées, voire aux propositions législatives à mettre en œuvre pour pallier les carences soulignées.

Au-delà de l'équilibre général des accords de Schengen, un régime européen en matière de droit d'asile a été adopté.

### **Les accords de Schengen sont assortis d'un régime d'asile européen**

Le régime d'asile européen vise à harmoniser les régimes des États-membres tout en garantissant un haut niveau de protection. Initié depuis 1999 par l'UE, prévu par le programme de La Haye en 2004, le nouveau dispositif sur l'asile a été publié en juin 2013 (conditions d'accueil, motifs d'octroi, procédures d'asile...). La révision du règlement de Dublin a eu pour objectif de protéger le demandeur tout au long de son parcours en vue de l'obtention du statut.

Malgré l'ensemble de ces mesures, qui constitue le « socle des acquis Schengen », la maîtrise des flux migratoires actuels aux frontières extérieures révèle de nombreuses fragilités qui, conjuguées aux effets d'une médiatisation accrue, alimentent les craintes de l'opinion publique et pèsent sur les discours politiques.



# Dans un contexte économique incertain et fragilisé par le terrorisme, l'opinion publique, dépendante d'une médiatisation déformante, a des perceptions clivées, parfois en rupture complète avec les actions du politique

L'élaboration des politiques migratoires dépend de plus en plus souvent de l'opinion publique, elle-même fortement influencée par l'exposition médiatique autant que par les faits eux-mêmes. Débattre sereinement et de manière éclairée requiert une appréhension critique du traitement médiatique qui gagnerait à veiller à être objectif et à approfondir les problématiques liées à l'immigration. Le portage de ces mêmes politiques suppose par ailleurs d'intégrer le traitement médiatique comme une composante à part entière.

## **Le traitement médiatique, souvent partiel, brouille les réalités d'un sujet complexe**

### **• Le sujet migratoire est surmédiatisé**

Si la question de l'immigration semble n'être devenue médiatique en France qu'au milieu des années 1980, corrélativement à la résurgence de mouvements politiques, héritiers de ceux de l'extrême droite, une étude plus fine des réactions de l'opinion publique sur l'ensemble de la V<sup>e</sup> République<sup>22</sup> positionne cette émergence au début des années 1970, à travers la presse, la radio et la télévision. Cette médiatisation permet alors de prendre conscience de l'existence des immigrés, de leur utilité économique et de leurs difficiles conditions de vie, à partir notamment du drame d'Aubervilliers<sup>23</sup>.

Dès lors, le traitement médiatique du sujet évolue selon le contexte, avec un processus de politisation, puis de « policarisation »<sup>24</sup>, avec un durcissement du ton politique et une focalisation sur la maîtrise des flux ainsi que sur l'empilement des réformes législatives qui matérialisent aujourd'hui le droit des personnes étrangères<sup>25</sup>.

Quels que soient l'approche et le contexte, le traitement médiatique se devrait de poser de manière récurrente deux questions de fond, qui demeurent sans réponse. La première porte sur la place de l'étranger dans la société française. La seconde est relative au projet de société pour la France.

### **• Le sujet migratoire est l'objet d'une communication qui joue souvent sur les affects et vise l'impact médiatique à court terme**

Les images bouleversantes, comme celles d'enfants morts échoués sur les plages turques, et plus largement celles des naufrages en Méditerranée, ou de migrants décédés dans un camion frigorifique en Autriche, ont scandé l'actualité

(22) Yves GASTAUT, « L'irruption du thème de l'immigration dans les médias », *Confluences*, hiver 1997-1998 pages 15-31.

(23) Dans la nuit du premier janvier 1970, rue des Postes à Aubervilliers, cinq travailleurs africains, quatre Sénégalais et un Mauritanien, meurent asphyxiés dans un pavillon transformé en foyer où s'entassaient plus de cinquante personnes.

(24) Christine BARATS, « Les mots de l'immigration et l'ethnisation des rapports sociaux. Le cas des débats télévisés français sur l'immigration », *Réseaux*, 3, 107, 2001, pages 147-179.

(25) Alice VALENCE, « Discours médiatique et représentations sociales de l'immigration », *Accueillir* n° 352, p. 82-83.



durant toute l'année 2015. Amplifiées par les réseaux sociaux, elles ont agité les opinions publiques et suscité des réactions diamétralement opposées.

Paradoxalement, le champ sémantique sur la question des migrants, caractérisé par des métaphores liées à des inondations («vagues», «raz-de-marée», «submersions» migratoires), ne peut qu'alimenter les craintes des opinions publiques. Un grand nombre d'analyses soulignent que la part croissante des recettes publicitaires dans les revenus des grands médias et la concurrence accrue pour l'audience ont pu conduire ces derniers à privilégier une approche sensationnaliste du phénomène, contribuant à sa perception négative par la population, comme en témoignent les exemples français et américain<sup>26</sup>.

[26] Rodney BENSON, « Quarante ans d'immigration dans les médias en France et aux États-Unis », *Le Monde Diplomatique* mai 2015, p. 1, 10-11.

Si cette approche ne reflète que de manière très incomplète la réalité, elle finit par construire une réalité qui impacte les opinions publiques. Or l'élaboration des politiques publiques dépend fortement de celle-ci, ce qui soulève la responsabilité des choix éditoriaux simplificateurs ou sensationnalistes.

Les journalistes en sont conscients, et intègrent cette réflexion sur les modalités de traitement médiatique des questions migratoires tant dans leur formation<sup>27</sup> qu'en partageant les bonnes pratiques au regard des enjeux locaux<sup>28</sup>.

[27] Voir par exemple « Comment parler de l'immigration dans les médias », table ronde organisée par le centre de recherche de l'École supérieure du journalisme de Lille, *Cahiers du journalisme* n°4, janvier 1998.

• **Rendre compte d'une réalité plus complexe est aussi de la responsabilité des médias**

« On a tendance à ne parler des immigrés que sous l'angle du fait divers ou du misérabilisme, à ne les voir que comme des agresseurs ou des victimes », observait déjà en 1988 Robert SOLÉ, journaliste au journal *Le Monde*. Cette approche occulte le traitement approfondi de sujets majeurs relatifs aux questions migratoires actuelles, la dimension économique de l'impact de l'immigration et celui de l'Europe.

[28] Voir par exemple projet « sans papiers, sans clichés : mieux informer sur les migrations - stimuler une couverture objective des faits migratoires », atelier de formation des journalistes sur l'Afrique de l'ouest, *Zarzis 5-9* novembre 2012.

[29] Voir partie I. A/ du mémoire.

Les chiffres en matière d'immigration sont peu consolidés<sup>29</sup>. L'impact de l'immigration sur le marché du travail national, sur les finances publiques et sur le système de protection sociale est par ailleurs un sujet peu traité, alors qu'il alimente de nombreuses représentations dans l'opinion publique. Il serait nécessaire de pouvoir disposer de données fiables sur l'éventuel impact de l'immigration sur l'emploi et les salaires des travailleurs autochtones, par exemple, ou sur les finances publiques (allocations familiales, chômage, maladies...) <sup>30</sup>. Selon les sources, les analyses peuvent être, à cet égard, contradictoires.

[30] « Immigration : perception publique et discours médiatique ou comment combattre des croyances » (<https://europe-liberte-securite-justice.org/2013/01/20/immigration-perception-publique-et-discours-mediatique-ou-comment-combattre-des-croyances>).

Face à la crise migratoire actuelle, les opinions publiques font aussi montre de plus en plus de scepticisme envers les solutions politiques proposées tant par les autorités nationales que par celles de l'UE. Si cette crise est probablement la plus grande menace pour la construction européenne depuis sa création, elle constitue aussi l'opportunité d'une pédagogie nécessaire et renouvelée sur le rôle et le fonctionnement de l'Europe, sur la clarification des politiques publiques européennes mises en œuvre, en éclairant les relations souvent présentées sous l'angle de la concurrence avec les politiques nationales. L'exposition médiatique étant un déterminant significatif des opinions publiques, les médias ont une co-responsabilité en la matière avec les politiques.



## Le traitement médiatique impacte directement les opinions publiques

### • *L'opinion européenne apparaît divisée*

Une enquête d'opinion<sup>31</sup> récente sur le thème de la crise des migrants telle qu'elle est perçue dans sept pays européens - France, Allemagne, Italie, Espagne, Pays-Bas, Danemark, Grande-Bretagne - confrontés plus ou moins directement à l'arrivée en grand nombre de migrants souligne qu'une large majorité d'Européens considère l'accueil des migrants comme un devoir moral. Les réfugiés apparaissent d'abord comme des demandeurs d'asile qui fuient la guerre et non comme des migrants économiques qui viennent chercher de meilleures conditions de vie. La plupart des Européens doutent néanmoins des moyens financiers pour les accueillir et des bénéfices économiques que pourrait représenter leur arrivée. Beaucoup estiment aussi la capacité d'intégration de la population immigrée déjà atteinte dans leur pays, indépendamment des phénomènes de communautarisation sur fond d'islam.

La question de l'accueil des migrants marque une division très nette dans l'opinion européenne, entre des gouvernements « pro-accueil » (Allemagne, Italie, Danemark et Espagne) et d'autres moins ouverts (Grande-Bretagne, France et Pays-Bas). Dans ces trois derniers pays, les craintes liées au risque d'un afflux sans limite de cohortes indistinctes de réfugiés, avec en outre la possible présence de terroristes parmi elles, se feront évidemment encore plus vives dès le lendemain des attentats dramatiques commis à Paris le vendredi 13 novembre 2015.

À la question relative aux moyens d'enrayer ces flux, la France se démarque par les 30% de réponses en faveur du contrôle des frontières et de la lutte contre l'immigration clandestine, alors que la majorité des réponses dans les autres pays portent en priorité sur l'aide au développement dans les pays du sud de la Méditerranée.

Enfin, l'enquête pointe le décalage entre ce que souhaitent les Européens et ce qu'ils pensent de l'arrivée des migrants. La plupart estime que ces derniers vont s'installer définitivement dans les pays d'accueil mais ils sont nombreux à vouloir que les migrants retournent dans leur pays après quelques mois ou années passés en Europe.

### • *Ces interactions entre les vecteurs médiatiques et les opinions publiques s'inscrivent dans un contexte global qui favorise les amalgames, à forts enjeux identitaires et sécuritaires*

Le contexte consécutif à la série d'attentats commis à Paris en 2015 renforce le risque d'amalgames entre les sujets de l'immigration, du terrorisme et du communautarisme. Le traitement médiatique rend difficile une approche différenciée des sujets et alimente des débats entre partisans du tout sécuritaire et ceux plus ouverts aux options angéliques, tout aussi irréalistes les uns que

(31) Enquête commandée à IFOP par la Fondation Jean-Jaurès et la fondation européenne d'études progressistes, Rapport d'octobre 2015.



les autres. Les solutions réductrices et partielles risquent ainsi d'être privilégiées dans un débat qui n'intègre pas les différentes composantes du traitement de cette question migratoire dans toute leur palette.

Les défis migratoires actuels rendent nécessaires une rigueur dans la terminologie adoptée (comme en témoigne l'utilisation large et erronée du terme de « réfugié »), et l'explicitation du cadre juridique. Une pédagogie s'impose également pour expliciter les causes des différents exodes et la mise en perspective de leur utilisation géopolitique (position de la Turquie, rapport de forces au sein de l'UE, absence de la scène médiatique des pays arabes).

Expliciter et intégrer les contextes nationaux contribuera à mettre en perspective le débat (attractivité du pays, porosité des frontières, réalités économiques et sociologiques : besoin quantitatif d'actifs, démographie, histoire et capacité d'intégration).

## Le débat sociétal et politique est submergé par l'immédiateté

- **La position de l'ensemble des acteurs doit être entendue et prise en compte**

Au-delà des images, les discours politiques soumis aux agendas électoraux et rapportés à chaud par les chaînes d'information continue sont également plus proches des stéréotypes simplificateurs que du débat argumenté rationnel qui retraduit l'ensemble des enjeux d'une problématique complexe.

À ce titre, un débat public renouvelé se doit de prendre en compte la parole de tous les acteurs, des plus ouverts à une politique d'accueil aux plus fermés. La perception des défis migratoires uniquement sous l'angle de la menace sur leurs propres droits est d'autant plus importante que la mise en compétition des populations en détresse est l'un des effets délétères du manque de clarté des politiques publiques européennes.

Le politique se doit d'intégrer les enjeux de cohésion sociale, d'égalité, de fraternité et de sécurité. La peur de l'autre contribue à la progression des partis extrémistes européens.

Avoir un traitement médiatique qui met réellement en perspective les défis nombreux soulevés par la question migratoire supposera également de présenter dans tous leurs impacts les différentes options politiques pour éclairer le débat public.

- **Le dépassement du « jeu à somme nulle » peut-il être le passage obligatoire pour permettre un nouveau modèle ?**

Le rôle des perceptions individuelles s'avère ainsi essentiel, dans la mesure où celles-ci façonnent à la fois le champ politique et l'opinion publique envers l'immigration.



Plusieurs études soulignent la perception des relations entre les nationaux et les immigrés comme un « jeu à somme nulle » dans un contexte de compétition pour des ressources limitées<sup>32</sup> : forte est la croyance selon laquelle le fait que si les immigrés obtenaient davantage, les nationaux auraient forcément moins. Elle explique des postures hostiles envers l'immigration et rend difficile toute forme de solidarité avec les immigrants qui serait une spoliation par les nationaux.

Plus que le « préjugé ethnique » au rôle relativement marginal dans la détermination des attitudes, l'évolution des opinions publiques vis-à-vis de l'immigration suppose que les discours et politiques publiques invalident cette croyance d'un jeu à somme nulle pour se focaliser sur le socle commun du vivre ensemble. En d'autres termes, cela souligne la nécessité de la formation et de l'éducation de l'opinion publique, avec un enjeu fort au niveau national mais aussi un enjeu européen.

L'accès à ce nouveau vivre ensemble est de fait contrarié par la perte des repères de l'opinion publique, sous l'effet conjugué de l'individualisme occidental, de l'insécurité (vécue ou ressentie), des difficultés économiques affectant une partie significative de la population, dans une société française laïque où la question de l'intégration et des risques communautaires reste prégnante.

La complexité des flux migratoires, combinant une réalité difficile à appréhender, des dispositifs juridiques battus en brèche par un défaut d'application et des perceptions et pratiques politiques et sociales en rupture avec le modèle français sont à prendre en compte pour la mesure des enjeux et des défis qui se profilent au XXI<sup>e</sup> siècle.

(32) J. HÉRICOURT et G. SPIELVOGEL, «How beliefs about the impact of immigration shape policy preferences: evidence from Europe», Document de travail DIAL, juin 2012.





## LES ENJEUX DES DÉFIS MIGRATOIRES CONTEMPORAINS

renvoient aux instabilités géostratégiques régionales, relancent la nécessité de définir et mettre en œuvre une politique européenne ambitieuse et cohérente, et mettent à l'épreuve le système français

La régulation des flux migratoires repose sur un réexamen de notre relation avec les pays d'émigration, dits « États sources »

**Si la problématique est, en grande partie, d'ordre politique, l'examen portera, également, sur l'important enjeu des actions sociales, économiques et culturelles**

Depuis un demi-siècle, les enjeux du Moyen-Orient ont acquis une dimension géostratégique. Les conséquences de la Guerre Froide et des alliances conclues, les richesses issues du pétrole et enfin les menaces pesant sur les Israéliens comme sur les Palestiniens ont conduit les États occidentaux à chercher à s'assurer une zone d'influence en ignorant les fragiles équilibres locaux.

Les disparitions récentes de Saddam HUSSEIN en Irak ou de Mouammar KADHAFI en Libye ont plongé ces pays dans un chaos quasi-systémique, générant des flux migratoires en direction de l'Europe. L'exacerbation des rivalités fratricides, inter-religieuses et/ou au sein de l'islam a conduit de nombreuses personnes sur la route de l'exil.

En 2011, le « printemps arabe » suscitait pourtant de nombreux espoirs dans les pays occidentaux. La démocratie semblait étendre son emprise sur le monde et les droits de l'Homme se propager à travers l'une des régions qui semblaient parmi les plus rétives à leur reconnaissance. Sociologues et politologues



l'expliquaient, les uns par le développement des classes moyennes aspirant à la liberté et au pouvoir, les autres par la progression de l'éducation secondaire, y compris et surtout chez les femmes, d'autres encore par la baisse de la fécondité qu'ils interprétaient comme un accès à la modernité.

Mais, comme le souligne Hervé LE BRAS dans sa « théorie de l'évangile des droits de l'Homme »<sup>33</sup>, on oubliait que les mêmes corrélations avaient prédit une vie démocratique au Liban, peu avant qu'il ne s'enfonce en 1975 dans une longue et sanglante guerre civile, ainsi qu'en Iran peu avant la chute du Shah. Dans ces pays, les chefs religieux ont refusé la progression des idées occidentales, et ont attisé les conflits confessionnels (musulmans contre chrétiens, chiites contre sunnites), tirant parti du trouble dans lequel l'occidentalisation plongeait les populations traditionnelles.

Toutes les aspirations aux valeurs universalistes telles que la gouvernance, la coopération, les droits de l'Homme et la stabilité sociale et politique, présentées comme essentielles pour la stabilité régionale et la sécurité, ont été évincées par la place croissante prise par les exigences sécuritaires. Le bassin méditerranéen est de nouveau traversé et déchiré par de nombreuses fractures, et par des divergences croissantes de priorités entre la rive sud - qui met l'accent sur les retombées du codéveloppement et la flexibilité d'un dialogue commun - et la rive nord - qui insiste sur la responsabilité partagée, le contrôle et la gestion des flux d'immigration illégale.

De manière explicite ou implicite, les questions migratoires affectent aussi plusieurs autres secteurs dans les pays en développement, comme l'emploi, la cohésion sociale, l'agriculture, l'industrie, les échanges et la justice. De même, diverses politiques non migratoires ont un impact sur les flux migratoires, sur les migrants et leurs communautés (tant dans les pays d'origine que dans les pays de destination).

En tout état de cause, au-delà de la nécessité parfois vitale de quitter leur pays, de nombreux migrants pensent que l'UE peut leur offrir des conditions de vie matérielle bien supérieures à celles qu'ils ont. Pour certaines élites, l'UE représente même le seul espoir de réussite professionnelle et sociale. Cette idée est renforcée par la multiplication des moyens de communication qui réduisent le temps et l'espace et invitent les candidats au départ à un eldorado européen qu'ils croient proche.

**Reconsidérer l'aide au développement, dans le cadre d'accords bilatéraux ou multinationaux, serait de nature, pour les candidats à la migration, à revoir leur idée de « l'eldorado européen », au-delà de l'importance des revenus qu'ils renvoient « au pays », après être arrivés à destination**

L'UE a ressenti rapidement le besoin de renforcer l'aide au développement dans le but de sécuriser, à tous points de vue, ses relations avec les pays du Sud.

Or, les actions qu'elle a menées ces dernières décennies n'ont pas eu ou n'ont plus l'effet escompté bien que cette démarche demeure une priorité essentielle dont il faut sans doute revoir le contenu au regard des nouveaux défis.

(33) « Réfugiés : la troisième religion », Hervé LE BRAS, *Huffingtonpost*, 21/09/2015 [http://www.huffingtonpost.fr/herve-le-bras/refugies-la-troisieme-religion\\_b\\_8170500.html](http://www.huffingtonpost.fr/herve-le-bras/refugies-la-troisieme-religion_b_8170500.html), (dernière consultation : 21/09/2015).



Pour de nombreux pays en développement, les migrations revêtent une importance croissante dans l'économie et influent de manière significative sur leur développement économique et social : soit parce que les gouvernements ont fait le choix stratégique de fonder sur l'immigration ou sur l'émigration leur modèle de développement économique, soit parce qu'ils se trouvent confrontés à des flux migratoires essentiels à l'économie sans pour autant avoir instauré une politique structurée pour y faire face.

Cette problématique symbolise le blocage actuel du partenariat euro-méditerranéen. En effet, la volonté de coopération semble avoir atteint ses limites car chacune des deux rives défend ses intérêts : s'ils se rejoignent concernant l'ouverture économique, ils diffèrent en ce qui concerne la mobilité des travailleurs.

Pourtant, de très nombreux dialogues, conférences, accords, partenariats s'y sont essayés... sans jamais infléchir significativement la donne.

La coopération entre l'Europe et le reste de la région méditerranéenne a débuté dans les années 1960-1970, avec des accords de coopération économique et commerciale avec le Maghreb et le Machrek, et des accords d'association avec les pays d'Europe du Sud-est (Turquie en 1963, Malte et Chypre respectivement en 1972 et 1973).

Puis l'UE, avec les accords de Dublin de 1990, a commencé à décliner une politique de coopération régionale européenne dans cette matière au sein du champ d'application de la Convention de Genève, dans le but de « partager le fardeau » du traitement des personnes immigrées.

En 1995, l'affirmation d'une diplomatie européenne se précise par le lancement, à la conférence de Barcelone, du « Partenariat euro-méditerranéen ». « Euromed », également appelé « processus de Barcelone », concerne alors les quinze États-membres de l'UE et onze pays tiers. Son ambition est de concilier le besoin de sécurité de l'Europe et les besoins de développement des pays du sud et de l'Est de la Méditerranée.

