



Répondre au défi des migrations

Respecter les droits, faire respecter le droit

La forte hausse des entrées dans l'espace Schengen depuis 2014, via l'Italie ou la Grèce (220 000), encore plus marquée en 2015 (100 000 depuis le début de l'année) constitue un défi pour l'Europe. Plusieurs milliers de personnes débarquent chaque mois sur les côtes européennes, plusieurs centaines périssent sur les routes qui y mènent. Une partie d'entre eux arrive de pays ravagés par la guerre et la misère, la Syrie, l'Erythrée ou encore l'Irak.

Le gouvernement français est d'abord convaincu qu'à cette crise humanitaire sans précédent dans l'histoire récente, **une réponse européenne est nécessaire et urgente**. Cette réponse repose sur trois piliers :

- **le contrôle dès les pays de première entrée de l'espace Schengen**, permettant après l'enregistrement et au terme d'un premier examen de la situation des personnes d'identifier celles qui sont en besoin manifeste de protection ;
- **une répartition solidaire organisée par l'Union européenne de ces personnes** en besoin manifeste de protection pour éviter que la demande d'asile ne se concentre dans certains Etats ;
- **une politique active de retour** depuis le premier point d'entrée sur le territoire de l'Union de ceux qui ne relèvent pas de l'asile ;
- **une coopération accrue avec les pays tiers et les pays de transit.**

L'Union européenne a vocation à accueillir ceux qui fuient les persécutions ou les conflits. Elle ne pourra toutefois le faire dignement que si elle s'en donne les moyens, notamment en mettant en place une politique de retours ferme et ambitieuse.

La répercussion en France de ces arrivées menace dans ce contexte d'entraîner un développement de campements **illicites, indignes et inacceptables** pour tous, à commencer par les migrants eux-mêmes. La France, pour être à la hauteur de sa tradition d'accueil et pour ne pas laisser se développer des zones de non droit, doit veiller à strictement respecter le droit d'asile, à prendre en charge les plus vulnérables et à lutter contre l'immigration irrégulière et les filières.

Une action résolue des pouvoirs publics est donc indispensable, au-delà des réformes en cours (réforme du droit d'asile, réforme du droit des étrangers, plan de réduction des nuitées hôtelières) pour répondre à cette donne nouvelle.

Face à ces enjeux essentiels, le plan présenté par les ministres de l'Intérieur et du Logement ce matin en conseil des ministres vise à :

- Fluidifier les dispositifs d'accueil des demandeurs d'asile ;
- Mieux mettre à l'abri et mieux accompagner ;
- Mener une lutte résolue et déterminée contre l'immigration irrégulière.

Première partie : Améliorer l'accueil des demandeurs d'asile

Dans le prolongement de la réforme de l'asile, trois axes d'action seront poursuivis :

Axe 1 : mieux héberger les demandeurs d'asile

Des efforts sont d'ores et déjà entrepris dans le cadre de la réforme de l'asile, avec un objectif de réduction des délais de traitement des demandes de 2 ans à 9 mois en moyenne, et la création de 4 000 places d'hébergement depuis 2012. 4 200 places doivent encore être créées avant la fin de l'année 2015. Cependant, les capacités d'hébergement des demandeurs d'asile restent engorgées : moins de 50% des demandeurs d'asile bénéficient d'un hébergement dédié. **Le Gouvernement s'engage à créer jusqu'à 4 000 places supplémentaires d'hébergement des demandeurs d'asile d'ici fin 2016, dont 2000 places d'ici la fin de l'année 2015. Au total, ce seront donc 8 200 nouvelles places d'hébergement des demandeurs d'asile qui seront créées pour permettre de fluidifier réellement le parcours des demandeurs.**

Axe 2 : permettre aux réfugiés de trouver en France les moyens de s'intégrer pleinement