La Politique européenne de voisinage (PEV) a doublé dès 2004 le Processus de Barcelone en matière de relations bilatérales. En effet, l'élargissement de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale a imposé la définition d'une stratégie à l'égard de nouveaux voisins, qui s'est progressivement étendue aux pays du partenariat euro-méditerranéen.

Lancé en juillet 2006, dans un contexte marqué par les flux croissants vers l'Europe, le processus de Rabat avait pour objectif de créer un cadre de dialogue et de consultation pour prévenir et réduire la migration irrégulière et organiser la migration légale, tout en faisant la promotion du lien entre migration et développement.

En 2008, le projet d'« Union pour la Méditerranée » souhaitait donner une nouvelle impulsion aux relations entre l'Europe et les pays du Sud. L'UPM devait disposer d'un conseil de la Méditerranée à l'image du conseil de l'Europe, de structures et de compétences propres. Il s'agissait « d'une union politique économique et culturelle fondée sur le principe d'égalité stricte entre les nations d'une même mer »<sup>34</sup>.

[34] L'Observatoire de l'Europe, [http://www.observatoiredeleurope.com/L-Union-pour-la-Mediterranee-planche-de-salut-d-une-Europe-plombée\\_a979.html](http://www.observatoiredeleurope.com/L-Union-pour-la-Mediterranee-planche-de-salut-d-une-Europe-plombée_a979.html) (dernière consultation 07/07/2016).



Enfin, des partenariats de mobilité ont été établis entre l'UE et la Tunisie (le 6 décembre 2012 à Tunis et basés sur la garantie inconditionnelle des droits des migrants, réfugiés et demandeurs d'asile) et le Maroc (depuis 2013 mais avec une résistance forte de celui-ci sur les reconductions).

Le bilan de ces politiques, à ce jour, confrontées à de nouveaux paramètres, est celui d'un échec relatif.

Le Conseil européen de juin 2007 avait tenté de consolider cette approche en élargissant le champ de coopération aux pays voisins de l'UE et en introduisant le concept d'une « migration circulaire » qui n'a pas vocation à devenir permanente. La politique de l'UE, caractérisée par une gestion partagée des flux migratoires et un partenariat avec les pays tiers, a cherché à mettre en œuvre les objectifs suivants :

- collaboration avec les pays d'origine et de transit des migrants dans la lutte contre l'immigration clandestine de manière à contrôler les flux d'immigration illégale « à la source » ;
- promotion, en contrepartie, des formes d'immigration légale appropriées en fonction des besoins ;
- contribution au développement des pays d'émigration par la mobilisation de financements communautaires, de l'épargne des migrants, et par le soutien à des projets concrets de développement.

Seul le premier volet de cette politique relatif à la lutte contre l'immigration illégale est mis en place, sans contrepartie sur l'immigration légale. Ce déséquilibre semble avoir compromis la cohérence de l'approche globale dans la politique européenne de réponse au phénomène migratoire malgré l'importance de l'envoi d'une partie des revenus des migrants d'Europe vers leurs pays d'origine ce qui alimente le mythe de « l'eldorado européen ».

En effet, l'émigration reste un facteur important du développement économique des pays sources :

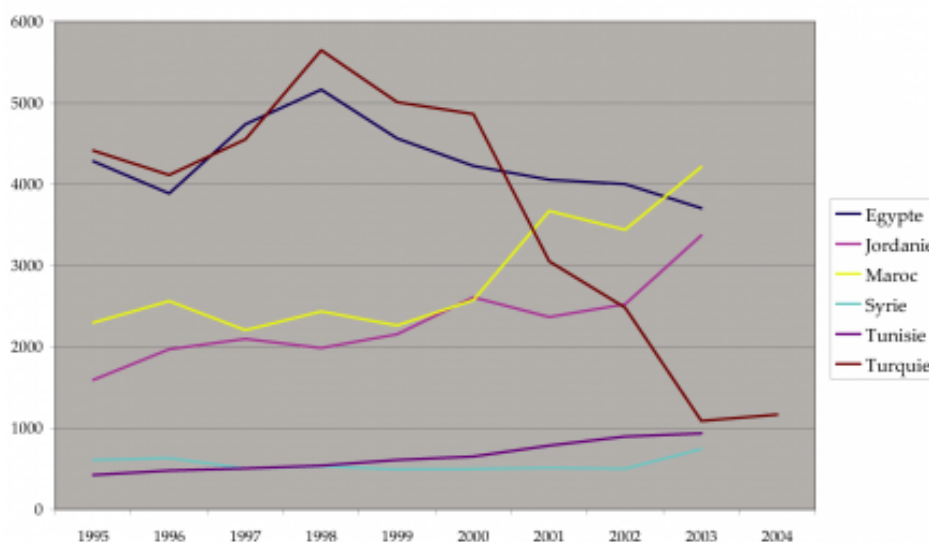
- elle apporte des devises ;
- elle est dans certains pays devenue un moyen d'alléger la pression sur le marché de l'emploi ;
- pour ceux qui rentrent dans leurs pays d'origine, ils apportent de nouveaux savoir-faire et connaissances ; même sans revenir au pays, leurs exemples serviront de stimulus à d'autres personnes de leur communauté pour prendre la voie du changement et innover.

Ces revenus permettent de compenser le déficit de leur balance de paiement mais également la faiblesse de leur système de protection sociale. Ainsi, pour le Maroc, le volume financier des transferts est estimé en moyenne à 500 millions de dollars annuels sur la dernière décennie ; il représente 6,32 % du PIB en 2000 et 42 % des avoirs en devises.



Les envois de fonds des immigrés apparaissent doublement « bénéfiques » parce qu'ils sont moins volatiles que les programmes internationaux de développement et atteignent des parties de la société que ne touchent même pas de loin l'aide étatique pour le développement. On estime que ces envois (officiels ou non) sont à peu près équivalents voire supérieurs à l'aide publique au développement.

Cependant, peu à peu, des voix se sont élevées pour souligner l'impact négatif des migrations sur les pays de départ. « L'exode des cerveaux » au bénéfice du Nord constitue un aspect négatif indiscutable. D'autres conséquences négatives des envois de fonds des émigrés ont été mises en avant : ils favorisent l'importation de produits étrangers au détriment de la production locale, ou sont utilisés à des fins improductives ou sociales (construction d'habitations, de centres de santé, d'écoles, etc.) ayant un impact inflationniste et créant une demande nécessitant elle-même des importations.



Source : Migrations méditerranéennes, Rapport 2005,  
Transferts de revenus des migrants des PPM vers leurs pays d'origine en millions de dollars

Depuis les années 1980, la thèse a été souvent avancée d'un lien fort entre migrations internationales et développement. Cette thèse est associée à deux idées qui reflètent l'évolution récente des théories - et préjugés - sur celles-ci. La première idée est que les migrations internationales du Sud vers le Nord résultent du sous-développement des pays de départ dont les migrants sont ainsi accueillis dans les pays du Nord, plus par humanité que pour répondre à des besoins de main-d'œuvre. La deuxième idée est que, si l'on s'attaque à la cause principale supposée des migrations, la pauvreté, notamment au travers de l'aide publique au développement, les migrations Sud-Nord finiront par se tarir, dans l'intérêt bien compris des deux parties.



Historiquement on peut se rappeler que si « les indépendances africaines n'ont pas tenu leurs promesses », et si des objectifs tels que la santé pour tous en l'an 2000 ou l'éducation pour tous n'ont pas été atteints, la plupart des pays développés n'ont pas non plus tenu leur engagement de consacrer 0,7% de leur produit intérieur brut à l'aide au développement.

Il semble en fait que les luttes contre le sous-développement et la régulation des migrations internationales se présentent comme deux défis distincts relevant de politiques spécifiques, au Nord et au Sud, plutôt que comme un ensemble de problèmes intimement liés. On soulignera à cet égard la différence existant entre les États-Unis, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande d'une part, et les pays d'Europe d'autre part. Les premiers, historiquement bâtis à partir de l'immigration, ont des politiques d'immigration affichées, sélectives et qui n'excluent pas le contrôle. Les seconds ont plutôt des politiques de contrôle, qui cherchent tant bien que mal à s'adapter aux flux, mais pas de véritables politiques d'immigration.

### **Remédier aux carences des actions de sensibilisation, d'information et d'acculturation constitue un second axe d'attention**

La volonté de certains pays européens d'exiger des migrants un « contrat social » rappelant les droits et libertés constitutionnels, voire de conditionner l'aide au développement à certains efforts dans les pays sources de migrations, apparaît légitime.

Le Conseil européen s'était emparé en 2005 de cette problématique de coopération bilatérale en invitant les États-membres :

- à privilégier, dans le cadre des priorités sectorielles identifiées avec les pays partenaires, des projets de développement solidaire qui améliorent les conditions de vie des populations, par exemple pour leur alimentation ou en matière de santé, d'éducation, de formation professionnelle et d'emploi ;
- à promouvoir des actions de co-développement qui permettent aux migrants de participer au développement de leur pays d'origine ;
- à se concerter sur les objectifs et les limites des accords bilatéraux ainsi que sur les accords de réadmission, privilégiant à cette occasion des formes de migration temporaire afin de ne pas priver les pays d'origine de leurs compétences et de mieux intégrer les politiques migratoires, en examinant comment ces politiques pourront profiter aux régions d'origine de l'immigration, en cohérence avec les autres aspects de la politique du développement.

L'actuelle mise en place actuelle de l'accord entre Turquie et UE semble aller dans le sens d'une approche globale visant à renforcer la coopération internationale avec les pays d'origine et de transit.



# Les dimensions nouvelles des flux migratoires bousculent l'espace européen et révèle les fragilités et limites des politiques européennes

La crise migratoire touche de plein fouet les pays de l'espace Schengen et contrarie les fondements même de la libre circulation au sein d'un espace sécurisé ainsi que les principes fondamentaux européens qui en découlent, comme le droit d'asile, la lutte contre l'immigration illégale, les trafiquants de migrants... La situation « explosive » aux frontières extérieures de la Grèce et de l'Italie, l'échec de la politique commune en matière d'éloignement comme celle de la solidarité européenne conduit à s'interroger sur la pérennité des accords, les politiques en matière d'asile ainsi que sur les replis xénophobes de plusieurs États-membres qui éprouvent de plus en plus de difficultés à maîtriser leur opinion publique dans un contexte où la menace terroriste et les difficultés économiques exacerbent les tensions.

**La maîtrise des routes migratoires constitue un enjeu en ce que ces trajets, et leur mobilité, révèlent les fragilités de la mise en œuvre de la construction européenne, et notamment celle des accords de Schengen, aux moyens désormais inadaptés**

Du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2015, l'agence Frontex a dénombré 1 823 652 franchissements irréguliers des frontières extérieures, alors que l'OIM en comptabilise 1 034 000 pour la même période, soit 3,4 fois plus qu'en 2014.

Si les chiffres sont différents (Frontex comptabilise tous les franchissements des différentes frontières), les pourcentages entre les deux organismes sont quant à eux identiques à savoir une hausse de 500 % des franchissements aux frontières extérieures sur cette période par rapport à 2014. Du fait de leur positionnement géographique, trois États-membres sont les plus lourdement concernés par ces flux irréguliers : il s'agit de la Grèce, de l'Italie et, dans une moindre mesure de l'Espagne.

À cet égard, les mouvements terrestres par la Turquie, premier pays de transit pour les flux en provenance de Syrie, mettent en lumière l'inapplication de l'accord de réadmission avec la Grèce.



Un nouvel accord, conclu par le Conseil européen le 29 novembre 2015 pour une application en 2017 (accord de réadmission, aide financière de 3 milliards d'euros pour le traitement des Syriens et financement des réadmissions vers le pays d'origine), témoigne bien de ce que l'une des clés de la problématique migratoire est liée à la place de la Turquie dans l'espace européen, au point que l'UE et la Turquie ont confirmé leur volonté de relancer le processus d'adhésion et décidé d'ouvrir un nouveau chapitre (n°33 sur les politiques budgétaires) avant fin juin 2016.

Il apparaît désormais clairement, s'il en était besoin, que l'UE, ses États-membres et la Turquie doivent coopérer pour améliorer les conditions humanitaires à l'intérieur de la Syrie, en particulier dans certaines zones proches de la frontière turque, de manière à permettre à la population locale et aux réfugiés de vivre dans des zones plus sûres et à épuiser ainsi leur aspiration à migrer.

Si l'autre parcours majeur, à partir de la Libye, est celui de la Méditerranée, avec une augmentation exponentielle des débarquements sur les côtes italiennes (plus de 170 000 clandestins débarqués en 2014, soit +300% par rapport à 2013), l'année 2015 permet d'observer une stabilisation de ces flux voire un léger fléchissement puisque 153 000 migrants cherchant à rentrer dans l'espace Schengen y ont été recensés.

L'enjeu des flux migratoires se concentre donc sur la Turquie qui dispose d'un « réservoir » de candidats à l'immigration (2,5 millions).

Globalement, avec le flux en provenance de la zone libyenne (900 000), 4 millions de personnes seraient en attente aux frontières de l'espace Schengen.

« Schengen » est ainsi soumis à rude épreuve, certains États-membres envisageant même son éclatement, soulignant en particulier l'agence Frontex, l'insuffisance des solutions adoptées, sans commune mesure avec les enjeux qui s'affirment.

### **Le rôle et les moyens de l'agence Frontex seront viables s'ils sont consolidés**

Actuellement, la gestion des frontières au sein de l'UE reste une compétence partagée avec les États-membres. Si l'UE édicte le cadre normatif, les États-membres sont seuls responsables du contrôle et de la surveillance de leurs frontières extérieures. Ainsi, dans le cadre de ses opérations conjointes, l'agence Frontex ne peut pas imposer d'activités sur le territoire ou aux frontières d'un État-membre sans le consentement de ce dernier.

L'agence Frontex gère la seule coordination opérationnelle des États-membres aux frontières extérieures de l'UE en matière de lutte contre l'immigration clandestine. Ses principales missions consistent, en premier lieu, à produire des analyses du risque migratoire irrégulier et, en second lieu, à en tirer les conclusions opérationnelles en organisant des opérations conjointes aux frontières extérieures (aériennes, terrestres, maritimes). Pour ce faire, elle sollicite des experts issus des services européens de Polices aux frontières et des équipements nationaux disponibles de surveillance (avions, navires...). C'est





ainsi qu'elle initie par exemple ses opérations en Méditerranée et déploie 250 policiers européens en Grèce et en Italie dans les *hot spots*.

Ces moyens, pour l'instant insuffisants, sont une deuxième clé quant aux défis à venir, entre le contrôle des opérations en Méditerranée et la consolidation des *hot-spots*.

S'agissant des opérations en mer Méditerranée, les opérations contre les réseaux d'immigration par voie maritime ont un impact limité voire contre-productif car ils font le jeu des passeurs. L'agence Frontex éprouve des difficultés à gérer de manière collective les divers phénomènes de migrations maritimes compte tenu de leur caractère massif et permanent.

Ainsi, les interceptions de bateaux en Méditerranée chargés de clandestins, principalement à proximité des côtes italiennes, ont été initiées et gérées par l'Italie avant d'être prorogées par l'agence Frontex (opérations coûteuses<sup>35</sup> et pas forcément adaptées à ce type de pression migratoire, le secours en mer ayant pris le pas sur la lutte contre les réseaux de passeurs). En effet, l'UE a pris le relais de l'opération italienne de recherche et de sauvetage en mer *Mare Nostrum*, qui s'est officiellement achevée en novembre 2014 en lançant sous l'égide de l'agence Frontex une opération communautaire de moindre ampleur, baptisée *Triton*, et dont l'objectif affiché est de lutter contre l'immigration clandestine par voie maritime. Par ailleurs, son périmètre d'action (la limite d'intervention est fixée à trente milles marins des côtes italiennes) est plus réduit que celui de *Mare Nostrum* qui intervenait au plus près des côtes libyennes.

Si le bilan humanitaire est certes un succès, l'action navale encourage également dans une certaine mesure les candidats au départ et les passeurs en « sécurisant » les traversées.

Quant aux « hot spots »<sup>36</sup>, grecs et italiens, centres d'enregistrement des migrants, leur rôle est d'opérer un tri entre trois catégories de personnes, à savoir celles qui sont éligibles à l'asile, celles qui peuvent être relocalisées dans un pays européen d'accueil et celles qui doivent être renvoyées dans leur pays d'origine.

Ces centres ne donnent pas la pleine mesure de leurs objectifs. Seules 25% des personnes débarquant dans les hot spots grecs sont signalés. Le volume des prises d'empreintes est de 45% dans ceux situés en Italie. Les passages fichiers au SIS ne sont que rarement réalisés en raison de problèmes techniques, de l'absence de contrôles de sécurité sur les bases de données nationales en Grèce, de l'insuffisance de bornes EURODAC (13 à Lesbos) dont l'insuffisance du début impose l'enregistrement manuel et l'envoi à Athènes pour saisie informatique, etc.

Aucune disposition ne contraint aujourd'hui les États-membres à contribuer aux opérations diligentées par l'agence Frontex car tout est basé sur le volontariat et l'agence n'intervient qu'à la demande expresse de l'État-membre requérant l'assistance.

De leur côté, les dispositifs de relocalisation, de quotas, et leur évolution donnent des résultats eux-mêmes décevants face à l'ampleur du sujet.

Face à ces bilans, et à la tournure prévisible à moyen terme du phénomène, ces politiques se heurtent de manière croissante aux opinions publiques européennes des pays d'accueil.

(35) La location d'un avion de surveillance maritime par FRONTEX dans le cadre du soutien à l'opération italienne *Mare Nostrum* s'établit à 450000 euros par mois (budget annuel de l'agence = 100 millions d'euros environ).

(36) Cf. Glossaire.



## Surmonter les replis nationalistes est une condition nécessaire pour conforter les principes et la réalité de l'espace Schengen

La troisième clé réside dans l'apaisement des mouvements de retour aux frontières nationales.

Face aux flux migratoires massifs, le rétablissement des contrôles de frontières, que permettent les accords de Schengen, risque d'être durable alors qu'il est permis pour des durées limitées face à des situations conjoncturelles, prévues ou inattendues. L'Allemagne a ainsi, dès le 13 septembre 2015, rétabli les contrôles à ses frontières avec l'Autriche ; l'Autriche qui a ensuite fait de même avec la Slovaquie et la Hongrie, laquelle a érigé un grillage sur sa frontière avec la Slovaquie. La Suède, pour sa part, a rétabli les contrôles le 12 novembre 2015 avec le Danemark.

Or, l'efficacité de ces mesures est relative si on s'en réfère au nombre de points de passages autorisés qui sont potentiellement à tenir (la France compte 194 Points de passages autorisés (PPA) sur 2940 km de frontières terrestres intra-Schengen), aux franchissements possibles aux multiples points de passages carrossables situés en dehors de ces PPA, au démantèlement « réglementaire » des installations logistiques les permettant aussi bien sur les frontières terrestres qu'aériennes (retrait des aubettes de contrôle), aux coûts en personnel et à l'impact sur la fluidité des mouvements des voyageurs...

Ces contraintes techniques, logistiques, humaines et budgétaires se posent pour l'ensemble des États-membres.

En outre, ces mesures ont encore pour conséquence de faire voler en éclat les accords sur l'asile de « Dublin II ».

Avec ces revirements successifs, la politique européenne est remise en cause.

Ce bilan européen s'observe non seulement en matière d'éloignements mais également pour ce qui relève de la solidarité entre États-membres.

Sur un plan européen, seulement 15% des étrangers « éloignables » font l'objet de mesures effectives de mises à exécution. Actuellement, peu de migrants, notamment parmi les migrants économiques, sont éloignés pour de multiples raisons connexes à la procédure : absence d'accords de réadmission, d'identification, ou d'obtention de laissez-passer consulaires...

Parallèlement, la solidarité européenne reste insuffisante. Le succès mitigé de l'UE en matière de lutte contre l'immigration clandestine, qu'elle intervienne à travers l'agence Frontex ou qu'elle soutienne des projets bilatéraux à dimension régionale (*Sea Horse*<sup>37</sup>), conduit à s'interroger sur ses modalités d'action et sur sa capacité à mobiliser les États-membres pour soutenir ceux qui sont soumis aux plus fortes contraintes migratoires à leurs frontières. L'Italie à Lampedusa et en Sicile, et l'Espagne, aux Canaries et dans les enclaves de Ceuta et Melilla, ont dû longtemps engager leurs seuls moyens pour gérer les arrivées massives de migrants clandestins. Quant à la Grèce, si elle a bénéficié d'un soutien plus affirmé pour faire face aux flux en provenance de Turquie, c'est aussi en raison du très mauvais état de ses finances publiques...

(37) Cf. Glossaire.



La plupart des États européens éprouvent des difficultés à partager le « fardeau » des demandeurs d'asile, comme le demandent de manière récurrente l'Italie, l'Espagne, Malte et la Grèce, en s'appuyant sur les accords de Dublin et ce malgré les annonces officielles<sup>38</sup>.

(38) Source: Bernard SIFFERT - SDFAIT/DCPAF.

Aujourd'hui, tout concourt donc à s'orienter vers de nouvelles règles car les dispositifs législatifs, aussi bien internes que communautaires, restent dimensionnés pour faire face à des flux normaux de population. Ils ne sont pas dimensionnés pour des flux migratoires de masse, propices à alimenter une criminalité qui se développe au mépris de la dignité humaine.

### **Une lutte exigeante contre l'économie criminelle est de nature à répondre au double défi de la dégradation de la dignité humaine et de remise en cause de l'état de droit**

La situation migratoire actuelle aux portes de l'Europe constitue une opportunité financière, pour les trafics d'êtres humains, les réseaux de passeurs et les faussaires dont l'enrichissement est croissant. Renforcer les dispositifs en vigueur est une réponse possible et souhaitable à toutes les formes de criminalités ayant trait, à un titre ou à un autre, à l'immigration illégale.

#### **• À ce titre, la protection effective des mineurs étrangers doit être une garantie pour les générations futures**

Il existe en premier lieu une protection systématique de tous les mineurs étrangers isolés, doublé d'un dispositif répressif large et spécifique à chaque type de trafic.

(39) Art L 311-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

En principe, même entrés clandestinement, les mineurs étrangers ne sont jamais considérés comme illégaux, car seuls les majeurs sont soumis à l'obligation de détenir un titre de séjour<sup>39</sup>. Les mineurs ne peuvent donc en aucun cas être expulsés. Ils bénéficient au contraire d'une protection spécifique. En France, les présidents des conseils départementaux sont tenus d'*« entreprendre une action de prévention (...) pour les enfants (...) privés de la protection de leur famille et assurer leur prise en charge »*, et ce quelle que soit leur nationalité. Un placement judiciaire peut en outre être ordonné en cas d'urgence par le procureur compétent, lorsque le mineur est en danger au sens de l'article 375 du Code civil: *« si la santé, la sécurité, la moralité ou les conditions de son éducation ou développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises »*, conduisant à la saisine d'un juge des enfants.

(40) Décision cadre du 26 février 2016 (MDE-2016-052).

Au regard du volume croissant d'enfants et de jeunes adolescents repérés, le Défenseur des droits a pu rappeler<sup>40</sup> très récemment les principes et garanties devant leur être appliqués dans le cadre de la protection de l'enfance.



• **Quant à la traite et au trafic des êtres humains, deux infractions intimement liées, ce sont les bénéfices substantiels générés par ces activités qui doivent être taris par une répression appropriée**

Parmi les phénomènes criminels, le trafic de migrants a longtemps été présenté comme la troisième source d'enrichissement illégal. Les dernières estimations font état d'un chiffre d'affaires de l'ordre de 93 millions d'euros, supérieur à ceux générés par le trafic d'armes et le faux monnayage. En 2014, 893 condamnations pénales ont été prononcées en France pour des faits d'aide à l'entrée ou au séjour irréguliers. Parmi ceux-ci, 125 étaient commis en bande organisée<sup>41</sup>.

La zone de déploiement de la criminalité organisée en la matière n'a pas de frontière et dépasse le seul cadre européen.

Ainsi, dès 2006, l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) publiait un rapport intitulé « *Criminalité organisée et migration irrégulière d'Afrique vers l'Europe* », évaluant les victimes de la traite d'êtres humains à plusieurs milliers de personnes par an.

Mais l'expansion du phénomène constitue une menace désormais majeure pour l'Europe qui, dans le concert des nations comme en interne, dispose des outils pour relever les défis sans toujours y consacrer la volonté politique suffisante.

Sur le registre international, la convention de Palerme sur la criminalité organisée du 15 novembre 2000 renvoie à deux protocoles, l'un sur la traite et l'autre sur le trafic de migrants,

L'UE a elle-même affirmé la priorité de cette lutte, dans, respectivement dans sa directive 2011/36/EU dont l'article 2-5 précise que lorsque la traite concerne un enfant, elle est punissable, même en l'absence de coercition ou fraude, et sa directive du 28 novembre 2002.

Le droit français, avec l'article 225-4-1 de son Code pénal, transpose la définition européenne de la traite et prévoit des sanctions qui vont de 7 années d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende à 15 ans de réclusion criminelle et 1 500 000 euros si elle est accompagnée de circonstances aggravantes (pluralité de victimes, victimes mineurs...) voire 20 ans de réclusion criminelle et 3 000 000 d'euros si elle est commise en bande organisée.

Quant au trafic des migrants, le droit national le fait relever des délits d'aide à l'entrée à la circulation et au séjour irréguliers<sup>42</sup>. Lorsque le trafic relève de la criminalité organisée (structure hiérarchisée, transnationale, complexe, nombreux passages réalisés, ...), ces infractions sont soumises à la compétence des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) avec l'appui, si nécessaire, d'EUROPOL et d'EUROJUST; ce qui a ainsi permis le démantèlement du réseau « KALKP » (Kosovo/Autriche/France...), portant sur des kosovars qui tarifaient le passage 2 800 euros par personne ou 7 000 euros par famille (77 arrestations avaient lieu en Europe et au Kosovo).

Les parentés entre filières de passeurs et trafics associés supposent que l'action publique soit menée contre la criminalité organisée dans son ensemble.

(41) Source : DACG Focus 15.12.2015.

(42) Art L 622-1 al 4 du CESEDA, et article 706-73 (13<sup>e</sup>) du Code de procédure pénale. Les peines encourues, de 5 ans et 30 000 euros d'amende pour un particulier, passent à 10 ans et 750 000 euros d'amende en bande organisée, ou si l'infraction expose à un risque immédiat de mort/infirmité permanente, ou à des conditions incompatibles avec la dignité humaine, ou concerne des mineurs. La peine complémentaire de confiscation des biens est expressément encourue (L. 622-5).



- **Ce dispositif est dépassé par ces deux phénomènes criminels, étroitement liés, au regard de leur expansion.**

(43) Source: Michèle RAMIS, ambassadrice chargée de la lutte contre la criminalité organisée.

Le trafic de migrants rapporte 870 milliards de dollars par an et la traite 32 milliards<sup>43</sup>. Les organisations criminelles modernes, tirant profit de la liberté de circulation dans l'espace Schengen, vont là où les opportunités sont grandes et le risque faible. Le besoin d'argent des migrants les rend vulnérables aux gangs le long des routes et dans les centres pour réfugiés. Or, peu de ces trafiquants ou bourreaux sont jugés et beaucoup des victimes ne sont jamais identifiées.

Filières de passeurs et de traite se confondent parfois. Ainsi, en juin 2014, trois réseaux chinois de proxénétisme aggravé étaient démantelés à Paris. Les candidates chinoises à l'immigration étaient contraintes de se prostituer pour rembourser le prix de leur passage. De même, en mai 2014, un vaste réseau d'exploitation de jeunes nigérianes contraintes à se prostituer pour les mêmes dettes était démantelé par la JIRS de Nancy avec un bénéfice illicite évalué à 1 500 000 euros<sup>44</sup>.

(44) Source: Brian DONALD, chef d'état-major d'Europol.

Le ministre de l'Intérieur, début décembre 2015 sur les ondes de la station de radio *Europe 1*, annonçait ainsi le démantèlement en France, en onze mois, de près de 200 filières représentant 3 000 individus, dont une trentaine de filières pour 700 personnes dans la région calaisienne.

- **Le juteux marché de la fraude documentaire complète le panorama de ces filières criminelles prospères**

Présents sur le marché de l'acheminement et de l'entrée, les gangs le sont aussi sur celui du maintien illégal, avec une spécialisation dans les faux justificatifs destinés aux mairies et préfectures, dont certains sont très faciles à contrefaire. L'effet est optimal pour les clandestins qui se voient délivrer en retour de vrais documents (cartes nationales d'identité, passeports, titres de séjour, permis de conduire, ...), valables de nombreuses années. Les filières chinoises et vietnamiennes, très structurées, proposent des passages « clef en main » depuis la Chine vers le Canada, où elles disposent de logeurs sur place. Ces filières asiatiques sont très organisées dans la confection de faux diplômes qui permettent de faire venir illicitement de faux étudiants sur le territoire. S'y ajoutent les réseaux africains plus artisanaux qui proposent de faux papiers. De fausses reconnaissances de paternité permettent également d'obtenir des certificats de nationalité frauduleux. Ce mode opératoire simple et peu risqué est très répandu, avec des reconnaissances par des « pères » pouvant aller jusqu'à 60 enfants, en général africains. Les alertes qui viennent des mairies sont insuffisantes.

Les malversations en vue de rester sur le territoire et obtenir frauduleusement les moyens de s'y maintenir sont en augmentation. Compte tenu d'une très forte demande, les mariages blancs, reconnaissances fictives de paternité et fraudes aux prestations sociales sont en progression constante. Ces dernières sont encouragées par la facilité à contrefaire les documents requis (fausses factures d'électricité, faux actes de naissance...), et pour les utilisateurs à se les procurer



(notamment à Paris, parmi les vendeurs de rue dans le quartier du boulevard Barbès). Il suffit ensuite aux étrangers de les déposer au guichet des organismes qui vont verser les prestations sociales. La grande difficulté est qu'il est quasi-impossible ensuite de faire cesser ces versements qui relèvent d'une multiplicité d'organismes sociaux différents.

Selon l'OCRIEST, un million et demi de passeports biométriques seraient utilisés par des personnes avec une fausse identité<sup>45</sup>.

Si ces résultats sont réels, ils ne sont plus à la mesure d'un trafic continu et dynamique et lucratif.

L'enjeu pour les européens, consiste donc à tarir les sources des filières criminelles avec une action en amont, en lien avec les instances multi et internationales et, en aval, une action répressive effective.

S'agissant de la France, ces actions doivent compléter une politique intérieure visant à conforter sa tradition de pays des droits de l'Homme.

(45) Source : Julien GENTILE, chef de l'OCRIEST.

## La maîtrise des flux migratoires irréguliers doit se conjuguer avec la tradition et la politique d'accueil, par la France, des personnes à protéger

Maîtrise des flux irréguliers, protection des migrants réguliers et moyens actualisés et redéployés sont les axes de réflexion qui semblent devoir prévaloir.

**L'ampleur des flux migratoires actuels rend d'autant plus nécessaire la maîtrise des flux irréguliers, qui passe par plusieurs leviers (coopération, contrôle, éloignement, lutte contre les réseaux)**

La France dispose elle-même de nombreux dispositifs qui, soit déclinent les instruments juridiques internationaux ou européens, soit lui sont propres.

Face aux flux migratoires qui font peser sur les forces de l'ordre une pression croissante, le ministère de l'Intérieur dispose d'outils juridiques dont l'utilité est avérée mais reste confronté, à moyens identiques, à l'obligation de faire des



(46) Les unités de force mobiles (UFM) sont les escadrons de gendarmerie mobile (EGM : 108) et les compagnies républicaines de sécurité (CRS : 60).

choix d'organisation et de privilégier certains modes opératoires pour l'avenir.

Ainsi, les unités de forces mobiles<sup>46</sup> se voient désormais chargées d'une mission de contrôle de zone (surveillance/intervention/interdiction), comme par exemple dans la zone d'« Eurotunnel ». Or, leur emploi sur cette mission spécifique se fait au détriment des autres missions de sécurité intérieure (maintien de l'ordre, sécurisation, entraînements, etc...), notamment en cette période d'état d'urgence.

Pour la Police nationale et plus spécifiquement la sécurité publique et les Compagnies républicaines de sécurité (CRS), les phénomènes migratoires ont pris de plus en plus d'importance tant en terme de mission qu'en terme d'heures fonctionnaires.

Pour la sécurité publique, l'ensemble des champs de compétence est désormais concerné par les phénomènes migratoires avec une évolution exponentielle depuis le début de l'année 2015. Des directives ont été données pour intensifier les contrôles sur les vecteurs ferroviaires et routiers et notamment au niveau des gares accueillant des liaisons internationales.

(47) *Qui vivent sur le camp avec les migrants, leur donnent des conseils, les fournissent en manches de pioche, barres de fer, utilisés contre les forces de l'ordre.* Source : Denis SAFRAN, professeur de médecine et conseiller défense et sécurité pour le compte du ministère de l'Intérieur, chargé d'un rapport en octobre 2015 sur les conditions sanitaires dans la jungle de Calais.

Quant au renseignement territorial (RT), il est chargé d'assurer un suivi précis des manifestations et phénomènes de société, locaux ou d'envergure nationale, ayant trait aux phénomènes migratoires, et d'identifier les groupes susceptibles d'être à l'origine de troubles à l'ordre public, avec des focus hebdomadaires sur le suivi des phénomènes à Calais (62) mais aussi sur l'ensemble de la façade maritime Nord et sur Menton (06). Tous les départements sont, en outre, chargés de faire remonter au niveau central des points de situation sur les squats de migrants, leurs expulsions, les arrivées massives, les groupes de soutien (EXG, *no borders*<sup>47</sup>) ou d'opposition (EXD, groupe citoyen), et dans le cadre du suivi des communautés, les rixes, installation de commerces...

(48) «...les services de police et de douanes qui se sont exprimés par la voix de leur syndicat CFTD se plaignent du manque d'effectifs et de moyens pour accomplir leurs missions. Les personnels des installations portuaires et du tunnel sous la Manche sont confrontés à de fortes tensions et à des dysfonctionnements liés aux multiples tentatives d'incursion. Les salariés des sociétés de prestation (sécurité, nettoyage, restauration, etc.) éprouvent un fort sentiment d'insécurité. Les agents du centre hospitalier font face à un afflux de patients pour lequel ils ne sont pas équipés. Enfin, certains commerces de la ville connaissent des difficultés liées à la présence de migrants, la clientèle locale se détournant de ces magasins». Cf. [www.cfdt.fr/portail/actualites/societe/la-cfdt-du-calais-interpelle-le-premier-ministre-ausujet-des-refugies-srv1\\_293343-09/09/2015](http://www.cfdt.fr/portail/actualites/societe/la-cfdt-du-calais-interpelle-le-premier-ministre-ausujet-des-refugies-srv1_293343-09/09/2015).

Dans le domaine judiciaire, des priorités ont été définies pour lutter davantage contre l'immigration irrégulière. Les efforts doivent porter sur le démantèlement des filières, sur le retour contraint, sur la réadmission et le renvoi sur la lutte contre le travail illégal, la déclaration de paternité frauduleuse, le mariage de complaisance, le suivi et l'exécution des refus de séjour assortis d'obligation de quitter le territoire français, ou encore les assignations à résidence.

Les plus importantes circonscriptions de sécurité publique (CSP) et groupements de gendarmerie plus importantes ont spécialisé certains enquêteurs pour mener à bien ces dossiers. Mais si tous les départements sont concernés, la priorité donnée à cette mission a des effets directs sur le reste des tâches dévolues à la sécurité publique. La direction centrale de la sécurité publique (DCSP) a dû adapter son organisation pour faire face à ce phénomène massif. Des renforts ont ainsi été détachés dans le secteur de Calais, confronté à une situation paroxystique<sup>48</sup>, où forces de l'ordre et justice peinent à contrôler la « jungle ». Ainsi, sont relevés dans le calaisien et sur le littoral dunkerquois (camps de Grande-Synthe et Tétéghem) une recrudescence de faits délictueux (vols à la roulotte, vols en réunion, rixes entre migrants, vols avec violences de téléphones et de bicyclettes, violences sur les forces de l'ordre et agressions sexuelles), de



règlements de compte (entre migrants ou entre passeurs) et y compris de morts ou disparitions suspectes, qui apparaissent possiblement sous-évaluées (compte tenu des facilités à enterrer les corps dans les dunes)<sup>49</sup>, et dont les auteurs et mobiles demeurent généralement inconnus<sup>50</sup>.

Enfin, à l'échelle internationale, la Direction de la coopération internationale (DCI), commune à la police et à la gendarmerie nationales, participe désormais elle-même, plus que jamais, à l'application de la stratégie internationale du ministre et à la mise en œuvre de la politique étrangère de la France dans les domaines relevant du ministère de l'Intérieur. Elle est ainsi chargée de mettre en œuvre les coopérations techniques en matière d'immigration, d'asile et d'intégration, le cas échéant dans le cadre d'accords de gestion concertés des flux migratoires. Le réseau des SSI et les partenariats conclus par la DCI sont des outils précieux qui permettent de renseigner le ministère de l'Intérieur sur la réalité et l'évolution des flux migratoires.

La réorganisation des moyens de lutte ne saurait suffire en soi. C'est toute la politique d'accueil qui doit être consolidée, pour restaurer rétablir une certaine confiance vis-à-vis des migrants comme des partenaires internationaux ou européens et des français.

### **La politique d'accueil des personnes à protéger doit porter sur les conditions administratives et matérielles (visas, asile, accueil, intégration) autant que sur les images avec la déconstruction des représentations et la construction d'un discours audible**

Par un décret de novembre 2010, le ministère de l'Intérieur est désormais le ministère qui prépare et met en œuvre notamment la politique gouvernementale en matière d'immigration et d'asile.

Depuis, la politique d'immigration s'est orientée vers un traitement « *au cas par cas* », entre « *fermeté et humanité* ».

L'enjeu pour la France est, dans un contexte d'harmonisation des législations nationales en Europe, de poursuivre l'encadrement, le contrôle et la régulation de la présence de migrants et des flux migratoires sur son territoire dans le respect de principes fondamentaux dont l'application a connu des fortunes diverses liées aux circonstances politiques et économiques, durant près de deux siècles.

Si la France est un pays d'immigration depuis la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, il n'y avait pas de politique d'immigration à proprement parler mais des mesures prises ponctuellement.

L'État déléguait alors en grande partie la gestion des populations migrantes aux organisations patronales, en particulier à la Société générale d'immigration, constituée en 1924 par les organismes patronaux spécialisés et hébergée par le « Comité des Houillères » sous la houlette d'Henri de PEYERIMHOFF de FONTENELLE. Dans les années 1920, ce sont les patrons des usines qui organisent, par exemple, les trains faisant venir les Polonais en France par milliers.

(49) 106<sup>e</sup> réunion du SIRASCO (Service d'Information de renseignement et d'Analyse Stratégique sur la Criminalité Organisée) du 2 octobre 2015 consacrée aux « organisations criminelles spécialisées dans le trafic de migrants ».

(50) Rapport de politique pénale 2014 de la Cour d'Appel de Douai.





Le premier instrument normatif important est l'ordonnance du 2 novembre 1945 qui crée l'Office national d'immigration et instaure les cartes de séjour de un, cinq et dix ans. Cette ordonnance sous-tend une politique d'immigration durable, notamment via le regroupement familial, et l'acquisition de nouveaux droits au fur et à mesure de l'allongement de la durée du séjour de l'étranger, supposée signifier son intégration. L'immigration est alors vue d'une façon ambiguë : durable, familiale et de travail dans le droit.

Le droit d'asile, droit de l'Homme fondamental, est reconnu par la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la convention de Genève. La loi du 25 juillet 1952 fixe les conditions d'application de la convention de Genève du 27 juillet 1951 modifiée par le protocole de 1967 en droit interne français (l'asile conventionnel). L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), établissement public doté de l'autonomie financière et administrative, se voit alors confié le soin de reconnaître la qualité de réfugié aux demandeurs d'asile.

Après une période au cours de laquelle les pouvoirs publics favorisent l'immigration économique en période de plein emploi, la crise économique, qui pointe dans les années 1970, conduit à limiter les flux migratoires.

Ainsi les circulaires Marcellin - Fontanet, en 1972, lient l'attribution d'une carte de séjour à la possession d'un titre de travail et d'un logement décent, et décident de mettre fin aux procédures de régularisation. En 1974, avec la crise pétrolière, la France revoit les conditions d'accès aux migrants économiques qui sont alors tentés de demander le regroupement familial institué par un décret du 29 avril 1976. Enfin, en 1980, la loi 80-9 Bonnet durcit les conditions d'entrée sur le territoire français et prévoit l'expulsion des étrangers entrés sur le territoire sans autorisation. La demande d'asile devient alors une des rares voies d'entrée en France.

La politique d'intégration va lentement se mettre en place dans les années 1980 et 1990.

La loi du 11 mai 1998 introduit la notion d'asile territorial. Celle du 10 décembre 2003 substitue à la notion d'asile territorial celle de « protection subsidiaire », désormais accordée aux personnes menacées dans leur pays d'origine de peine de mort, de torture ou de peines ou traitements inhumains ou dégradants, ou encore aux civils dont la vie y est gravement, individuellement et directement menacée du fait d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé interne ou international. En 2003 est institué également la demande d'asile unique auprès de l'OFPRA.

La demande d'asile devient d'autant plus attractive que les droits sociaux reconnus aux réfugiés et demandeurs d'asile sont de plus en plus nombreux.

Enfin, la notion de « pays d'origine » sûr est introduite dans la loi du 11 décembre 2003 (par anticipation de directives européennes), en particulier sur le droit d'asile, tendant à présumer du caractère infondé de certaines demandes d'asile formulées par des ressortissants originaires de pays où il n'y aurait pas de risques sérieux de persécutions.