Les réfugiés auxquels la France accorde l'asile, soit 20 000 personnes en 2014 si on inclut les mineurs accompagnants, ont de grandes difficultés à accéder à des logements autonomes et se maintiennent de ce fait trop longtemps en hébergement d'urgence ou dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile. La France ne dispose que d'à peine plus d'un millier de places de centres provisoires d'hébergement à destination des réfugiés. Cette situation est n'est plus tenable, s'agissant de publics auxquels la France accorde sa protection. **Le gouvernement créera, avant 2017, 5 000 places destinées à favoriser l'accès au logement autonome des personnes réfugiées.** Ces places se trouveront dans des logements vacants du parc social en zone détendue, en résidences sociales ou encore en intermédiation locative. **En outre, afin de cibler ceux des réfugiés qui sont les plus vulnérables, 500 places supplémentaires en centre provisoire d'hébergement seront en outre créées d'ici la fin de l'année.** Nous devons permettre à des réfugiés ayant fui des situations de conflit ou des persécutions de pouvoir trouver en France les moyens de s'intégrer pleinement, en quittant les dispositifs d'hébergement d'urgence ou les campements insalubres qu'ils occupent. Le nouveau parcours d'intégration prévu par la loi sur le séjour des étrangers, discuté cet été à l'assemblée, permettra, en outre, une meilleure intégration économique et sociale de ceux que la France s'engage à protéger.

Axe 3 : accélérer le raccourcissement des délais de la procédure d'asile

Les délais d'enregistrement et d'instruction d'une demande d'asile demeurent trop importants. On ne peut accepter que des demandeurs d'asile patientent jusqu'à deux ans avant de se voir accorder une protection ou notifier un refus. Des moyens humains sont d'abord nécessaires pour mieux traiter les demandes. C'est pourquoi, en complément des moyens d'ores et déjà accordés à l'OPFRA, (55 emplois en 2015) **de nouveaux recrutements à l'OPFRA, l'OFII et aussi en préfecture seront effectués** pour parvenir le plus tôt possible à l'objectif fixé par le Gouvernement de 9 mois de délai moyen d'instruction complète d'une demande d'asile. Ces coûts supplémentaires entraîneront des économies substantielles : **un mois de moins dans l'examen des demandes d'asile, c'est 10 à 15 millions de dépenses évitées pour l'Etat.**

Deuxième Partie : Mieux mettre à l'abri

Axe 1 : Mieux mettre à l'abri et mieux accompagner

Le développement de campement de migrants, notamment en île de France ou à Calais, constitue un défi humanitaire majeur. Les capacités du dispositif d'hébergement d'urgence sont aujourd'hui saturées. **Le maintien dans ces structures de personnes demandeurs d'asile, réfugiées ou déboutées de l'asile ne permet plus de mettre à l'abri efficacement les migrants nouvellement arrivés.**

Pour mieux mettre à l'abri, deux actions seront entreprises :

- **Renforcer la capacité de l'hébergement d'urgence pour l'accueil du public vivant dans les campements, notamment de la capitale ou à Calais** : il s'agit de la mise à l'abri des migrants pour le temps strictement nécessaire à leur évaluation par des équipes mobiles spécialisées pilotées par l'OFII en vue de leur orientation, soit vers les structures d'accueil pour demandeurs d'asile adaptées, une fois leur demande d'asile enregistrée, soit vers un processus de retour ou d'éloignement. **Le gouvernement créera d'ici la fin de l'année 1 500 places d'hébergement d'urgence. Des équipes mobiles spécialisées de l'OFII seront créées pour évaluer leur situation et les orienter vers les dispositifs adaptés.**
- **Fluidifier le dispositif d'hébergement d'urgence** en assurant le transfert rapide des publics qui stagnent dans ce dispositif vers une solution adaptée : logements pour réfugiés, structures pour demandeurs d'asile, ou des dispositifs dédiés d'accompagnement au retour pour les étrangers en situation irrégulière (dispositifs de préparation au retour, aides au retour). **Il est pour cela nécessaire d'engager un travail avec les opérateurs gérant ces structures d'hébergement pour acquérir une meilleure connaissance des publics hébergés et les orienter vers les dispositifs les plus adaptés à leur situation.**

Axe 2 : Répondre aux défis des territoires les plus concernés

Deux points du territoire concentrent des problématiques humanitaires particulières : l'Île de France, où des campements sont apparus, et la ville de Calais.

En Île de France, un pilotage opérationnel sera mis en place avec deux missions essentielles :

- **la résorption précoce et la prévention de l'installation de campements à Paris et en Île-de-France** par la mise à l'abri et la bonne orientation des migrants ;
- **le suivi des publics hébergés dans les dispositifs d'hébergement d'urgence et de demandeurs d'asile.**

A Calais, la situation des migrants installés à proximité du centre Jules Ferry n'est pas satisfaisante. Des aménagements sur le lieu de campement des migrants sont en cours et le gouvernement continuera de planifier l'installation d'équipements complémentaires pour répondre à la présence de près de 3 000 migrants. La présence humaine sera également renforcée sur le camp pour assurer des missions de nettoyage et de médiation, ainsi que pour informer les migrants sur leurs droits à l'asile, **par la création d'une maison de l'asile**, afin d'être accompagnés et hébergés sur l'ensemble du territoire. Les capacités de l'accueil de jour seront renforcées.

Troisième partie : Lutter avec détermination contre l'immigration irrégulière

Les éloignements contraints ont augmenté de 13% depuis 2012 et les démantèlements de filières de l'immigration clandestine de plus de 25%. Ces résultats doivent être encore amplifiés.

Le plan définit en conséquence une stratégie globale et partagée qui repose sur six axes :

Axe 1 : Augmenter les contrôles et améliorer leur efficacité

Un renforcement des contrôles aux points stratégiques est indispensable, sous l'autorité des préfets et avec l'appui opérationnel de la police aux frontières et de l'ensemble des services de police et de gendarmerie. Cette action sera particulièrement marquée sur le port de Calais, dans les gares, sur les routes et les axes ferroviaires.

Deux « pôles interservices éloignements » seront créés pour assurer une coordination efficace au plan local de l'ensemble de l'action de l'Etat dans ce domaine. Ces structures seront chargées de la procédure, de la gestion du contentieux, de l'identification de l'étranger, de l'obtention des laissez-passer consulaires. Elles permettront une meilleure efficacité tant sur le plan des éloignements que des réadmissions.

Axe 2 : Démanteler les filières

Le démantèlement des filières et la répression des réseaux de passeurs doivent être intensifiés. Une **task-force de police judiciaire**, bâtie et coordonnée par l'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST, service de la PAF), à laquelle l'ensemble des forces prêter son concours, sera constituée pour mener des actions de fond contre les filières. Il sera également créé une **cellule de lutte contre les passeurs** au sein de la PAF des Alpes Maritimes, et l'action de la brigade mobile de recherche de ce département sera renforcée.

La lutte contre les filières d'immigration irrégulière impose également une **meilleure coordination au plan international** dans le cadre des relations bilatérales et des actions menées sous l'égide d'EUROPOL, FRONTEX et EUROJUST.

Axe 3 : Renforcer l'action en direction des pays d'origine afin de faciliter la réadmission de leurs ressortissants

Une action déterminée doit être développée vis-à-vis des pays d'origine afin de favoriser la réadmission de leurs ressortissants, notamment par la délivrance de laissez-passer consulaires. L'absence de délivrance de laissez-passer consulaires constitue aujourd'hui le principal frein aux éloignements. Le taux moyen de délivrance est de l'ordre de 30%. Des actions robustes doivent être entreprises dans des délais brefs vis-à-vis de certains pays d'où proviennent nombre de migrants qui transitent par la France. Il est également indispensable d'agir avec les Institutions européennes – Commission, Service européen pour l'action extérieure – afin d'entreprendre, en lien avec nos principaux partenaires européens, des démarches vis-à-vis des pays d'origine pour évoquer la question des réadmissions de leurs ressortissants.

Il sera également envisagé de travailler directement avec les autorités centrales de certains pays afin de favoriser l'identification des migrants interpellés. Le réseau consulaire et les Officiers de Liaison immigration seront pleinement mobilisés.

Axe 4 : Mobiliser les aides au retour et à la réinsertion

Il nous faut également promouvoir les aides au retour à destination des étrangers en situation irrégulière, notamment ceux qui se maintiennent en centre d'hébergement d'urgence et en centres d'accueils pour demandeurs d'asile. Après une évaluation de leur situation administrative, et dès lors qu'ils ne remplissent pas les conditions d'une régularisation, ces étrangers ont vocation à être éloignés du territoire. Des aides au retour doivent leur être proposées **plus systématiquement**, selon le barème arrêté au 1^{er} mai 2015 par le ministère de l'intérieur, qui cible plus particulièrement les familles. **L'OFII sera chargée, en lien avec les associations gestionnaires, de cette promotion dans toutes les structures accueillant les migrants.** Cette action systématique sera menée dans toute la France sous l'autorité des préfets. Un objectif minimal de versement de 8 000 aides au retour vers des pays extérieurs à l'Union européenne (contre 4 000 en 2014) est visé.