Ces évolutions marquent la voie étroite pour la construction d'une politique d'accueil compatible avec le contexte économique et, corrélativement, la perception, notamment culturelle du phénomène migratoire en France par la société française.



Si les migrations du XIX<sup>e</sup> siècle et de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle sont marquées *a posteriori* par une intégration réussie, l'accueil par l'opinion publique a souvent été sur le moment, partagé. Il s'agit au XXI<sup>e</sup> siècle, de mieux anticiper l'acceptation des migrations par une politique d'accueil conçue et diffusée en amont, ce qui suppose des moyens.

### **La politique d'accueil suppose de reconsidérer et de mettre en perspective les moyens, en ressources humaines et financiers**

Au plan humain, le Premier ministre a récemment annoncé le 16 septembre 2015 un renforcement de 900 personnels<sup>51</sup> dont vont essentiellement bénéficier la Police aux frontières (PAF) et les forces mobiles (notamment pour la gendarmerie).

Ce plan permettra notamment de maintenir, dans les secteurs frontaliers où se cristallisent les difficultés (Calais, Dunkerque, Menton) la présence permanente de plusieurs unités de forces mobiles (UFM)<sup>52</sup>. Ces dernières sont également nécessaires à Paris pour mener à bien les évacuations de migrants, à un rythme moyen bimestriel, de lieux de regroupement et/ou de campements improvisés, aux abords des stations de métro ou de structures désaffectées ou en travaux.

Au plan financier, l'action de l'État est également avérée, avec près de 675 millions d'euros consacrés à l'asile et à l'immigration.

Ces efforts, même s'ils sont sans aucun doute les bienvenus, doivent s'accompagner de la mise en œuvre d'une « offre complète et collective », associant tous les niveaux et domaines d'intervention, publics comme privés.

Au-delà du seul domaine sécuritaire, les moyens à mettre en œuvre doivent concerner notamment l'apprentissage de la langue française, la scolarisation des enfants, et la formation professionnelle pour adapter les migrants à leur nouvel environnement.

Les défis liés aux flux migratoires au XXI<sup>e</sup> siècle sont ainsi à l'image de l'organisation sociale moderne, marquée par des interactions indissolubles entre les différentes sphères des instances politiques ainsi qu'entre les domaines d'actions, préventifs et répressifs.

Les recommandations retenues par le groupe, parmi de nombreuses pistes, reflètent la complexité du sujet.

(51) <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cri/2014-2015-extra2/20152003.asp#P595577>. « Compte tenu de cette nouvelle charge qui pèse sur les services et pour ne pas affaiblir les dispositifs liés à la lutte contre le terrorisme et la délinquance, nous avons donc décidé, sur proposition du ministre de l'Intérieur, de renforcer les effectifs de police et de gendarmerie, notamment la police aux frontières, à hauteur de 900 personnels. »

(52) Il y a, en moyenne, 5 escadrons de gendarmerie mobile (EGM) et 5 compagnies républicaines de sécurité (CRS) déployés dans les secteurs de Calais et Dunkerque.



## RECOMMANDATIONS

En cohérence avec les choix qui ont présidé à son analyse des enjeux des flux migratoires au XXI<sup>e</sup> siècle, le groupe dégage de ses réflexions 21 préconisations tendant à renouveler les actions préventives et répressives à l'échelle internationale, à affirmer les réponses européennes et à ajuster le cadre juridique et politique français en matière d'accueil et d'accompagnement des réfugiés.

# Prévenir au plan international l'immigration au niveau des États sources et travailler avec les États de transit

### Concourir au développement économique préalable

#### PRÉCONISATION n° 1

#### **Renforcer les instruments prévus par le processus de Barcelone**

Le processus de Barcelone demeure l'instrument central des relations euro-méditerranéennes depuis 1995. Partenariat englobant 39 gouvernements et plus de 700 millions d'habitants, il est le cadre favorable à un engagement et à un développement constants. Le défi que suppose une nouvelle initiative consiste à consolider les relations multilatérales, à accroître le partage des responsabilités dans le processus et à rendre ce dernier plus visible pour les citoyens, notamment en intensifiant la coopération dans trois volets prédominants qui constituent l'épine dorsale des relations euro-méditerranéennes: le dialogue politique; la coopération économique et le libre-échange ainsi que le dialogue humain, social et culturel.



La question de l'immigration est l'un des sujets de préoccupation que l'UE pourrait poursuivre selon une approche globale et intégrée sur les volets :

- politique et sécurité, avec la définition d'un espace commun de stabilité ;
- économique et financier, pour permettre la construction d'une zone de prospérité partagée ;
- social, culturel et humain, afin de favoriser la compréhension entre les cultures et les échanges entre les sociétés civiles.

#### PRÉCONISATION n°2

##### **Fixer les populations par une assistance économique**

Tous les pays de l'UE cherchent à réduire et organiser la gestion de leurs flux migratoires sur leur territoire. Le codéveloppement des pays d'origine est un levier efficace et passe inéluctablement par le développement des infrastructures de base et par l'encouragement des échanges commerciaux et financiers mais aussi au sein de l'UE, par une approche commune sur la définition des besoins de main d'œuvre des deux zones. L'idéologie de « l'assistance » est mal acceptée par les pays d'origine et perçue comme une ingérence politique. Le codéveloppement doit donc être envisagé comme une stratégie « gagnant-gagnant » et poursuivre les objectifs suivants :

- être contractualisé : le partenariat doit associer étroitement les intérêts économiques de l'Europe et des pays sources ;
- poursuivre des objectifs de réel développement et non d'exploitation ou d'achat de ressources ;
- s'entendre comme une contribution réciproque permettant d'utiliser comme levier les flux de biens, capitaux et personnes entre l'Europe et l'Afrique, à l'exclusion des flux sans contrepartie (aide publique au développement, ONG, etc.) ;
- organiser, en raison d'une démographie vieillissante en Europe, l'accueil maîtrisé des migrants en provenance des pays de la rive sud de la Méditerranée ;
- répondre au besoin de formation des migrants dans leur pays afin d'accompagner leur développement.

### **Informar les candidats au départ et développer les actions bilatérales**

#### PRÉCONISATION n°3

##### **Pratiquer une politique collaborative avec les États sources**

Les coopérations restent essentielles pour les pays qui entretiennent pour des raisons historiques, des relations bilatérales privilégiées... Elles ont démontré leur efficacité pour gérer des phénomènes aussi complexes et sensibles que les problèmes de frontières et d'étrangers en situation irrégulière. Dès lors, il semble naturel d'aider les pays qui font des efforts de coopération et de se situer dans une politique « gagnant-gagnant » notamment par :



- la facilitation de délivrance de visas liée à la négociation d'accords de réadmission et à un meilleur taux d'obtention de Laissez-passer consulaires (LPC) ;
- l'acceptation des LPC européens, l'accès au fonds fiduciaire européen pour le développement... En effet, ces laissez-passer européens - sous réserve qu'ils soient reconnus par le pays tiers concerné - s'avèrent intéressants lorsque le réseau consulaire du pays d'origine n'est pas en mesure de délivrer un LPC pour diverses raisons (manque de personnel pour traiter les demandes dans les délais, état civil local défaillant ne permettant pas de documenter leurs ressortissants,...).

#### PRÉCONISATION n°4

#### **Poursuivre le développement d'actions bilatérales avec les pays clés**

#### **La coopération avec la Tunisie et l'Égypte**

La création de centres de traitement des migrants dans ces deux pays constitue une première piste à explorer. Ces centres pourraient être financés par l'UE et bénéficier de mécanismes de protection internationale des réfugiés en liaison avec le HCR, le PAM et l'OIM.

Ainsi, en accord avec la Tunisie et l'Égypte, qui pourraient obtenir en échange une aide économique substantielle de l'UE, les migrants interceptés en mer à proximité des eaux territoriales libyennes pourraient être conduits immédiatement vers ces centres où leur situation serait étudiée. Ceux qui pourraient bénéficier du droit d'asile seraient alors rapatriés dans l'un des États-membres de l'espace Schengen en fonction d'une clé de répartition à définir. Les migrants économiques seraient éloignés vers leur pays d'origine ou à défaut vers le dernier pays de transit (Libye).

#### **La coopération avec le Niger**

Il est urgent d'entamer rapidement des négociations avec le Niger, où transitent de nombreux trafics, pour signer un accord de coopération en matière de sécurité intérieure qui pourrait s'appuyer sur :

- la mise à disposition en liaison avec la DCI des autorités nigériennes de l'expertise de la DCPAF en matière de gestion de frontières, de lutte contre la fraude documentaire et de démantèlement des filières d'immigration clandestine ;
- le soutien de l'initiative espagnole de créer à Agadez, point de rassemblement des migrants, une unité commune de renseignement et d'investigation qui serait composée de policiers nigériens, espagnols et français pour lutter contre les filières d'immigration. Cette initiative franco-espagnole a reçu le soutien de la Commission européenne et un premier financement d'un million d'euros a été débloqué à cet effet par l'agence Frontex (6 millions d'euros sur 3 ans au total). Ainsi, dès juin 2016, des équipes communes d'enquête seront mises en place pour une opération de type *Sea Horse Atlantico*<sup>53</sup>.

[53] Cf. Glossaire.



### La coopération avec la Turquie

La Turquie a déjà bénéficié dans le cadre de « l'instrument de pré-adhésion à l'UE », d'une somme de 4,9 milliards d'euros entre 2007 et 2013. Elle recevra, dans le cadre d'un deuxième plan de financement pluriannuel pour les années 2014 à 2020, une nouvelle aide financière de 4,45 milliards d'euros. Cet argent sert à financer des projets permettant au pays candidat de se mettre en conformité avec les acquis communautaires et autres standards européens.

La Turquie a bien *a minima* une obligation morale d'améliorer ses résultats en matière de lutte contre l'immigration irrégulière à destination de l'espace Schengen en particulier pour éviter que le phénomène préoccupant des cargos fantômes (bateaux en fin de vie bondés de migrants et laissés à la dérive par leur équipage à l'approche des côtes italiennes) réapparaisse. Elle a signé un accord de réadmission avec l'UE le 16 décembre 2014 qui s'applique déjà s'agissant de ses propres ressortissants, et qui s'appliquera dès 2017 pour les migrants des États tiers ayant transité par son territoire pour rejoindre l'UE. La bonne application de cet accord sera déterminante pour la signature d'un accord de libéralisation des visas UE souhaitée par la Turquie pour ses propres ressortissants.

Par ailleurs, les autorités turques ont accepté la prochaine implantation d'un officier de liaison de l'agence Frontex à Ankara auquel elles souhaiteraient voir jouer un rôle de coordonnateur des officiers de liaison des États-membres. Les principaux leviers d'action se situent donc clairement au niveau de l'UE et de l'agence Frontex. Dans ce schéma, il serait souhaitable :

- de renforcer encore la coopération avec les garde-côtes turcs. À l'instar des opérations conjointes réalisées au niveau des frontières extérieures de l'UE, comme *Sea Horse Atlantico*, l'agence Frontex pourrait proposer des patrouilles conjointes à bord des navires turcs et l'aide des gardes-frontières européens pour les opérations de *screening* (détermination de la nationalité) et de *debriefing* (détermination du *routing*) se déroulant à terre ;
- de modifier parallèlement le rôle des deux officiers de liaison français « immigration » et « crime organisé », qui pourraient servir de relais à un travail de l'OCRIEST sur les filières de passeurs avec la Police judiciaire turque.

#### PRÉCONISATION n°5

#### Renforcer les mécanismes de « conditionnalité positive »

Les mécanismes de « conditionnalité positive », permettent de donner davantage à ceux qui coopèrent réellement en matière migratoire. Cette politique devrait être régulièrement évaluée à l'aune des résultats du pays tiers sur des critères préétablis tels que le taux de réadmission, le contrôle effectif des frontières, la coopération en matière de lutte contre les filières, etc.

Si la coopération avec les pays d'origine s'impose, elle nécessite un plan global d'action elle doit constituer un volet complémentaire au côté d'une coopération opérationnelle et d'une politique de réadmissions. Dirigée par



l'Espagne aux Canaries et engageant directement le Sénégal, le Maroc, la Mauritanie et le Cap-Vert, l'opération *Sea Horse Atlantico* constitue un exemple à suivre et prouve que l'une des solutions viables passe par la coopération des pays sources d'immigration irrégulière dans un cadre bilatéral. Et donc en fonction de l'implication des États d'origine.

La transposition de l'opération *Sea Horse Atlantico* en «*Sea Horse Mediterraneo*» semble difficile à réaliser, car il n'existe pas de dispositif régional de coopération équivalent en Méditerranée. Ce projet *Sea Horse Mediterraneo*, connexe au projet *Eurosur*, pourrait y remédier à condition :

- d'un dispositif, financé en grande partie par l'UE, permettant aux nations européennes partenaires (Portugal, Espagne, France, Grèce, Italie, Chypre, Malte) et à la Libye, qui est pour l'heure le seul État de la rive sud de la Méditerranée à avoir signé l'accord d'intégration, de s'y connecter par l'intermédiaire d'un lien satellitaire sécurisé ;
- de reposer avant tout sur la restauration d'un État de droit en Libye mais aussi sur la volonté d'autres pays nord-africains de collaborer de manière bilatérale avec l'Italie et l'Espagne afin de mettre en place des patrouilles maritimes conjointes effectuées à bord de navires affrétés par les pays de la rive sud de la Méditerranée, dans leurs eaux territoriales, l'objectif étant d'empêcher le départ de bateaux transportant des migrants.

## Améliorer l'action contre les réseaux criminels et le suivi des flux migratoires

### PRÉCONISATION n°6

#### **Améliorer le renseignement et la coopération pénale au plan international**

Les officiers de liaison « immigration » de la DCI ont une place importante dans la détection des candidats à l'immigration irrégulière et des filières, de passeurs et ce depuis les pays sources. Leur rôle, majeur, doit donc être substantiellement renforcé.

Il en est de même de l'enjeu financier. Si on peut saisir en France les avoirs mobiliers et les immeubles qui peuvent faire l'objet d'attributions avant jugement, les transactions se font souvent dans le pays d'origine. L'amélioration de la coopération et du renseignement doit donc permettre d'améliorer la saisie des avoirs criminels. Au plan international, le Groupe d'action financière internationale (GAFI) doit s'attaquer aux biens et patrimoines de façon prioritaire, afin de mieux localiser et saisir les avoirs des trafiquants.

### PRÉCONISATION n°7

#### **Élargir la ratification du protocole de Palerme aux pays sources de migration**



Le protocole onusien de Palerme est sous-utilisé : il incrimine ceux qui font entrer ou transiter illégalement dans un État partie des personnes, moyennant un avantage financier ou matériel même indirect. Une incrimination similaire et une répression renforcée font l'objet d'une directive européenne du 28 novembre 2002. En revanche, au plan international, seulement 141 États sur les 193 États concernés ont signé le protocole de Palerme. Les pays qui n'ont pas ratifié ce protocole sont pour l'essentiel ceux dans lesquels les populations fuient la misère et la guerre (Pakistan, Afghanistan, Soudan...) ce qui empêche tout levier les concernant.

#### PRÉCONISATION n°8

##### **Prononcer des peines de prison adaptées contre les trafiquants**

En France, lorsque les filières sont démantelées et les passeurs interpellés, ces derniers sont condamnés avec des saisies d'avoir quand ils sont identifiés et sur le territoire national, ce qui est peu fréquent. Au plan international, il n'y a pas d'unité des incriminations et surtout des quantum de peines encourues. Il faudrait donc une harmonisation du traitement judiciaire de ces infractions, avec des peines plus dissuasives contre les trafiquants de migrants, du type de la législation en vigueur concernant les crimes contre l'humanité.

## Soutenir des réponses européennes face aux défis migratoires

### Garantir le contrôle des frontières

#### PRÉCONISATION n°9

##### **Développer une véritable « gestion intégrée » des frontières**

La gestion des frontières extérieures n'est aujourd'hui pas intégrée puisqu'il n'y a pas de définition juridique du concept. Concrètement, il va falloir conceptualiser la coresponsabilité des États membres et donner une base juridique au fait qu'un État-membre contrôle sur sa frontière extérieure les ressortissants d'États tiers pour l'ensemble de l'espace Schengen. En effet, chaque État-membre est responsable des frontières extérieures situées dans sa zone géographique pour l'ensemble de l'espace Schengen et non pour lui-même<sup>54</sup>.

À la demande des États-membres et en cas de problème majeur, l'agence Frontex peut les assister en mettant à leur disposition des moyens matériels et humains (EBGT), issus de viviers nationaux avec les limites que l'on connaît.

(54) C'est en ce sens que s'inscrit la révision actuelle du règlement FRONTEX de 2004, modifié une première fois en 2011. En France, la direction de l'immigration de la direction générale des étrangers en France (DGEF) travaille actuellement à sa mise en place. Le socle de ce dispositif s'inscrit dans une « stratégie de gestion intégrée » (*Integrated border management*) impliquant l'ensemble des partenaires internes y concourant : DCPAF, DGDDI, Défense, DLPAJ.





(55) Cf. Glossaire.

(56) Le compostage des documents de voyage de ressortissants d'États tiers, soumis ou non à visa, permet d'établir avec certitude la date et le lieu du franchissement des frontières sans établir dans tous les cas que toutes les mesures de contrôle requises lors du franchissement des frontières extérieures ont été effectuées. Il est systématique et obligatoire à l'entrée et à la sortie de l'espace Schengen et dans chacun des territoires d'outre-mer, même en cas d'assouplissement des contrôles. Le compostage du document de voyage du ressortissant d'un État tiers permet d'établir avec certitude la date et le lieu de franchissement de la frontière et, par conséquent, d'attester de la durée autorisée de son séjour dans l'espace Schengen. L'étranger titulaire d'un visa uniforme peut séjourner librement sur le territoire des parties contractantes pendant la durée de validité de son visa et au maximum pendant 90 jours sur toute période de 180 jours, pour autant qu'il remplisse les conditions d'entrée de l'article 5 du code frontières Schengen. L'étranger non soumis à l'obligation de visa pourra, quant à lui, séjourner librement pendant une durée maximale de 90 jours par période de 180 jours à compter de la date de première entrée, s'il remplit les conditions de l'article 5.

(57) Sources : Bernard SIFFERT (SDFAIT/DCPAF) et Le monde du 13 décembre 2015.

(58) Cf. Glossaire.

Ce paradigme doit évoluer vers un système plus intégré de « corps unique de garde-frontières et garde-côtes européens » à disposition de l'agence Frontex avec des critères spécifiques (envoyer des effectifs opérationnels, des experts de type *Second National Experts*<sup>55</sup>) et des pouvoirs propres permettant de suppléer véritablement les effectifs nationaux.

Dans ce nouveau schéma, les pouvoirs des agents nationaux (accès aux fichiers, compostage<sup>56</sup>, prise de décision administrative ne faisant pas grief...) pourraient être partagés, voire rétrocédés aux EBGT de l'agence Frontex qui exerceraient alors l'ensemble des missions dévolues à un garde-frontière au même titre qu'un agent national. Parallèlement, chaque État membre serait contraint de mettre à disposition de l'agence Frontex un quota annuel de gardes-frontières fixé en fonction de son poids relatif au sein de l'UE (population, richesse nationale...) et pondéré par d'autres critères tels que la possession de frontières extérieures terrestres ou maritimes, pour une durée allant de 1 à 2 mois et surtout sur une base plus contraignante (préavis limité à quelques jours).

C'est ce projet qui a été présenté par la Commission européenne le 15 décembre 2015, prévoyant un renforcement de l'agence Frontex d'un contingent d'environ 1 000 gardes-frontières d'ici 2020. Ces renforts pourraient être déployés sur un plan naval ou terrestre si à une frontière donnée, un État membre ne pouvait assurer sa charge tout en leur donnant la capacité juridique de « contrôler les frontières en accédant aux fichiers policiers et d'assurer le retour de personnes refoulées avec des avions affrétés »<sup>57</sup>.

Ce dispositif devrait constituer un préalable à la création à moyen terme d'un véritable corps, permanent, de garde-côtes et gardes-frontières sous l'autorité organique et fonctionnelle de l'agence FRONTEX. En outre, pour renforcer le rôle opérationnel de celle-ci, il serait utile par exemple de la doter de moyens propres (utilisation d'hélicoptères, d'avions en achetant des heures de vol ou drones... pour surveiller les côtes des zones sensibles : mer Egée, côtes italiennes), de constituer une équipe du « *Frontex Situation Center* » (FSC) dédiée au suivi H 24 et à l'analyse en temps réel des mouvements de navires en Méditerranée, voire d'utiliser à cet effet les ressources dont dispose l'agence (EUROSUR<sup>58</sup>) pour identifier les cargos « fantômes ».

### La coopération avec la Grèce

La Grèce constitue une plaque tournante majeure de l'immigration à destination des autres États membres. Les nombreux migrants constituent une « manne » pour les organisations criminelles qui agissent depuis Athènes pour canaliser les migrants vers l'Europe occidentale par différentes voies (aérienne, ionienne, balkanique). Dès septembre 2016, le dispositif opérationnel français sera renforcé par l'affectation d'un deuxième officier de liaison à Athènes (demande de la DCPAF). Son action doit permettre de :

- couvrir ponctuellement d'autres aéroports provinciaux grecs à haut risque, comme celui d'Héraklion en Crète, utilisé par les passeurs pour déjouer notre dispositif ;
- multiplier les actions locales de formation « fraude documentaire », compte tenu de l'utilisation massive de faux documents français en vente quasi-libre dans Athènes ;



- développer sur place avec les autorités grecques des investigations conduisant à des démantèlements de groupes criminels agissant depuis Athènes pour acheminer des migrants en France (identification de laboratoires de faux documents, de structures clandestines logistiques des organisations criminelles, d'agences de voyage complices, de ressortissants français effectuant systématiquement des trajets France-Grèce-France en compagnie de migrants irréguliers, etc).

### **La coopération avec l'Italie et la Grèce via l'agence FRONTEX**

Il s'agit d'inciter l'Italie et la Grèce à partager avec la France les informations sur les passeurs, obtenues dans le cadre des opérations conjointes conduites sous l'égide de l'agence FRONTEX.

Il est convenu qu'EUROPOL soit destinataire d'informations opérationnelles recueillies par les gardes-frontières italiens et grecs à l'occasion des interceptions de migrants et mettant en cause des facilitateurs, via leur unité nationale Europol (UNE) respective.

Actuellement, les informations recueillies par les experts des États-membres (EBGT) sont transmises exclusivement à l'État bénéficiaire de l'opération conjointe. Ces informations sont censées être exploitées par l'État hôte qui, hélas, dans la pratique, ne les communique ni aux autres États-membres, ni à FRONTEX, ni même à EUROPOL s'agissant de la Grèce, ou de manière très partielle s'agissant de l'Italie, malgré le règlement de 2011 prévu à cet effet.

Parallèlement, et jusqu'à présent, l'agence Frontex ne réalisait pas de transmissions à EUROPOL en l'absence d'accord de travail entre les deux agences. Heureusement, cet accord, en cours de finalisation, a été signé début 2016.

Avec ce nouveau processus, il serait tout à fait envisageable d'intervenir auprès de ces deux partenaires pour que les informations qui démontrent un lien avec la France soient transmises par la Grèce et l'Italie à l'OCRIEST, pour exploitation.

### **La coopération avec le Royaume-Uni**

Dans le cadre des problèmes migratoires majeurs de Calais et Dunkerque, les difficultés de mise en œuvre d'une coopération efficace du Royaume-Uni, membre de l'UE mais non de l'espace Schengen, rend le démantèlement des filières très difficile et non dissuasif. La recherche de plus d'efficacité ne pourra passer que par la mise en œuvre d'une réelle volonté outre-Manche de coopérer sur la base de textes qui existent déjà et d'un nouveau protocole de coopération franco-britannique adopté en octobre 2015 par la chancellerie française.

#### PRÉCONISATION n° 10

#### **Développer les moyens consacrés à l'investigation**

Le projet de directive relative au PNR (*Program Name Record*) européen, adopté par le Parlement européen le 14 avril 2016, devrait être opérationnel avant fin 2018<sup>59</sup>. Ce fichier va permettre de définir les profils « à risque » en

(59) Cf. Glossaire.



amont, et aux services spécialisés de pouvoir faire des croisements de données et des recherches multicritères. Les avantages de ce dispositif sont nombreux : l'analyse des flux de voyageurs et des mouvements intra-Schengen seront facilités. Il sera également plus facile d'effectuer des contrôles coordonnés à l'échelle européenne y compris pour les personnes bénéficiant du droit à la libre circulation. Le paramétrage des sas dédiés aux ressortissants Schengen permettra en effet de moduler le taux de vérification dans les fichiers européens jusqu'à atteindre les 100% si le niveau de la menace l'exige.

#### PRÉCONISATION n° 11

#### **Modifier la réglementation des accords de Schengen**

Le contexte actuel de forte pression migratoire doublé de la menace terroriste conduit à moduler le positionnement de plusieurs États-membres et à la Commission européenne de préconiser notamment le contrôle systématique des ressortissants européens à l'entrée de l'espace Schengen. Le corollaire de cette mesure réside bien évidemment dans les avancées techniques, et l'intégration des dispositifs de frontières intelligentes (« smart borders ») visant à maintenir un haut niveau de fluidité au passage frontière pour cette catégorie de ressortissants.

Fluidifier les flux de passagers tout en maintenant un haut niveau de sécurité, tel est en effet l'enjeu. Ce dispositif européen permettra de trouver les moyens de répondre aux flux grandissants de voyageurs en améliorant les contrôles à volume d'effectifs constant, et en rendant le franchissement des frontières extérieures plus rapide et facile pour les grands voyageurs tout en assurant un haut niveau de sécurité. Il comportera la création d'un système centralisé d'entrées et sorties visant à garder une trace des passages aux frontières de tous les voyageurs, assurera le calcul automatique de la durée du séjour par rapport aux visas multi entrées/sorties, et permettra d'identifier toute personne ayant dépassé la durée de son droit au séjour. Il pourra être couplé avec le système PARAFE<sup>60</sup>, ou « e gate », et à terme celui de reconnaissance faciale (développement de la multi-biométrie : empreintes, iris...).

(60) Cf. Glossaire.

Ainsi, après une lecture automatisée des documents de voyage et des différentes applications informatisées, ce dispositif interconnecté déclenchera l'ouverture automatique d'un sas, type PARAFE, où seraient effectuées les différentes vérifications biométriques. Le garde-frontière au poste de supervision pourrait alors lever les doutes en seconde ligne de contrôle. De fait, les contrôles ne seront plus réalisés manuellement par des agents dans des lignes d'aubettes. Ils seront remplacés par des dispositifs biométriques automatisés mis en place à toutes les frontières extérieures de l'UE. Les gardes-frontières seront dès lors redéployés en seconde ligne pour assurer des fonctions de superviseurs de plusieurs portes automatiques. Ce système sera couplé à un programme de passagers préenregistrés qui permettra de faciliter et de fluidifier le franchissement des frontières par les grands voyageurs.

Actuellement, les travaux pour l'intégration du dispositif « smart borders » sont en cours. La France souhaiterait l'étendre à l'ensemble des personnes franchissant les frontières, y compris les ressortissants européens. Pour sa part, le Parlement européen est plus mitigé et reste hélas *a priori* hostile à l'accès



des données « smart borders » aux services répressifs (police judiciaire, services de renseignements...).

C'est dans cet esprit que la France a constitué un « package législatif » présenté le 15 décembre 2015 à la commission européenne dans lequel figure notamment la demande de révision de l'article 7-2 du Code frontière Schengen (CFS) et de contrôle systématique à l'entrée comme à la sortie de l'espace Schengen, y compris pour ses ressortissants. Il s'agit d'établir une obligation de contrôle systématique et approfondi là où les textes actuels prônent d'une vérification aléatoire et minimale faite à partir de la photo du passeport...

Nombreux sont les États-membres, et en particulier les pays nordiques, qui sont à ce jour opposés à cette évolution. L'alternative consisterait à doubler le dispositif actuel d'une « analyse du risque » obligatoire. Cette évolution obtiendrait leur agrément mais un délai de 2 ans minimum serait requis pour sa mise en œuvre, le processus comprenant l'adoption par le Conseil puis le Parlement européens.

## Mieux connaître les flux migratoires

### PRÉCONISATION n° 12

#### Conforter l'action des hot spots

Au plan opérationnel, des améliorations d'ordre technique pourraient conforter l'action des EBG<sup>1</sup> en :

- renforçant les contrôles fichiers et en rendant systématique et obligatoire la signalisation pour tout débarquant, ce qui nécessite un renforcement matériel, technique et humain au niveau des EBG<sup>1</sup>;
- consultant systématiquement le SIS. Pour que ce dernier permette ce criblage, il faut que chaque pays de l'UE le documente de façon identique et homogène. La France est à cet égard le pays de l'UE qui donne le plus d'informations au SIS concernant l'activité potentiellement terroriste de ses ressortissants. Ce fichier Schengen doit pouvoir être connecté aux autres fichiers criminels. Sans un croisement des fichiers, la capacité d'identifier ceux qui peuvent représenter un risque sécuritaire, au moment où ils franchissent les frontières extérieures de l'UE, est considérablement affaiblie. Il faut donc que la banque des empreintes digitales au moment du franchissement des frontières, EURODAC, puisse être utilisée à des fins de sécurité, ce qui est pour l'heure impossible en l'état du règlement EURODAC. Il importe donc le modifier en conséquence au niveau européen ;
- renforçant le volet « recherche du renseignement opérationnel » pour alimenter EUROPOL à travers le réseau des EBG<sup>1</sup> de FRONTEX, à travers la création d'un 14<sup>e</sup> profil plus orienté sur le renseignement. Au-delà, certains militent même pour la création d'une véritable structure de renseignement européenne dédiée aux flux migratoires.

(61) Cf. Visite du ministre de l'Intérieur en Grèce les 4 et 5 février 2016.



#### PRÉCONISATION n° 13

##### **Développer les outils d'enregistrement des migrants**

La France et l'Allemagne sont les deux principaux pays de l'UE à donner à la Grèce des moyens à l'EASO (*European Asylum Support Office*, ou Bureau européen d'appui en matière d'asile) et à FRONTEX qui permettent d'assurer l'effectivité de ce contrôle. « Si nous n'avons pas, en Grèce comme en Italie, un contrôle qui permette d'assurer le retour de ceux qui relèvent non pas du statut de réfugiés mais de l'immigration économique irrégulière vers les pays dont ils proviennent, nous n'aurons aucune chance d'être efficaces dans la maîtrise du fait migratoire ni dans la lutte contre le terrorisme »<sup>62</sup>.

(62) Source: audition de M. Bernard CAZENEUVE devant la commission de la défense le 23 mars 2016.

(63) Source: audition de M. Bernard CAZENEUVE devant la commission de la défense le 23 mars 2016.

Parallèlement, « une task force européenne de lutte contre les faux documents est absolument indispensable »<sup>63</sup>. Il s'agit de repérer la fraude documentaire dès le franchissement des frontières de l'UE. Les enseignements des attentats du 13 novembre 2015 doivent être tirés: parmi les onze terroristes qui ont été neutralisés se trouvaient deux Français arrivés de Syrie munis de faux documents, avec un certain nombre d'autres terroristes. Les deux kamikazes qui se sont fait exploser à Saint-Denis avaient de faux papiers d'identité. Pourtant, leurs empreintes digitales avaient été prises au *hot spot* de Leros. EURODAC et le contrôle au moment du franchissement des frontières extérieures ne sont d'aucune utilité si ceux que l'on contrôle sont contrôlés sous de fausses identités. Il est donc impératif d'avoir des équipes spécialisées dans l'identification des faux documents. À noter en l'espèce l'intérêt de consulter la base de données d'Interpol qui est la mieux renseignée, elle contient notamment les données relatives aux quelques 250 000 passeports irakiens et syriens volés ou perdus.

## **Renforcer l'uniformisation des conditions à l'entrée et la politique d'éloignement**

#### PRÉCONISATION n° 14

##### **Renforcer l'uniformisation des conditions d'accès à l'espace Schengen**

Schengen souffre de l'absence d'uniformisation réelle des conditions d'entrée dans son espace<sup>64</sup>.

(64) Bernard SIFFERT sous-directeur des affaires internationales européennes et de la sécurité, au ministère de l'intérieur, entendu par l'INHESJ le 10 décembre 2015.

En effet, aujourd'hui, chaque État-membre fixe sa propre liste des documents de voyage nécessaires au franchissement de ses frontières extérieures. Il en est de même pour les listes des visas de transit aéroportuaire, pour les catégories de voyageurs exemptés de visas, pour le viatique (montant de ressource exigible pour séjourner sur un territoire), etc. Dans ce dernier exemple, l'idée d'un montant médian, d'environ 50 à 60 €, valable partout, serait à explorer.

Une harmonisation est également indispensable pour la délivrance de l'ensemble des visas, et pas seulement les visas court séjour comme c'est le cas actuellement. Dans le même ordre d'idée, il serait également judicieux de s'orienter vers une mutualisation de certains moyens qui aurait l'avantage d'être



source d'économies substantielles, comme par exemple le développement des « consulats Schengen » (avoir un seul consulat Schengen pour représenter plusieurs États-membres au sein d'un pays tiers). Un consulat estampillé « Union européenne » présenterait de nombreux avantages, notamment en termes de visibilité pour le voyageur tout en luttant plus efficacement contre le marchandage de visa (« visa shopping »): le consulat européen pourra facilement déterminer quel est le pays de destination principal ou le pays de première entrée, et ne sera pas tenté d'attirer à lui les ressortissants d'État tiers à la recherche du consulat le mieux-disant<sup>65</sup>...

(65) Source: Bernard SIFFERT (SDFAIT/DCPAF).

#### PRÉCONISATION n° 15

##### **Renforcer la politique d'éloignement**

La politique d'éloignement de l'UE est aujourd'hui largement entravée. Il en va donc de la crédibilité de l'ensemble du dispositif qui doit être dissuasif et permettre d'assurer des éloignements plus systématiques des migrants irréguliers, qu'il s'agisse de retours volontaires ou forcés. À cette fin, la Commission européenne a augmenté sensiblement les budgets européens consacrés à la politique des retours. Toutefois, l'action de Frontex dans ce domaine reste limitée, son règlement ne lui permettant pas d'organiser des vols retours à partir d'un seul État-membre en raison de son seul rôle de coordination.

Une modification du règlement fondateur de l'agence s'impose donc pour qu'en cas de circonstances exceptionnelles, telles que des arrivées massives de migrants, elle puisse organiser des départs depuis un seul pays.

Il pourrait également être utile que l'agence Frontex affrète des vols pour faciliter les éloignements. Actuellement, ce sont les États-membres qui les mettent en place, le plus souvent en ayant recours à des lignes régulières, ce qui est beaucoup plus contraignant, difficile à organiser et aléatoire notamment pour les retours forcés sous escorte policière. C'est pour aller en ce sens que le « bureau du retour » doit être impérativement créé au sein de l'agence Frontex. Ainsi, cette dernière pourra organiser à son initiative des vols conjoints sans être dépendante de la volonté d'un État-membre, car en capacité de louer des moyens aéronautiques, voire d'acheter des heures de vol...

Plus globalement, il semble indispensable que l'UE généralise les accords de réadmission avec les pays tiers en utilisant un certain nombre de leviers incitatifs tels que les facilitations de visas ou l'accès à des fonds européens pour le développement. Par ailleurs, des clauses de réadmission devraient pouvoir être incluses dans d'autres accords, sur le commerce et le tourisme par exemple.



# Ajuster à l'aune de la crise migratoire, le cadre juridique et politique, national de l'accueil et de l'accompagnement des réfugiés

Au plan national, les perspectives de flux migratoires accrus, à moyen terme, en provenance majoritairement du Proche-Orient et d'Afrique orientale, et les enjeux qu'elles induisent, nécessitent de reconsidérer le modèle politique de l'intégration, sa déclinaison dans le contenu du droit positif, et sa mise en œuvre.

Il s'agit, en l'occurrence, et en complémentarité des préconisations à vocation internationale ou européenne, d'offrir aux migrants présents sur le territoire national les moyens de mettre en œuvre un projet de nature à favoriser leur intégration.

Le modèle proposé vise à garantir leur sécurité et celle des Français en confortant le statut de réfugié, à améliorer la qualité de leur installation, matérielle et morale, et à promouvoir leur sentiment d'appartenance à leur État d'accueil.

En premier lieu, il apparaît indispensable de consolider le statut de réfugié et, corrélativement, le droit d'asile, ce qui relève du volet administratif du projet des migrants ; d'une part en systématisant l'effectivité des décisions d'éloignement et d'autre part en simplifiant la procédure d'annulation des prestations allouées.

## Consolider le droit d'asile

### PRÉCONISATION n° 16

#### **Systematiser l'application des décisions d'éloignement**

Il s'agit de pleinement mettre en œuvre et faire connaître le statut de réfugié, tel qu'il est défini dans le droit positif interne, plutôt que de l'amender.

Cela suppose *a contrario* d'assurer l'éloignement systématique des migrants irréguliers.

L'application efficace des mesures d'éloignement est de nature à :

- participer à la lutte contre la criminalité organisée en matière de passage des migrants ;
- crédibiliser l'action des pouvoirs publics auprès de l'opinion publique ;
- concentrer les moyens au bénéfice des migrants éligibles au statut de réfugié ou au droit de séjour via l'OFPRO et des associations d'aide et d'accompagnement.



Le premier des leviers préconisés, parmi d'autres envisageables pour une mise en œuvre optimale du statut du réfugié, consiste donc à rendre effectif les décisions d'éloignement pour les migrants non éligibles au statut de réfugié. Dans ce cadre, les moyens judiciaires affectés à l'investigation et aux actions effectives d'éloignement gagneraient à être redimensionnés. S'agissant des moyens policiers, la participation à la lutte contre l'immigration irrégulière des services et unités non spécialisées, territoriales ou mobiles, se fait en effet clairement au détriment des autres missions de sécurité.

Si le taux d'exécution des décisions administratives ou, le cas échéant, contentieuses d'éloignement est de l'ordre de 15%<sup>66</sup>, l'objectif est de faire progresser ce taux de manière significative, en particulier grâce aux accords européens avec l'État turc.

(66) Source : DCPAF.

#### PRÉCONISATION n° 17

##### **Assouplir la procédure d'annulation des prestations allouées**

La procédure d'annulation des prestations allouées, telle qu'elle est définie et appliquée à l'encontre des migrants dont la situation a été déclarée non éligible au statut de réfugié et au droit d'asile, s'avère insuffisamment dissuasive du fait de sa complexité. Or, l'action exercée sur les ressources financières doit contribuer à inciter les intéressés à quitter le territoire national. Il y a donc lieu d'assouplir cette procédure d'annulation, en liaison avec la Division nationale de la lutte contre la fraude (DNLF).

## Repenser la question de l'accueil et de l'accompagnement

#### PRÉCONISATION n° 18

##### **Garantir une installation stable et digne par une coordination des acteurs publics**

Au-delà du statut du réfugié qui est à conforter, le point essentiel porte sur le juste redéploiement des moyens consacrés aux réfugiés titulaires, a minima, d'une autorisation provisoire de séjour accordée dans le cadre du droit d'asile, en faveur d'un accompagnement plus qualitatif.

Cet objectif s'appuie sur le principe selon lequel les migrants dont la demande d'asile fait l'objet d'une décision administrative d'éligibilité, et qui ont donc désormais la qualité de réfugiés, sont légitimes à bénéficier de conditions d'installation respectueuses de leur dignité.

À ce titre, le redéploiement des moyens vise à garantir, par leur coordination accrue, une installation stable, dans la dignité et dans un environnement informé, ainsi qu'à promouvoir une évaluation des besoins sociaux, professionnels et linguistique des migrants.

L'offre d'hébergement et les conditions matérielles d'installation ne sont pas négligeables, *a contrario* des exemples de Calais et de Grande-Synthe, sur la côte de la région des Hauts-de-France. Ils doivent cependant être en cohérence





avec ceux disponibles pour les populations autochtones et mises en œuvre en concertation, ce qui suppose un fin pilotage de la part des pouvoirs publics.

En effet, comme l'indique l'association du Comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE), créée en 1939, les exemples les plus réussis témoignent de l'importance d'une action concertée entre les acteurs des différents niveaux d'intervention. *A contrario*, les moins bons résultats sont observés lorsque l'arrivée des migrants est imposée dans des zones rurales mal préparées, et où s'opère une compétition dramatique entre populations pauvres, locales et immigrées.

Du point de vue de l'organisation, le rôle des collectivités territoriales doit être redéfini, en agissant, en constante synergie avec les représentants locaux de l'État, sur un tissu associatif local d'accompagnement.

#### PRÉCONISATION n° 19

**Promouvoir une évaluation des besoins sociaux, professionnels et linguistiques (mise en place d'un tutorat ; prise en charge par les pairs avec un statut associatif, réaffirmer le rôle des collectivités territoriales...)**

D'abord le redéploiement des moyens doit s'adresser aux réfugiés eux-mêmes avec la mise en œuvre systématique de l'apprentissage de la langue française, quel que soit l'âge des réfugiés, et la scolarisation des enfants, que ce soit dans les structures publiques ou privées. Cet objectif n'aura par ailleurs de sens que si, dans un second temps, la formation professionnelle des réfugiés est adaptée à l'environnement de leur lieu de migration.

Ensuite, l'action doit être destinée aux populations des lieux d'accueil par une politique locale de communication, de dialogue et d'échanges avec les résidents.