Axe 5 : Mettre en place des dispositifs expérimentaux de préparation au retour

Pour les étrangers qui se maintiennent en situation irrégulière dans des centres d'hébergement d'urgence et qui ne peuvent être régularisés, **une orientation vers des dispositifs de préparation au retour sera expérimentée**, sous la forme juridique de l'assignation à résidence. Cette expérimentation volontariste permettra d'alléger la charge des structures d'hébergement d'urgence pour ce public. Il s'agirait concrètement d'orienter vers ces dispositifs les étrangers en situation irrégulière se maintenant dans les dispositifs d'hébergement d'urgence, ou des déboutés de l'asile, pour la durée de l'assignation à résidence prévue par la loi (45 jours) et de leur proposer, après diagnostic de leur situation personnelle, des modalités de retour et de réinsertion adaptées.

Axe 6 : Optimiser les capacités de rétention administrative

Enfin, la rétention administrative doit être développée et optimisée. Il s'agit de renforcer très significativement l'utilisation de la capacité de 1 400 places actuellement ouvertes en métropole pour permettre une augmentation du nombre de retours contraints, dans le respect des droits des personnes. Actuellement seulement deux tiers des places de rétention sont occupées. Les flux migratoires auxquels la France est confrontée impliquent d'utiliser à plein les capacités existantes. Afin d'optimiser l'utilisation des capacités de rétention, la transformation de places familles, sous occupées, en places pour personnes isolées, sera étudiée. A courte échéance, tous les centres de rétention seront équipés de l'ensemble des outils permettant l'identification du pays d'origine du migrant, notamment débouté de l'asile, afin de simplifier les procédures d'identification.

Ce plan est ambitieux.

Il traduit la réalité d'une mobilisation de l'Etat, face à un défi aussi ancien que la République, mais qui prend une acuité nouvelle, dans le cadre des mouvements migratoires exceptionnels que connaît l'Europe : **accueillir dans le strict respect des droits et du droit ceux qui ont été poussés sur les chemins de l'exode.**

La sollicitation de capacités d'hébergement supplémentaires, l'emploi de personnels supplémentaires à l'OFII, à l'OFPRA ou en préfecture, l'abondement des aides au retour sont indispensables pour assurer un traitement, à la fois rigoureux et conforme au droit, des flux migratoires auxquels la France est confrontée. Mais, en l'absence de ces dispositifs supplémentaires, en l'absence d'une politique rigoureuse d'éloignements, l'arrivée actuelle de flux migratoires pèsera sur l'ensemble de nos dispositifs existants pour un coût encore plus élevé et une prise en charge moins satisfaisante. Le suivi et le bilan des mesures contenues dans ce plan permettront d'évaluer leur efficacité et leur bon calibrage par rapport aux besoins et à l'évolution constatée des flux migratoires.

Le plan proposé doit générer quatre types d'économies vertueuses, pour faire face à cette dépense complémentaire:

- l'obtention de financements européens face à une difficulté qui concerne l'ensemble des Etats de l'Union ;
- la réduction des délais de la demande d'asile ;
- une meilleure coordination locale et nationale entre les dispositifs d'hébergement d'urgence et d'hébergement des demandeurs d'asile et d'éloignement le cas échéant, permettant de limiter le recours aux hébergements non adaptés, notamment à l'hôtel ;
- la mise en œuvre d'une politique d'éloignement plus efficace dissuadant le maintien de personnes en situation irrégulière dans des structures d'hébergement d'urgence.

La mise en œuvre de ce plan nécessite un pilotage interministériel rapproché (logement/ intérieur) qui se réunira toutes les semaines. Un groupe de suivi rassemblant des associations actives dans le domaine du logement et de l'asile sera régulièrement réuni.

Le présent plan fera l'objet d'une évaluation de sa mise en œuvre avant le 31 octobre 2015.