#### PRÉCONISATION n° 20

**Ériger en « contrat social » les droits et libertés constitutionnelles des pays d'accueil**

Le principe constitutionnel de laïcité ainsi que celui de neutralité, imposés aux agents des services publics, ne constituent pas une violation du droit à la liberté de religion, selon un arrêt rendu à l'unanimité des juges de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), rappelant que les principes français poursuivent « *le but légitime qu'est la protection des droits et libertés d'autrui* » (CEDH affaire Ebrahimian contre France). Il ne paraît donc pas déraisonnable de privilégier parmi les migrants potentiels ceux qui croient en la tolérance et en l'égalité au détriment de ceux qui ne peuvent se résoudre à accepter l'égalité des sexes, la liberté de conscience ou la mixité sociale. C'est le sens de l'indispensable contrat social, préalable à toute intégration réussie.

L'indispensable respect de la liberté des cultes ne saurait donc remettre en cause les principes précités. Il en est de même des droits de l'enfant internationalement et nationalement protégés. En France, « l'intérêt supérieur de l'enfant » édicté par le Code civil prime sur toute demande religieuse qui le priverait du droit à la liberté de conscience ou qui limiterait son droit à l'enseignement obligatoire dans tous ses contenus.



Comme le résume Jacqueline COSTA-LASCOUX, ancien membre du Haut Conseil à l'intégration, il s'agit de « *travailler ensemble sur ce qui est commun au lieu d'accentuer les différences* »<sup>67</sup>. C'est le sens du contrat social auquel devront s'engager les nouveaux arrivants, contrat d'acceptation des principes constitutionnels et lois du pays d'accueil, se traduisant en France par le respect des valeurs citoyennes (égalité homme-femme, mixité généralisée, liberté de conscience et notamment de choisir son culte, liberté de la presse, absence d'incrimination du blasphème, non-discrimination sexuelle, etc...) <sup>68</sup>.

À nous d'imaginer comment faire connaître (en formation accélérée) et entériner (passage d'un brevet) ces valeurs.

(67) Jacqueline COSTA-LASCOUX sociologue, directrice de recherche au CNRS, chercheuse associée au Cevipof, ancien membre du Haut Conseil à l'intégration.

(68) Jean-Louis BOURLANGES, ancien député européen professeur associé à l'IEP de Paris, intervention du 18 mars 2016 à l'INHESJ.

#### PRÉCONISATION n°21

##### **Respecter la laïcité**

Les populations de migrants arrivent de pays où domine globalement la confession islamique, qui tend à mélanger le « temporel » et le « spirituel », alors qu'en France les églises et l'État sont séparés depuis un siècle.

En outre, au sein de l'école républicaine française sont interdits le voile et les autres signes religieux ostentatoires (loi du 10 février 2004). Le port du voile intégral est quant à lui prohibé dans l'espace public pour des raisons de sécurité (loi du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public).

Dès lors, exiger une stricte neutralité dans l'espace public revient à tendre vers le respect de la même neutralité s'agissant des symboles nationaux historiques des pays d'accueil, et ce sans toutefois dénaturer leur identité. Ce difficile équilibre est certainement à construire au plan national, tant il est vrai que l'UE apparaît elle-même traversée par des courants variés et contraires et qu'il y a lieu de bien garder en tête le primat des libertés publiques pour la France comme pour l'UE.



## CONCLUSION

### « Agir pour ne pas subir »

Cette idée maîtresse a guidé les auditeurs du groupe. Au-delà de l'hyper médiatisation actuelle de la question migratoire, leur conviction était de considérer que la résolution des défis à venir, appelés à marquer ce XXI<sup>e</sup> siècle, ne saurait ni souffrir l'immobilisme, coupable, calculé ou inconscient, des institutions politiques, ni se suffire d'annonces incantatoires, aussi volontaristes soient-elles, sur le modèle du slogan d'Angela MERKEL « *Wirtschafts* »<sup>69</sup>.

(69) « On va y arriver », *Le Monde* des dimanche 17 et lundi 18 avril 2016, page 24.

« *Au commencement était l'action* » : à l'aune de ce précepte de Goethe, trois contraintes fortes ont animé les auditeurs du GDS 7 pour orienter les réflexions qui l'ont conduit, en toute logique, à ses préconisations :

- la réalité intangible des faits ;
- la complexité des modes d'action ;
- la motivation irréversible des migrants.

En premier lieu, l'ensemble des experts s'accordent à considérer que la fermeture des frontières et la multiplication des obstacles administratifs n'est pas de nature à empêcher les flux migratoires ou les volontés de migrer. Constructions artificielles, les murs ou les barrières peuvent bien freiner ou réduire ces mouvements mais leurs effets sont locaux et momentanés dans la mesure où ils déplacent les routes migratoires ou en retardent la progression. En revanche, ils ne les tarissent pas, que ce soit l'objectif ou non. En toute hypothèse, ils ne résolvent pas les causes. Les faits sont donc définitivement têtus et le déni de cette réalité ne fait qu'accroître la difficulté de les traiter au moment où les autorités publiques s'en emparent.

Par ailleurs, le caractère transverse du phénomène nécessite d'en avoir une approche systémique. Cette transversalité s'illustre d'abord à la fois dans la diversité des causes, politiques, économiques ou, plus que jamais à moyen terme, climatiques. Cette transversalité se manifeste aussi dans les multiples enjeux - humanitaires, sécuritaires, culturels ou sociaux - pour les sociétés qui sont conduites à composer avec leurs populations et à résoudre ce que d'aucun, par une analyse trop hâtive, serait tenté de considérer comme la résolution de l'équation relevant de la quadrature du cercle.

Cette transversalité s'exprime en outre dans la diversité des espaces géographiques concernés, qu'ils soient internationaux, européens ou nationaux, par la nature même du phénomène des flux migratoires mais aussi par la manière dont sont désormais organisées et fonctionnent les institutions avec des compétences partagées, des accords juridiques à géométries variables, des intérêts dont les convergences sont soumises à des variations permanentes.

Enfin, aussi bien la volonté des migrants que leur prise en compte par les pouvoirs publics ont pu évoluer.



Autant il a été loisible de penser qu'un migrant avait l'intention de suivre le parcours inverse dès lors que les causes de son départ avaient disparu, autant il y a lieu de tenir compte désormais de l'hypothèse de son souhait de se maintenir dans le pays d'accueil.

Les gouvernants, dans l'Histoire, ont pu souvent compter sur un retour massif des réfugiés dans leur pays d'origine comme le firent, par exemple, d'Allemagne, les Bosniaques après la guerre en ex-Yougoslavie dans les années 1990 tandis que, en France, Polonais, Italiens et Maghrébins se sont en grand nombre installés définitivement.

Or, les préconisations du groupe sont construites sur l'hypothèse selon laquelle les réfugiés éligibles à l'obtention du titre de séjour, quel qu'il soit, s'installeront dans la pérennité.

Dans cet esprit, si les préconisations formulées portent, à titre principal, sur les conditions d'accueil, elles veulent, en réalité, constituer l'étape préparatoire aux suivantes, celles de l'installation puis de l'intégration selon un modèle façonné par l'époque.

Comme le souligne Roberta BISI, professeur de sociologie du droit à la faculté de Sciences politiques, Roberto Ruffilli, de l'Université de Bologne, « *affronter les problèmes créés par les flux migratoires, c'est aussi affronter le risque, réagir à l'injustice, nourrir sa propre conscience de nouveaux sens et de nouvelles valeurs puisque ceux-ci sont des conditions qui caractérisent l'époque dans laquelle nous vivons, marquée par de nouvelles et anciennes craintes qui mettent en danger notre quotidien, en nous mettant face à de grands défis* »<sup>70</sup>.

Plus concret, André-Michel VENTRE, directeur de l'INHESJ en 2011, dans son éditorial du numéro de juillet et décembre 2011 des *Cahiers de la sécurité* consacrés à l'immigration et à la sécurité, estime que « *si les défis et les risques sont souvent sous-estimés... tout dépend sans doute des conditions d'accueil...* »<sup>71</sup>.

C'est sur cette étape de l'accueil que le GDS 7 fixe son attention pour mieux préparer la suivante. Ses recommandations visent, en conférant une sécurité juridique aussi bien aux réfugiés qu'à l'opinion publique, à travers une triple action internationale, européenne et hexagonale, à créer les conditions optimales d'une intégration réussie. Une intégration adaptée à la mesure de la situation intérieure propre à la France mais aussi dans un cadre qui pourrait être celui d'une citoyenneté multinationale, principe phare de l'UNESCO<sup>72</sup>, dans un contexte géopolitique global qui requiert du sang-froid, des décisions souveraines et un retour à l'esprit de notre civilisation qui a prévalu pour la construction de l'UE.

Il s'agit donc bien, comme l'a fait l'Allemagne vis-à-vis des candidats à l'installation, d'« **exiger et encourager** », mais aussi de prendre en compte le contexte culturel et économique de la France, en ne négligeant ni l'état de son marché du travail, ni ses caractéristiques culturelles fortes – comme la laïcité – ou ses fondements constitutionnels issus de la Révolution. Les difficultés qu'elle éprouve plusieurs années après, à intégrer certaines populations immigrées, susceptibles, ici ou là, de verser dans une forme de communautarisme, doivent également être incluses à la réflexion.

Gageons que la République française soit une nouvelle fois en capacité d'intégrer ces défis et d'y répondre.

(70) « Migrations et société globalisée », *Cahiers de la sécurité* n° 17-18, juillet-décembre 2011.

(71) *Cahiers de la sécurité* n° 17-18, juillet-décembre 2011 ; Éditorial, page 6.

(72) Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture.



# ANNEXES

## Annexe 1

### LISTE DES PERSONNALITÉS CONSULTÉES

---

- M. Gaël BELOEIL**, service national de la police ferroviaire, major de police à la Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF)
- M. Michel-Yves BERNARD-UGEN**, commissaire de police, chef de la division du contrôle et de la réglementation transfrontières à la sous-direction des affaires internationales, transfrontières et de la sûreté de la DCPAF
- M. Yves CRESPIN**, commissaire divisionnaire, préfecture de police de Paris
- Mme Isabelle RAYNAUD-GENTIL**, avocate général près la cour d'appel de Douai
- M. Julien GENTILE**, commissaire divisionnaire de police, chef de l'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST) de la DCPAF
- M. Jean-Dominique GIULIANI**, président de la fondation Robert Schuman
- Mme Geneviève JACQUES**, présidente du comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE)
- Mme Peggy JAMET**, commandant de police à la division des affaires européennes et internationales à la sous-direction des affaires internationales, transfrontières et de la sûreté de la DCPAF
- M. Alain JOUFFRE**, commandant de police à l'emploi fonctionnel, division des affaires européennes et internationales à la sous-direction des affaires internationales, transfrontières et de la sûreté de la DCPAF
- M. Cyril LACOMBE**, magistrat et assistant du membre national pour la France à Eurojust
- M. Fabrice LEGGERI**, directeur de FRONTEX
- Mme Danièle LOCHAK**, présidente de l'association du groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)
- M. Pierre-Antoine MOLINA**, directeur général des étrangers en France
- Mme Nathalie PENZAERT**, directrice du département « communication », Secrétariat général du Conseil européen
- Mme Michèle RAMIS**, ambassadrice chargée de la lutte contre la criminalité organisée, ministère des affaires étrangères et du développement international
- Mme Isabelle RAYNAUD-GENTIL**, avocate général près la cour d'appel de Douai
- Mme Dana ROTENBERT**, adjoint au chef de l'unité « migration irrégulière et politique de retour », Commission européenne
- Professeur Denis SAFRAN**, conseiller du ministre de l'Intérieur
- M. Pascal SCHUMACHER**, Président au conseil du groupe, comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile (CSIFA)
- M. Bernard SIFFERT**, contrôleur général, sous-directeur des affaires internationales, transfrontières et de la sûreté de la DCPAF
- Mme Catherine WIHTOL DE WENDEN**, politologue et sociologue, directrice de recherche au centre national de la recherche scientifique (CNRS).



## Annexe 2

### GLOSSAIRE DES TERMES, INSTITUTIONS ET TEXTES LIÉS À L'IMMIGRATION

---

**Alya** : *Alya, Alyah, Aliyah* est un mot hébreu signifiant littéralement « ascension » ou « élévation spirituelle ». Ce terme désigne l'acte d'immigration en Terre sainte (*Eretz Israël*, en hébreu) par un juif. Les immigrants juifs sont ainsi appelés *Olim* (Source *Wikipédia*).

**Apatride** : selon la Convention de New York du 28 septembre 1954, le terme apatride s'applique à « toute personne qu'aucun Etat ne considère comme son ressortissant par application de sa législation » (*site de l'OFPRA*).

**Asile** : peut être défini comme la protection accordée à un individu ou à un groupe d'individus dans un lieu déterminé. Le droit d'asile a valeur constitutionnelle. Cependant, le plus souvent, c'est en application de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés modifiée qu'est accordé l'asile. L'asile peut ainsi être demandé en France par les personnes qui :

- craignent avec raison d'être persécutées en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social (notamment l'appartenance à un genre), de leurs opinions politiques (Convention de Genève de 1951) et, par extension, pour des motifs de conscience ;
- sont persécutées en raison de leur combat pour la liberté (Préambule Constitution) ;
- sont exposées à des menaces graves de peine de mort, de traitements inhumains ou dégradants ou une menace contre leur vie ou leur personne dans un contexte de violence généralisée due à un conflit armé interne ou international (protection subsidiaire),
- sont placées sous mandat du Haut-commissariat aux réfugiés (HCR).

Sources : OFPRA - ACAT.

**Centre de coopération policière et douanière (CCPD)** : outils de coopération avec les pays frontaliers de la France, les CCPD regroupent dans un même lieu, des policiers (PAF, SP, PJ), des gendarmes et des douaniers français, tous bilingues ainsi que leurs homologues du pays frontaliers. Dix CCPD ont été créés sur la base d'accords de coopération policière et douanière signés avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, ainsi que la Suisse, État hors UE signataire de Schengen. Tous les services opérationnels ou de renseignements de la police, de la gendarmerie et de la douane y ont accès, l'objectif étant d'apporter de la fluidité dans les échanges d'informations opérationnelles et assurer la cohérence des dispositifs de sécurité lors des migrations frontalières. Les missions des CCPD sont de permettre :

- le recueil et l'échange d'informations : Information immédiate des forces de sécurité étrangères et diffusion instantanée des informations du pays partenaire dès réception. L'information transmise peut directement être intégrée en procédure ;
- l'assistance et la transmission spontanée d'informations : les services opérationnels interrogent les CCPD pour obtenir des informations contenues dans les fichiers de l'État partenaire ;
- l'appui à la coordination d'opérations transfrontalières menées par des services opérationnels ;
- l'appui à l'observation et à la poursuite transfrontalière : dans le cadre de l'entraide judiciaire, les CCPD assurent la transmission des demandes urgentes ;
- les réadmissions : les fonctionnaires en CCPD issus de la PAF facilitent les réadmissions auprès de l'État partenaire.



Dix CCPD sont implantés aux frontières du territoire national à savoir :

- Allemagne : CCPD de KHEL
- Belgique : CCPD de Tournai
- Espagne : CCPD de Canfranc, Hendaye, Melles, le Perthus
- Italie : CCPD de Vintimille, Modane
- Luxembourg : CCPD de Luxembourg
- Suisse : CCPD de Genève

Deux autres se situent hors frontières métropolitaines : il s'agit du Brésil avec le CCP de Saint Georges de l'Oyapock, déjà en fonction et du projet au Surinam avec le CCP de Saint Laurent du Maroni (DCPAF/SDAIST/SDIIST/MACS Novembre 2015).

**Centre d'accueil pour demandeurs d'asiles (CADA)** : centre d'hébergement assurant un hébergement et un accompagnement social des demandeurs d'asiles, en cours de procédure de demande d'asile, dans l'attente d'une décision, disposant d'un titre temporaire de séjour.

**Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)** : abroge et remplace l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France ainsi que la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile. Il regroupe tous les textes (législatifs et réglementaires) actuellement en vigueur concernant le droit d'asile en France (*site de l'OFPRA*).

**Cour nationale du droit d'asile (CNDA)** : compétente pour connaître des décisions relatives aux demandes d'asile, est une juridiction administrative spécialisée statuant en premier et dernier ressort sur les recours formés contre les décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Cette juridiction, placée sous le contrôle du Conseil d'Etat, a une compétence nationale (*site officiel de la CNDA*).

**Convention de Genève (28 juillet 1951)** : la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés constitue le document-clé dans la définition du réfugié, ses droits et les obligations légales des États. Le protocole de 1967 a retiré les restrictions géographiques et temporelles de la Convention (*site de l'UNHCR*).

**Convention de New York (28 septembre 1954)** : la Convention de New York de 1954 est le texte de droit international qui définit ce qu'est un apatride et énonce les obligations des États signataires à son égard (*site de l'OFPRA*).

**Convention européenne de sauvegarde des droits l'Homme et des libertés fondamentales (4 novembre 1950)** : elle énonce une liste de droits et libertés fondamentaux (droit à la vie, interdiction de la torture, interdiction de l'esclavage et du travail forcé, droit à la liberté et à la sûreté, droit à un procès équitable, pas de peine sans loi, droit au respect de la vie privée et familiale, liberté de pensée, de conscience et de religion, liberté d'expression, liberté de réunion et d'association, droit au mariage, droit à un recours effectif, interdiction de discrimination). D'autres droits ont été ajoutés par des protocoles additionnels à la Convention (*site du Conseil de l'Europe*).



## **Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et protocoles s'y rapportant** (dite convention de Palerme) :

cette Convention, adoptée par la résolution 55/25 de l'Assemblée générale le 15 novembre 2000, est le principal instrument dans la lutte contre la criminalité transnationale organisée. Elle est complétée par trois protocoles, qui visent des activités et manifestations spécifiques de la criminalité organisée :

- Le Protocole (cf. définition protocole art.3.a) visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (entré en vigueur le 25/12/03) ;
- Le Protocole (contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer (entré en vigueur le 28/01/04) ;
- Le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions (entré en vigueur le 03/07/05). Les États doivent devenir partie à la Convention avant de pouvoir devenir partie à l'un des protocoles.

**Centre de rétention administrative (CRA)** : ces centres assurent la mise en œuvre de la rétention administrative qui permet de maintenir dans un lieu fermé un étranger qui fait l'objet d'une décision d'éloignement, dans l'attente de son renvoi forcé. La rétention est décidée par l'administration, puis éventuellement prolongée par le juge, lorsque le départ immédiat de l'étranger de France est impossible. Elle est limitée au temps strictement nécessaire à son renvoi et ne peut pas excéder 45 jours, sauf exception ([service-public.fr](http://service-public.fr)).

**Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)** : code regroupant les dispositions législatives et réglementaires relatives au droit des étrangers. Institué par l'ordonnance du 24 novembre, il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2005. La partie réglementaire a été publiée le 15 novembre 2006.

**Déclaration de Rome** (27 novembre 2014) : elle constitue le nouveau cadre stratégique pour la 4<sup>e</sup> phase du Processus de Rabat (2015-2017) qui vise à s'inscrire dans la continuité des précédentes actions (cf. Processus de Rabat) avec quatre piliers complémentaires :

- organiser la mobilité et la migration légale ;
- améliorer la gestion des frontières et lutter contre la migration irrégulière ;
- renforcer les synergies entre migration et développement ;
- promouvoir la protection internationale.

Il convient de préciser qu'un effort particulier a été formalisé à l'égard du second pilier et du troisième ([site officiel du Processus de Rabat](http://site-officiel-du-processus-de-rabat)).

**Direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité (DAAEN)** : chargée de concevoir et de mettre en œuvre la politique publique d'accueil, d'accompagnement et d'accès à la nationalité française des étrangers ([site ministère de l'Intérieur](http://site-ministere-de-linterieur)).

**Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF)** : est une direction spécialisée de la police nationale créée en 1999 avec pour mission principale le contrôle des flux entrants et sortants du territoire national ([Site du ministère de l'Intérieur](http://Site-du-ministere-de-linterieur)).

**Direction de l'immigration (DIMM)** : chargée de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques concernant l'entrée, le séjour, le travail des ressortissants étrangers et la lutte contre l'immigration irrégulière ([site du ministère de l'intérieur](http://site-du-ministere-de-linterieur)). En partenariat avec le ministère des affaires étrangères, la DIMM définit la réglementation des visas et pilote les services consulaires en charge de l'instruction des demandes de visas. Elle élabore la réglementation relative à l'entrée et au séjour des ressortissants étrangers et est aussi compétente en matière d'éloignement des personnes en situation irrégulière. Elle contribue aussi à l'élaboration et à la négociation des normes européennes en matière migratoire ([Site ministère de l'Intérieur](http://Site-ministere-de-linterieur)).





**Direction générale des étrangers en France (DGEF)** : créée par le décret du 12 août 2013, modifié par le décret du 21 décembre 2015, la DGEF (dépendant du ministère de l'Intérieur) traite de l'ensemble des questions relatives aux ressortissants étrangers, afin d'améliorer la conduite des politiques publiques qui la concernent. La DGEF agit dans de nombreux domaines qui couvrent l'intégralité du parcours du migrant. Elle est compétente pour traiter :

- de la réglementation en matière de visas ;
- des règles générales en matière d'entrée, de séjour et d'exercice d'une activité professionnelle en France des ressortissants étrangers ;
- de la lutte contre l'immigration irrégulière, le travail illégal et la fraude documentaire ;
- de l'asile ;
- de l'accueil et de l'accompagnement des étrangers primo-arrivants ;
- de l'accès à la nationalité française.

La DGEF met en œuvre les orientations fixées par le ministre, élabore les textes et veille à leur application. Elle évalue les actions publiques menées. Elle prépare et exécute le budget de la mission ministérielle « Immigration, asile et intégration » qui comporte deux programmes : 104 « Intégration et accès à la nationalité française » et 303 « Immigration et asile ».

Elle agit en concertation avec d'autres ministères et administrations, notamment les services de la justice, des affaires étrangères, des affaires sociales et du travail (*Site ministère de l'Intérieur*).

**Direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité (DAAEN)** : chargée de concevoir et de mettre en œuvre la politique publique d'accueil, d'accompagnement et d'accès à la nationalité française des étrangers (*site ministère de l'Intérieur*).

**Direction de l'immigration (DIMM)** : chargée de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques concernant l'entrée, le séjour, le travail des ressortissants étrangers et la lutte contre l'immigration irrégulière (*site du ministère de l'intérieur*). En partenariat avec le ministère des affaires étrangères, la DIMM définit la réglementation des visas et pilote les services consulaires en charge de l'instruction des demandes de visas. Elle élabore la réglementation relative à l'entrée et au séjour des ressortissants étrangers et est aussi compétente en matière d'éloignement des personnes en situation irrégulière. Elle contribue aussi à l'élaboration et à la négociation des normes européennes en matière migratoire (*site ministère de l'Intérieur*).

**Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF)** : est une direction spécialisée de la police nationale créée en 1999 avec pour mission principale le contrôle des flux entrants et sortants du territoire national (*site du ministère de l'Intérieur*).

**Etranger** : un étranger est une personne qui réside en France et ne possède pas la nationalité française, soit qu'elle possède une autre nationalité (à titre exclusif), soit qu'elle n'en ait aucune (c'est le cas des personnes apatrides). Les personnes de nationalité française possédant une autre nationalité (ou plusieurs) sont considérées en France comme françaises. Un étranger n'est pas forcément immigré, il peut être né en France (les mineurs notamment) (*INSEE*).

Cet état peut changer au cours de la vie d'un individu dans la mesure où il peut obtenir la nationalité du pays dans lequel il vit (par une procédure de naturalisation).

**EURODAC** : la convention de Dublin consacre un principe simple : un ressortissant d'État tiers ne peut demander l'asile auprès de plusieurs États signataires en même temps. Ce principe, conforté par les règlements européens ultérieurs, ne peut être contrôlé qu'à condition de disposer d'un moyen sûr d'identifier les demandeurs d'asile susceptibles de se déplacer au sein de l'espace européen. Le fichier EURODAC (opérationnel en France depuis le 15 janvier 2003) a été créé à cette unique fin. Une réponse positive à l'interrogation de ce fichier sera généralement suivie d'une réadmission Dublin.

L'objectif est de conserver les empreintes digitales des personnes concernées (demandeurs d'asile âgé d'au moins 14 ans, durée de conservation : 2 ans en cas de franchissement irrégulier d'une frontière extérieure,



sinon 10 ans pour les demandeurs classiques), afin de faciliter la détermination de l'Etat membre responsable d'une demande d'asile et de lui transférer les demandeurs d'asile dont il est reconnu responsable en vertu du règlement Dublin III.

Les préfectures et les services chargés du contrôle transfrontière (actuellement DPAF Roissy et Orly, extension en cours) alimentent EURODAC par l'intermédiaire de la cellule EURODAC de la Direction Générale des Etrangers en France (DGEF). Actuellement, les implantations de borne EURODAC sont les suivantes : 35 bornes pour les guichets uniques d'enregistrement de la demande d'asile (Préfectures) ; 2 bornes dans les aéroports de Roissy et d'Orly ; 6 bornes dans les DPAF (62, 69, 73, 74, 50 et 35), celle du 69 devant être retirée au bénéfice du CRA ; 1 borne au CRA de Toulouse. 5 bornes devraient être prochainement déployées dans 4 CRA (Mesnil-Amelot, Marseille, Nice, Lyon) et 1 dans le service PAF de Dunkerque.

#### **Contenu d'une fiche :**

- le pays d'entrée dans l'espace européen ;
- le sexe de la personne ;
- le lieu et la date de la demande d'asile ou le lieu et la date où l'intéressé a été appréhendé ;
- le numéro de référence ;
- les empreintes digitales de la personne (10 doigts) ;
- la date à laquelle les empreintes ont été relevées ;
- la date à laquelle les données ont été transmises à l'unité centrale.

#### **Personnes concernées :**

- Catégorie 1 : le ressortissant d'un Etat-tiers, âgé de 14 ans au moins, formulant une demande d'asile ;
- Catégorie 3 : le ressortissant d'un Etat-tiers, âgé d'au moins 14 ans, séjournant irrégulièrement sur le territoire d'un Etat-membre et ne demandant pas l'asile, pour peu qu'il déclare avoir introduit une demande d'asile dans un autre Etat-membre sans préciser lequel, il s'oppose à son renvoi dans son propre pays en faisant valoir qu'il s'y trouve en danger, il refuse de coopérer à l'établissement de son identité afin de faire obstacle à son éloignement ;
- Catégorie 4 : personne susceptible d'être liée à des infractions terroristes ou pénales graves. Les empreintes relevées sont comparées avec les empreintes stockées en catégories 1 et 2 et ne font pas l'objet d'un enregistrement dans la base de données.

#### **Qui peut consulter EURODAC ?**

Les préfectures et les services chargés de la lutte contre l'immigration irrégulière, par l'intermédiaire de la cellule EURODAC de la DGEF.

- Catégorie 1 : les préfectures et, sous leur couvert, les services susceptibles de recevoir une demande d'asile ;
- Catégorie 3 : les services chargés de la lutte contre l'immigration irrégulière ;
- Catégorie 4 : les services de police, dont la PAF 10, sont autorisés à saisir la DCPJ. Scoopol (DCPJ) vérifie la conformité de la demande avec le règlement EURODAC II et saisit le point d'accès national (service de l'asile) pour identification Eurodac. Les empreintes peuvent être communiquées sous format « papier » ou d'empreintes latentes

Source : DCPAF/SDIIST/MACS, novembre 2015.

**EUROSUR** : le système européen de surveillance des frontières EUROSUR poursuit trois objectifs :

- réduire l'immigration clandestine en Europe,
- lutter contre la criminalité transfrontalière,
- assurer la protection et le sauvetage des migrants en mer.

EUROSUR fournit un réseau de communication protégé entre pays européens et avec l'agence Frontex. Grâce à ce système, ces derniers peuvent partager des images et des données en temps réel sur les frontières extérieures de l'Union, recueillies via plusieurs outils de surveillance (satellites, hélicoptères, drones, systèmes de comptes rendus des navires...) (*site Toute l'Europe.eu*).

**Flux migratoire** : un flux migratoire comprend l'ensemble des personnes migrant d'une région à une autre. Les États cherchent à les orienter et les maîtriser par des politiques d'immigration, et des politiques à destination des émigrés (*Wikipédia*).



**FRONTEX** : dotée d'une personnalité juridique propre, l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (FRONTEX) a été créée par le règlement du Conseil du 26 octobre 2004. Elle exerce ses responsabilités depuis le 1<sup>er</sup> mai 2005.

**Ses missions :**

- coordonner la coopération opérationnelle entre les États membres en matière de gestion des frontières extérieures ;
- assister les États-membres pour la formation des garde-frontières nationaux, y compris dans l'établissement de normes communes de formation ;
- mettre au point un modèle d'évaluation commun et intégré des risques et préparer des analyses des risques générales et spécifiques ;
- suivre l'évolution de la recherche dans les domaines présentant de l'intérêt pour le contrôle et la surveillance des frontières extérieures ;
- assister les États-membres dans les situations qui exigent une assistance technique et opérationnelle renforcée aux frontières extérieures ;
- fournir aux États-membres l'appui nécessaire pour organiser des opérations de retour conjointes.

L'Agence peut utiliser les ressources financières de la Communauté qui sont disponibles à cet effet et doit dresser l'inventaire des meilleures pratiques d'éloignement des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (*site Toute l'Europe.eu*).

**Frontières extérieures** : les frontières extérieures sont les frontières terrestres et maritimes, ainsi que les aéroports et ports maritimes des parties contractantes, pour autant qu'ils ne sont pas frontières intérieures. Les frontières extérieures ne peuvent être franchies qu'aux points de passage frontaliers.

Concrètement, la France métropolitaine a désormais les frontières extérieures suivantes: la frontière terrestre avec le Royaume-Uni (trafic ferroviaire Eurostar et Shuttle) et Andorre, les frontières maritimes et aériennes pour le trafic extra-Schengen.

**Frontières intérieures** : les frontières intérieures se définissent comme les frontières communes terrestres (y compris fluviales et lacustres) des parties contractantes, ainsi que leurs aéroports pour les vols intérieurs et leurs ports maritimes pour les liaisons régulières de transbordeurs qui sont en provenance ou à destination exclusives d'autres ports sur les territoires des parties contractantes, sans faire escale dans des ports en dehors de ces territoires.

**Groupe d'action financière (GAFI)** : organisme intergouvernemental créé en 1989 par les ministres de ses États-membres. Les objectifs du GAFI sont l'élaboration des normes et la promotion de l'efficace application de mesures législatives, réglementaires et opérationnelles en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les autres menaces liées pour l'intégrité du système financier international. Le GAFI est donc un organisme d'élaboration des politiques qui s'efforce de susciter la volonté politique nécessaire pour effectuer les réformes législatives et réglementaires dans ces domaines (*site officiel du GAFI*).

**Haut conseil à l'intégration** : a pour mission de «donner son avis et de faire toute proposition utile, à la demande du Premier ministre sur l'ensemble des questions relatives à l'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère». Il prépare le comité interministériel à l'intégration.

À noter qu'un message daté du 3 septembre 2013 indique que depuis le 24 décembre 2012, le Président et les membres du collège du Haut conseil à l'intégration ne sont plus en fonction. À compter de cette date et en l'absence de collègue, le HCl n'est donc plus en situation d'émettre des avis, ni de publier des rapports.

Le rôle, l'organisation et les attributions du Haut Conseil à l'intégration seront redéfinis à l'issue de la réflexion engagée par le Gouvernement visant à la refondation de la politique d'intégration. Eu égard aux travaux engagés, les agents affectés au HCl contribuent à ce travail.



À l'issue de cette réflexion, des propositions seront formulées pour déterminer notamment les modalités de gouvernance de la politique d'intégration en France (site officiel du Haut conseil à l'intégration).

**Hijra** : d'une conception religieuse qualifiant l'exil des compagnons de Mahomet de La Mecque vers Médine, elle vise aujourd'hui une autre acception relative au retour en terres musulmanes pour y pratiquer un Islam plus proche de ses valeurs (*synthèse article Le Figaro.fr : La hijra du 20/02/2015*).

**« Hot spots »** : face à la crise migratoire, la Commission européenne a proposé en mai 2015 et en réponse à la problématique des naufragés en Méditerranée, la mise en place de « hot spots », plateformes européennes de gestion d'urgence des migrants.

Ces plateformes d'accueil ont vocation à aider les pays de « première ligne » situés aux frontières extérieures de l'espace Schengen à remplir leurs obligations de contrôle, d'identification, d'enregistrement et de signalisation des candidats à l'immigration. Plus globalement, les « hot spots » ont vocation à distinguer les migrants éligibles à l'asile dans l'UE des migrants dits « économiques » non éligibles au statut de réfugiés.

Ainsi, la mise en place de « hot spots » en Grèce et en Italie doit constituer un mécanisme efficace permettant de disposer d'une structure regroupant l'ensemble des acteurs concernés au plus près des lieux d'arrivée (EASO - bureau européen d'appui pour l'asile -, EUROPOL, FRONTEX, mais aussi gardes-frontières européens et l'UNHCR).

L'Italie et la Grèce sont les 2 États membres où cette approche est mise en œuvre :

- en Italie, l'état-major régional situé à Catane (Sicile) coordonne le travail des 6 ports identifiés comme « hot spots » : Lampedusa, Pozzalo, Porto Empedocle, Trapani, Taranta, Augusta (ils peuvent accueillir 2100 migrants). FRONTEX y a déployé 55 agents pour de l'identification, l'enregistrement, du screening et relevés d'empreintes),
- en Grèce, l'état-major régional est établi au Pirée. Cinq « hot spots » sont confirmés : Lesbos-Moria, Karatepé, Kos, Chios, Samos, Leros (capacité d'accueil pour 3680 migrants, FRONTEX y a déployé 101 agents).

Dans les hot spots, chaque migrant, grâce à l'intervention concertée des autorités nationales et européennes, doit passer par plusieurs étapes : débarquement, examen médical et détection de vulnérabilité, screening et examen des documents d'identité, enregistrement des empreintes sur Eurodac, transfert vers un centre d'accueil secondaire. Les opérations de débriefing et l'intervention d'Europol sont transversales. Les étapes liées à l'asile ainsi que les retours pour les migrants non éligibles à une protection sont faites après le transfert vers le centre d'accueil et que les migrants ne peuvent quitter les zones sensibles qu'une fois leurs empreintes digitales relevées et leur statut juridique clarifié (demandeur d'asile, délocalisables, personnes à rapatrier). Pour autant, chaque « hot spot » ne dispose pas du même niveau d'équipement notamment en borne Eurodac et les pratiques diffèrent d'un site à l'autre (signalisation manuelle sur Chios, 4 bornes EURODAC sur Samos, absence de prise en charge immédiate sur l'île de Kos, 19 bornes sur Lesbos, absence d'accès internet sur Leros...).

Le niveau d'équipement des « hot spots » Italiens est lui aussi différent et seuls Pozzalo (4 bornes EURODAC) et Lampedusa sont pleinement opérationnels à ce jour même si les autorités italiennes font état d'un taux d'enregistrement de 100 % des relevés d'empreintes.

Concernant la contribution française dans les hot spots, la situation en Grèce et en Italie (incluant les engagements validés par FRONTEX en 2015) est la suivante :

- Novembre 2015 : 13 experts dont 6 en Grèce + 7 en Italie
- Décembre 2015 : 18 experts dont 10 en Grèce + 8 en Italie
- Janvier 2016 : 30 experts = 22 en Grèce (12 DCPAF et 10 gendarmes) et 8 DCPAF en Italie
- Février 2016 : 53 experts = 50 en Grèce (10 DCPAF+15 DGGN+15 DGPN-5 DCPJ, 5 CRS, 5 DCSP- +10 PP) et 3 DCPAF en Italie
- Mars 2016 : 55 experts = 52 en Grèce (12 DCPAF+15 DGGN+15DGPN+10 PP) et 3 DCPAF en Italie.



Dans ce contexte, la contribution générale de la seule DCPAF pour l'agence Frontex s'élève pour l'année 2015 à 139 experts déployés contre 72 en 2014. Enfin, il faut souligner que les moyens proposés par la France dans le cadre des opérations coordonnées par FRONTEX sont souvent supérieurs aux moyens retenus par l'agence qui manifeste le souci d'implication d'un nombre maximum d'État-membres (DCPAF / SDAITS/DAEI 25.01.2016).

**Immigration** : Phénomène désignant des mouvements de population d'un territoire vers un autre. Somme théorique, à un moment donné, des flux d'immigrés et des « stocks » de personnes immigrés depuis un temps déterminé sur le territoire.

*Note : la notion de « population issue de l'immigration » est d'un emploi aussi courant que délicat. On peut cependant considérer que près d'un cinquième de la population de nationalité française résidant en France est « issue de l'immigration » depuis un siècle (site officiel du Haut conseil à l'intégration).*

**Immigré** : Personne née étrangère à l'étranger et entrée en France en cette qualité en vue de s'établir sur le territoire français de façon durable. *Note : un immigré a pu, au cours de son séjour en France, acquérir la nationalité française (site officiel du Haut conseil à l'intégration).*

**Migration** : mouvement de population d'une zone géographique à une autre (*site officiel du Haut conseil à l'intégration*).

**Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et l'emploi des étrangers sans titre (OCRIEST)** : service de la DCPAF ayant pour mission la lutte contre les réseaux (ou « filières ») favorisant l'immigration irrégulière, l'emploi d'étrangers dépourvus d'autorisation de travail et/ou de séjour ainsi que la fraude documentaire qui en découle.

**Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)** : créé en 2009, l'OFII regroupe l'ensemble des compétences de l'Agence Nationale de l'Accueil des Étrangers et des Migrations (ANAEM) (à l'exclusion de l'emploi des Français à l'étranger) et une partie des missions de l'Agence pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des Chances (ACSE). L'OFII est désormais le seul opérateur de l'État en charge de l'intégration des migrants durant les 5 premières années de leur séjour en France.

L'OFII a en outre pour missions la gestion des procédures de l'immigration professionnelle et familiale, la gestion du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile, celle des aides au retour et à la réinsertion participant au développement solidaire, ainsi que la lutte contre le travail illégal (*site de l'OFII*).

**Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)** : créé par la loi du 25 juillet 1952, l'OFPRA est un établissement public doté de l'autonomie administrative et financière et d'une indépendance fonctionnelle, chargé de l'application des textes français et européens ainsi que des conventions internationales relatifs à la reconnaissance de la qualité de réfugié, d'apatride et à l'admission à la protection subsidiaire (*site de l'OFPRA*).

**Organisation internationale des migrations (OIM)** : créée en 1951, l'OIM est la principale organisation intergouvernementale active sur la scène migratoire. L'OIM s'efforce de promouvoir des migrations humaines et ordonnées dans l'intérêt de tous, de renforcer la coopération internationale en matière migratoire, de faciliter la recherche de solutions pratiques aux problèmes de migration, et enfin de fournir une aide humanitaire aux migrants dans le besoin. La France est l'un des membres fondateurs de l'OIM (*site de l'OIM*).

**PARAFE** : le système de « passage automatisé rapide aux frontières extérieures » (PARAFE) est en France un système de passage automatisé des frontières, au moyen du contrôle biométrique du passager. Il s'inscrit dans le cadre d'un programme européen de facilitation transfrontière, et ne concerne que le passage des



frontières extérieures, c'est-à-dire vers ou depuis des États n'étant pas signataires des accords de Schengen. Actuellement, le traitement Parafe est seulement déployé dans les aéroports Roissy-Charles-de-Gaulle et Orly, équipés tous deux au total de 27 sas, et dans l'aéroport de Marseille, qui compte quatre sas.

**Passenger Name Record (PNR)** : le décret n°2014-1095 du 26 septembre 2014 a créé un traitement de données à caractère personnel dénommé « système API-PNR France ». Il s'agit de collecter et traiter les données API et PNR des passagers des vols à destination et en provenance du territoire national (à l'exception des vols reliant deux points de la France métropolitaine).

Les finalités prévues sont la prévention et la constatation des actes de terrorisme, des infractions mentionnées à l'article 695-23 du Code de procédure pénale (il s'agit des infractions visées par le mandat d'arrêt européen notamment terrorisme, traite des êtres humains, participation à une organisation criminelle...) et des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation ainsi que le rassemblement des preuves de ces infractions et de ces atteintes ainsi que la recherche de leurs auteurs.

Les données PNR sont toutes les données renseignées lors de la réservation. Sont également enregistrées les données API renseignées lors de l'enregistrement et de l'embarquement des passagers (notamment numéro du siège, numéro et type du document de voyage utilisé, PPF d'entrée ou de sortie...).

L'ensemble de ces données est transmis par les transporteurs aériens à la clôture du vol, par envoi électronique sécurisé à l'UIP. Les données ainsi collectées seront mises en relation avec le fichier des personnes recherchées (FPR), le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), le fichier des objets et des véhicules signalés (FOVES), le système informatisé concourant au dispositif de lutte contre les fraudes et le fichier des documents de voyage volés et perdus d'Interpol (SLTD). Le projet prévoit la création d'un service à compétence nationale dénommé « Unité d'information passager » en charge de la gestion du traitement des données des passagers. Service à compétence nationale, l'« Unité Information Passagers (UIP) », est rattachée au ministère chargé du budget, placé auprès du directeur général des douanes et droits indirects. Elle exerce des missions interministérielles pour le compte des ministres de l'intérieur, de la défense, du ministre chargé des transports et du ministre chargé des douanes.

L'UIP est chargée de la collecte des données de réservation et d'enregistrement des passagers transmises par les transporteurs aériens, de leur conservation, de leur traitement, ainsi que de la transmission de ces données ou du résultat de leur traitement aux autorités compétentes nationales et, le cas échéant, aux UIP des États-membres de l'Union européenne et aux autorités compétentes de pays tiers. Les données sont conservées pendant 5 ans avec un masquage des données d'identité après 2 ans.

L'UIP assure une mission opérationnelle continue, vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Elle vérifie que les exigences qui incombent aux transporteurs aériens sont remplies. Le cas échéant, après mise en demeure préalable, elle notifie une amende aux transporteurs aériens. Elle représente l'État dans les contentieux relatifs à ces amendes (DCPAF/SDAITS).

Après cinq ans de débats, les députés européens ont finalement adopté le PNR européen le 14 avril 2016. Il sera maintenant possible pour les États-membres de récupérer les données des passagers comme le nom, le prénom, la date de naissance, l'itinéraire des vols, le type de bagage, l'emplacement réservé et même le menu choisi à bord de l'avion. Des données désormais plus facilement accessibles pour les services d'enquête et de renseignement de toute l'Europe et qui seront disponibles durant une période de 6 mois.

**Politique publique d'immigration** : la politique française d'intégration des étrangers est centrée sur les ressortissants des pays tiers à l'Union européenne et à la Confédération suisse présents sur le territoire national désireux de s'y installer durablement ou définitivement. Cette politique prend en compte toutes les phases du parcours d'intégration : accueil et première installation, phase de stabilisation (résidence), préparation au passage à la nationalité française.

La politique d'intégration est par nature interministérielle et implique l'ensemble des acteurs institutionnels ainsi que les collectivités locales. L'intégration des personnes immigrées est désormais un enjeu majeur de politique publique dans tous les pays de l'Union européenne (*site ministère de l'Intérieur*).



**Processus de Rabat** (première conférence 10 et 11 juillet 2006) : dans un contexte marqué par les crises humanitaires causées par les flux croissants de migrants en situation irrégulière depuis l'Afrique sub-saharienne vers l'Europe, les ministres de plus d'une cinquantaine de pays d'origine, de transit et de destination se sont réunis.

Le processus a pour objectif de créer un cadre de dialogue et de consultation au sein duquel sont mises en œuvre des initiatives concrètes et opérationnelles pour prévenir et réduire la migration irrégulière et organiser la migration légale tout en faisant la promotion du lien entre migration et développement (*site officiel du Processus de Rabat*).

**Profils EBGT** : les profils « *European Border Guard Team* » (EBGT) correspondent aux profils déclinés par le conseil d'administration de FRONTEX. Actuellement, on dénombre 13 profils :

- *First line officer,*
- *Border surveillance officer,*
- *Second line airport officer,*
- *Screening expert,*
- *Advanced level document expert,*
- *Frontex support officer,*
- *Debriefing expert,*
- *Mobile operational unit officer,*
- *Second line interview expert,*
- *FSO Frontex situation centre,*
- *Stolen vehicle detection officer,*
- *FSO deployment and logistics,*

Les effectifs de la DCPAF constituant le vivier des EBGT remplissent 7 à 8 de ces profils.

### **Protocole à la convention de l'ONU du 15/11/2000 contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer (entré en vigueur le 28/01/04) :**

« L'expression "trafic illicite de migrants" désigne le fait d'assurer, afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l'entrée illégale dans un État Partie d'une personne qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet État », article 3.a du protocole.

### **Protocole à la convention de l'ONU du 15/11/2000 visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants**

(entré en vigueur le 25/12/03) : « L'expression "traite des personnes" désigne le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation. L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes », article 3.a du protocole.

### **Protocole à la convention de l'ONU du 15/11/2000 contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer (entré en vigueur le 28/01/04) :**

« L'expression "trafic illicite de migrants" désigne le fait d'assurer, afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l'entrée illégale dans un État Partie d'une personne qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet État », article 3.a du protocole.



**Réfugié** : « le terme de réfugié s'applique à toute personne 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 », article 1er A2 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951.

**Règlement de Dublin III** (juin 2013) : en vertu de ce texte, une demande d'asile ne peut être examinée que par un seul pays européen (ce texte s'applique dans l'ensemble des pays de l'Union européenne, la Norvège, la Suisse et le Liechtenstein). Pour déterminer quel est le pays responsable de la demande d'asile, plusieurs critères sont pris en considération :

- si le demandeur le souhaite, l'Etat responsable sera celui où réside en tant que réfugié ou demandeur d'asile un membre de sa famille (principe de l'unité de famille) ;
- l'Etat qui a délivré au demandeur d'asile un permis de séjour ou un visa, toujours en cours de validité ;
- l'Etat dont le demandeur d'asile a franchi illégalement les frontières (la responsabilité de cet Etat prend fin 12 mois après le franchissement irrégulier de sa frontière).

Si aucun Etat ne peut être désigné comme responsable d'une demande d'asile sur la base de ces critères, c'est le premier pays où le demandeur a présenté une demande qui doit l'examiner.

Le règlement dit «Dublin III» s'applique en France depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

**Schengen** : l'accord de Schengen a été signé le 14 juin 1985 par cinq des membres de la Communauté européenne d'alors : l'Allemagne de l'Ouest, la France et les pays du Benelux (Belgique, Pays-Bas et Luxembourg), déjà régis par un accord de libre circulation. Cet accord est la première étape de la création de l'espace Schengen, ayant pour objet la suppression des contrôles aux frontières communes entre ces États et le renforcement de la coopération policière, douanière et judiciaire. Après l'accord de Schengen qui remonte à 1985, sera signée la convention d'application de Schengen en 1990 ; celle-ci entra en application en 1995. Par la suite, l'Espace Schengen a été institutionnalisé à l'échelle européenne par le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997.

**Sea Horse Atlantico** : l'expérience réussie des opérations *Sea Horse Atlantico* (SHA) aux Canaries dirigées par l'Espagne, engageant directement le Sénégal, le Maroc, la Mauritanie et le Cap-Vert, prouve que l'une des solutions viables passe par la coopération des pays sources d'immigration irrégulière dans un cadre bilatéral.

Depuis le début des années 1990, l'Espagne était confrontée à des flux croissants d'arrivées d'immigrés illégaux par voie maritime en provenance du Maroc, du Sénégal et de la Mauritanie. La mise en œuvre des moyens de détection classique n'étant pas suffisant pour régler ce problème, les Espagnols ont commencé à réfléchir à des mesures de coopération avec les pays sources avec l'objectif principal de couper aux immigrés la route vers les îles Canaries.

Moyens mis en œuvre : le projet SHA a commencé en 2006. Il a consisté à mettre en place des patrouilles maritimes conjointes dans les eaux territoriales de chacun des pays africains concernés, doublées d'échanges d'officiers de liaison immigration et d'experts, d'actions de formation et de dotations importantes de matériels. Enfin, un centre de communications sécurisées a été créé aux Canaries pour partager les informations entre les pays partenaires.

Résultats : Les résultats ont été très positifs puisque l'arrivée des immigrés illégaux aux Canaries (et indirectement dans l'espace Schengen) s'est effondrée. Depuis 2009, aucune arrivée de cayuco (bateau de pêche transportant les clandestins) n'a été enregistrée dans les Canaries alors qu'au cours de la seule année 2006, plus de 30 000 clandestins avaient débarqué sur les côtes des îles Canaries.





Les migrants sont en effet détectés en amont dans les eaux territoriales des pays tiers, ceux-ci se chargeant de les reprendre en vertu des accords passés qui prévoient une clause de réadmission. De plus, SHA a permis d'établir des relations de confiance avec les pays concernés. Ce système doit néanmoins perdurer sinon les réseaux de passeurs ne manqueraient pas de réutiliser ces routes.

Ce changement a pu se produire année après année grâce à l'étroite collaboration opérationnelle entre l'Espagne, le Maroc et le Sénégal favorisée par une aide au développement versée par l'Espagne à ces pays

**Service de l'asile (SAS)** : chargé des questions relatives au droit de l'asile et aux bénéficiaires de la protection internationale. Il participe à la définition de la politique européenne de l'asile, qu'il met également en œuvre (site ministère de l'intérieur).

**Sommet de La Valette (11 novembre 2015)** : le sommet de La Valette sur la migration a réuni les chefs d'État ou de gouvernement européens et africains en vue de renforcer la coopération et de relever les défis que représente la migration mais aussi d'exploiter les possibilités qu'elle offre.

Ce fut l'occasion de reconnaître que la gestion des migrations relève de la responsabilité commune des pays d'origine, de transit et de destination. L'UE et l'Afrique ont travaillé dans un esprit de partenariat afin de trouver des solutions communes aux défis d'intérêt commun.

Les dirigeants participant au sommet ont adopté une déclaration politique et un plan d'action visant à :

- s'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière et des déplacements forcés de population ;
- intensifier la coopération concernant les migrations et la mobilité légales ;
- renforcer la protection des migrants et des demandeurs d'asile ;
- prévenir la migration irrégulière, le trafic de migrants et la traite des êtres humains et lutter contre ces phénomènes ;
- coopérer plus étroitement pour améliorer la coopération en matière de retour, de réadmission et de réintégration (site consilium.europa.eu).

**Système d'information Schengen (SIS)** : le SIS est un réseau informatique composé d'une section centrale située à Strasbourg (C. SIS) et de sections nationales dans chacun des États Schengen (N. SIS). Les personnes disparues, à surveiller, recherchées dans le cadre de l'entraide internationale, les étrangers non admissibles sur le territoire «Schengen», les véhicules à surveiller, volés, détournés ou égarés, certains objets (armes à feu, documents d'identité vierges ou délivrés, volés, détournés ou égarés) y sont consignés.

Le SIS est interrogé lors de contrôles frontaliers, de police et de douanes, délivrance de visas ou de titres de séjour.

Lorsqu'un policier interroge un fichier (FOVES, FPR) la réponse nationale apparaît sur l'écran, comme par le passé, puis en cas de recherche positive, la réponse Schengen. Une conduite à tenir claire et précise est indiquée sur l'écran ainsi que des informations concernant la dangerosité de l'individu.

Toutes les informations complémentaires ne pouvant figurer dans un fichier informatisé passent par l'intermédiaire d'une structure organisationnelle complémentaire au N.SIS, les bureaux SIRENE. En France, le bureau SIRENE, composé de policiers, gendarmes, douaniers, magistrats, est implanté au sein de la direction centrale de la police judiciaire. Il fonctionne 24H sur 24, 365 jours par an. Il apporte un soutien logistique aux utilisateurs pour l'exécution des conduites à tenir liées aux signalements.

**Traite** : cf. définition Protocole à la Convention ONU du 15/11/2000 visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants.



**VIS ou système d'information sur les visas** : base de données commune aux états-membres qui permet l'échange de données sur les visas entre les États-membres. Le VIS (visa information system) est le système d'échange d'informations entre les pays membres de l'Union européenne. Il a pour objet d'améliorer la politique commune en matière de visas court séjour (type C) uniquement. Il contient les données alphanumériques et biométriques (photo et empreintes digitales) des demandeurs ou détenteurs de visas.

S'agissant des visas longs séjours et DOM-COM, les agents en charge des contrôles dans ces territoires ne peuvent pas interroger le VIS. L'ensemble des données alphanumériques et biométriques des demandes de visa sont enregistrés dans le système français VISABIO. Ces deux systèmes interconnectés permettent de réaliser automatiquement le contrôle des documents de voyage à la frontière et de détecter si la personne soumise à visa dispose des autorisations nécessaires.

Le démarrage du VIS est intervenu le 11 octobre 2011 en Afrique du Nord. Il se déploie graduellement par régions successives : 17 régions sont d'ores et déjà couvertes. Restent la Russie (région 18), la Chine, le Japon et pays voisins (région 19), l'Inde, le Pakistan et pays voisins (région 20), les micros États européens (St-Siège, Monaco, St Martin, Andorre), les pays UE hors Schengen, puis les Schengen (régions 21 à 23) ; ces régions devraient être connectés fin 2015. La délivrance des visas biométriques sur les points de passage aux frontières extérieures devrait être automatisée sur les PPF en France à court terme.

Le système global VIS/VISABIO a pour finalité de prévenir les fraudes documentaires et les usurpations d'identité, et de faciliter les contrôles aux points de passage aux frontières extérieures (PPF) et la lutte contre la fraude. En dehors des PPF, il aide à l'identification de toute personne qui ne remplit pas ou plus les conditions d'entrées, de présence ou de séjour applicables sur le territoire des États membres. Il a donc vocation à être consulté par les agents de la police et de la gendarmerie nationales, et les agents des douanes dans le cadre des contrôles à la frontière et sur le territoire (selon les compétences de ces services).

Le VIS contribue en premier lieu à améliorer les conditions de délivrance des visas en permettant de déceler les demandes présentées par une même personne sous plusieurs identités. Le VIS permet en particulier de prévenir le « visa shopping » (dépôt simultané de plusieurs demandes de visa auprès de différents pays de l'UE). Sur le plan opérationnel, l'intérêt global est avéré en matière de lutte contre l'immigration irrégulière dans la mesure où il permet, d'une part, de vérifier l'authenticité des visas ainsi que l'identité de leurs détenteurs aux points de contrôle français aux frontières extérieures des États parties à la convention Schengen, et, d'autre part, de faciliter sur le territoire national, les vérifications d'identité opérées par les services, en application de l'article 78-3 du Code de procédure pénale portant notamment sur l'authenticité des visas et la régularité.

Source : DCPAF/SDIIST/BFDI, Juillet 2015.



## Annexe 3

### BIBLIOGRAPHIE

---

#### • Ouvrage

Hervé le Bras, « théorie de L'évangile des droits de l'Homme »,

#### • Études

- *Caractérisation des flux migratoires en France à partir des statistiques de délivrance de titres de séjour (1998-2013)*, Hippolyte D'ALBIS et Ekrame BOUBTANE, *Population*, 70 (3), 2015, 487-524.
- La Fondation Jean-Jaurès et la Fondation européenne d'études progressistes (FEPS) ont commandé à l'Ifop une enquête d'opinion sur le thème de la crise des migrants telle qu'elle est perçue dans sept pays européens - France, Allemagne, Italie, Espagne, Pays-Bas, Danemark, Grande-Bretagne - confrontés plus ou moins directement à l'arrivée en grand nombre de migrants.
- Insee Analyses, n°22, Chantal Brutel.
- Insee.
- Rapport du Service d'Information et de Renseignement et d'Analyse Stratégique sur la Criminalité Organisée 2014 ;
- L'analyse des flux migratoires entre la France et l'étranger entre 2006 et 2013. « Un accroissement des mobilités », Octobre 2015 ;
- Denis SAFRAN professeur de médecine et conseiller défense et sécurité pour le compte du ministère de l'intérieur, chargé d'un rapport en octobre 2015 sur les conditions sanitaires dans la jungle de Calais ;
- La religion la loi et l'Etat dans l'Europe contemporaine: perspectives comparative des principaux dilemmes. Ronan MAC CREA Senior lecturer, Faculté de droit, UniversityCollege Londres ;
- Philippe DELIVAT, Maître de conférence à Sciences Po Paris, chargé d'enseignement à l'université Paris II et au CELSA Paris Sorbonne. « Schengen, trente ans après: bilan, réalité, défi », Revue « Question d'Europe » Fondation Robert Schumann.

#### • Entretiens

- J- Gaël BELOEIL, major de police au service national de la police ferroviaire de la DCPAF, EBGT
- Michel-Yves BERNARD-UGEN, commissaire de police, chef de la division du contrôle et de la réglementation transfrontières à la SDAITS de la DCPAF
- Jean-Dominique GIULIANI président de la fondation Schumann, entendu par l'INHESJ courant octobre 2015
- Julien GENTILE, chef de l'OCRIEST entendu à l'INHESJ le 8 décembre 2015
- Peggy JAMET, commandant de police à la division des affaires européennes et internationales à la SDAITS de la DCPAF



- Alain JOUFFRE, commandant de police à l'emploi fonctionnel, chef de la division des affaires européennes et internationales à la SDAITS de la DCPAF
- Michèle RAMIS, ambassadrice chargée de la lutte contre la lutte organisée, ministère des affaires étrangères et du développement international, entendue à l'INHESJ le 9 novembre 2015
- Bernard SIFFERT, sous-directeur des affaires internationales européennes et de la sécurité, au ministère de l'Intérieur, entendu par l'INHESJ le 10 décembre 2015.

### • Articles

- Le Figaro.fr ;
- Le Monde.fr ;
- L'Express « la république face à l'islam », 04 février 2015 ;
- Le Figaro du 21 août 2015 ;
- Dépêche AFP 25 Août 2015 ;
- Sputnik, Apocalypse News, 23 octobre 2015 ;
- Marcel Gauchet : « Le fondamentalisme islamique est le signe paradoxal de la sortie du religieux » LE MONDE, 21 novembre 2015. Propos recueillis par Nicolas Truong ;
- Terroristes « homegrown ». Bryan McComb/Flickr, CC BY ;
- Le journal allemand WeltamSonntag repris par le site internet du Figaro le 20 décembre 2015.

### • Textes de référence

- Accords de Schengen (14 juin 1985) ;
- Accords de la Haye 2004 harmonisant la lutte contre l'immigration irrégulière ;
- Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) ;
- Convention européenne de sauvegarde des droits l'homme et des libertés fondamentales (4 novembre 1950) ;
- Convention de Genève (28 juillet 1951) ;
- Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et protocoles s'y rapportant (dite convention de Palerme 15 novembre 2000) ;
- Convention de New York (28 septembre 1954) ;
- Déclaration de Rome (27 novembre 2014) ;
- Directive (CE) n° 2004/38 du 29 avril 2004 relative aux droits des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ;
- Loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France, et à la nationalité.
- Pacte européen pour l'immigration et l'asile 2008 (harmonisation des politiques d'immigration et d'asile au sein de l'Union européenne) ;
- Préambule de la Constitution de 1946 (asile « constitutionnel ») ;
- Processus de Barcelone (novembre 1995) ;
- Processus de Rabat (première conférence 10 et 11 juillet 2006) ;
- Protocole à la convention de l'ONU du 15 novembre 2000 contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer (entré en vigueur le 28 janvier 2004) ;



- Protocole à la convention de l'ONU du 15 novembre 2000 visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (entré en vigueur le 25 décembre 2003) ;
- Règlement (C.E) n° 539/2001 du conseil du 15 mars 2001 ;
- Règlement (CE) n° 539/2001 du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation modifié par le règlement (CE) n° 1932/2007 du 21 décembre 2006 ;
- Règlement (CE) n° 562/2006 du 15 mars 2006 établissant le code frontière Schengen (CFS) ;
- Règlement (CE) n° 810/2009 du 13 juillet 2009 établissant le code des visas (CDV) ;
- Règlement 265/2010 du 25 mars 2010 ;
- Règlement de Dublin III (juin 2013) n°604/2013) ;
- Sommet de La Valette (11 novembre 2015) ;
- Traité de Lisbonne par le titre IV « La libre circulation des personnes, des services et des capitaux » et le titre V « L'espace de liberté, de sécurité et de justice » ;

#### • Internet

- Site consilium.europa.eu ;
- Site de l'OFPPRA ;
- Site de l'UNHCR ;
- Site de l'INSEE ;
- Site du Conseil de l'Europe ;
- Site du Service-Public ;
- Site du ministère de l'intérieur ;
- Site du Sénat ;
- Site Larousse ;
- Site officiel du Processus de Rabat ;
- Site officiel de la CNDA ;
- Site officiel du GAFI ;
- Site officiel du Haut conseil à l'intégration ;
- Site Toute l'Europe.eu ;
- vulnerabilite@ofpra.gouv.fr ;
- Wikipédia.

#### • Autres

- Fiches thématiques: Flux d'immigration ;
- CJCE Aff. C 215/03 «Oulane» ;
- Décision CE du 30 juillet 2014 (n° 375430) ;
- Direction des Affaires Criminelles et des Grâces, Focus 15 décembre 2015 ;



- Le président de la Commission européenne, M. Jean-Claude Juncker, et le président du Conseil européen, M. Donald Tusk, qui représentent l'Union européenne lors du sommet du G20 ont exposé le programme de l'UE dans une lettre commune adressée aux chefs d'État ou de gouvernement en date du 3 novembre 2015 ;
- C'est arrivé cette semaine (David Abiker) sur la station radio Europe 1, 12 septembre 2015 : Robert Badinter ;
- Brian DONALD, directeur d'Europol, lors de la conférence internationale Saint Marta organisée par l'Eglise catholique, sur le trafic d'êtres humains à Madrid courant novembre 2015 -RT France, 2 novembre 2015 ;
- Projet « d'Union pour la Méditerranée » (13 mars 2008) ;
- EUROMED Migration III ;
- Joy N'GOZI EZEILO rapporteuse spéciale des Nations-Unies sur la Traite des Personnes ;
- 106<sup>ème</sup> réunion du SIRASCO (Service d'Information de renseignement et d'Analyse Stratégique sur la Criminalité Organisée) du 2 octobre 2015 consacrée aux « organisations criminelles spécialisées dans le trafic de migrants » ;
- Rapport de politique pénale 2014 de la Cour d'Appel de Douai ;
- Note d'information sur les hot spots de la Direction de la Direction centrale de la police aux frontières (SDAITS/DAEI) du 25 janvier 2016 ;
- Décision du Conseil d'État n°398 450 du 26 avril 2016 (état des lieux actualisé quant aux mineurs isolés étrangers, sur requête du département du Val de Marne).





ÉCOLE MILITAIRE  
1 place Joffre  
Case 39  
75700 PARIS 07 SP  
Tél.: 33 (0)1 76 64 89 00  
Télécopie : 33(0)1 76 64 89 31