

KAIROS — PROPOSITION 25

Mettre fin aux situations administratives sans issue

Permettre le travail déclaré pendant l'examen, organiser des décisions effectives et prévenir la précarité, dans le respect des droits et des obligations légales.

Pourquoi agir ?

- **2016, des campements révélateurs** — À Paris, près de la station Stalingrad, 3 852 personnes ont été mises à l'abri le 4 novembre 2016. À Calais, le campement de la Lande accueillait environ 7 000 personnes à l'automne 2016. Ces situations illustraient les difficultés d'accueil et d'orientation.
- **Des risques humains et des tensions locales** — L'installation prolongée dans la rue expose aux violences et à l'exploitation. Les évacuations de 2016 ont aussi été accompagnées de tensions et de problèmes d'ordre public. Ces faits ne permettent pas d'attribuer collectivement la délinquance aux migrants.
- **2024, une précarité persistante** — France terre d'asile indique avoir rencontré 3 969 personnes exilées en grande précarité lors de ses maraudes en 2024. Ce nombre décrit l'activité de l'association, non l'ensemble des personnes en situation irrégulière en France. L'accès à l'hébergement reste essentiel.
- **2025–2026, des besoins toujours élevés** — La Nuit de la Solidarité a recensé 3 507 personnes sans abri à Paris en janvier 2025, puis 3 858 en janvier 2026, soit 10 % de plus. Ces chiffres concernent toutes les personnes sans abri, quelle que soit leur nationalité ou leur situation administrative. Ils ne constituent donc pas un décompte des migrants sans papiers.
- **Sortir de la précarité imposée** — Lorsqu'une situation administrative dure sans décision effective, l'impossibilité de travailler légalement peut accroître la dépendance au travail dissimulé, aux aides informelles et aux réseaux d'exploitation. KAIROS propose une autorisation provisoire de travail, un examen individualisé, une orientation sociale et des retours organisés lorsqu'ils sont légalement possibles.

Ce que nous apprend l'Histoire

- **Des régularisations successives** — La France a déjà organisé des opérations exceptionnelles de régularisation, notamment en 1981–1982 et en 1997–1998. Elles ont répondu à des situations accumulées, mais n'ont pas supprimé durablement le besoin de règles de séjour lisibles.
- **Un droit devenu complexe** — Les réformes successives ont modifié les conditions de séjour, de travail, d'asile et d'éloignement. L'administration doit aujourd'hui concilier contrôle migratoire, vie familiale, protection contre les traitements inhumains et garanties de recours.
- **Le retour aidé n'est pas nouveau** — Des dispositifs d'aide au retour volontaire et à la réinsertion existent depuis plusieurs années. Ils montrent qu'un départ peut être accompagné plutôt que seulement contraint, mais son efficacité dépend des pays, des situations et du suivi.
- **Une administration sous tension** — Les préfectures instruisent simultanément des demandes de titres, des renouvellements, des recours et des procédures d'éloignement. Ajouter une opération exceptionnelle sans équipes dédiées risquerait d'allonger les délais pour tous.
- **2017–2022 : des coûts comparés** — La Cour des comptes a estimé le coût moyen d'un éloignement forcé à 4 414 € et celui d'un retour volontaire à 1 120 €, soit presque quatre fois moins. Cette comparaison historique ne préjuge pas des coûts futurs et doit être actualisée.

- **Une séparation à reconsidérer** — Le droit français a progressivement lié emploi salarié et droit au séjour. Cette organisation vise à contrôler les recrutements, mais elle laisse sans possibilité de travail déclaré certaines personnes dont l'éloignement tarde. L'expérience invite à distinguer autorisation de travailler et droit durable au séjour.

Ce qui existe aujourd'hui

- **Des voies de séjour existent** — Le droit français permet de demander un titre pour différents motifs, notamment familiaux, professionnels ou humanitaires. L'admission exceptionnelle au séjour existe déjà ; elle n'est ni automatique ni identique pour toutes les situations.
- **L'éloignement est encadré** — Une OQTF peut être prise lorsque les conditions légales sont réunies. Les recours, les délais, la protection de la vie familiale et l'interdiction du renvoi vers un danger grave doivent être respectés.
- **6 807 aides au départ en 2025** — Le ministère de l'Intérieur indique que l'OFII a accordé 6 807 aides au départ en 2025, contre 6 908 en 2024, en incluant la métropole, l'outre-mer et les mineurs. Il s'agit d'aides accordées, pas nécessairement du seul nombre de départs volontaires exécutés.
- **Des crédits existent déjà** — Le programme budgétaire 303 finance notamment la politique de l'immigration et de l'asile. Le programme 104 porte des actions d'intégration.
- **Un droit au travail aujourd'hui limité** — L'article L. 5221-5 du Code du travail subordonne l'emploi salarié des ressortissants étrangers concernés à une autorisation. Une OQTF ne donne pas droit au travail. Certains récépissés et documents provisoires permettent de travailler, mais ce droit ne s'étend pas à toute personne en attente d'une décision.
- **Des décisions non exécutées** — Le rapport parlementaire sur l'exécution des mesures d'éloignement estime à 316 612 les mesures exécutable non exécutées au 1er janvier 2026. Ce nombre de mesures ne correspond pas au nombre de personnes concernées : une personne peut faire l'objet de plusieurs décisions.

Ce que nous proposons

- **Une décision pour chaque situation** — Créer une procédure nationale d'examen individualisé aboutissant à une issue motivée : départ aidé, éloignement légalement possible, régularisation sur critères ou statut temporaire réexaminable si le départ reste impossible.
- **Prioriser les départs exécutable** — Concentrer les moyens coercitifs sur les menaces graves, les fraudes caractérisées et les décisions définitives effectivement réalisables. Proposer rapidement le retour volontaire aux personnes concernées, avec une aide à la réinstallation adaptée.
- **Prévenir les situations de rue** — Associer à l'enregistrement administratif une orientation vers l'hébergement, les soins, l'apprentissage du français et l'emploi déclaré.
- **Examiner les situations anciennes** — Après cinq ans de présence démontrée — seuil proposé à expertiser — garantir une revue du dossier.
- **Un permis provisoire de travail de plein droit** — Après enregistrement de la situation, vérification de l'identité ou diligences sérieuses d'identification et contrôles de sécurité individualisés, délivrer sous quinze jours une attestation autorisant l'emploi déclaré. Elle serait renouvelée de plein droit tant qu'aucune issue effective n'est intervenue : titre de séjour, départ volontaire ou éloignement légalement exécuté. Cette autorisation ne vaudrait pas titre de séjour et ne ferait pas obstacle à un éloignement légalement exécutable.
- **Réadmission avec garanties** — Négocier des protocoles consulaires adossés aux accords de coopération, tout en préservant l'examen individuel, les recours et l'interdiction de renvoyer une personne vers un danger grave. Le permis provisoire de travail ne constituerait pas un droit au séjour.

Calendrier de mise en œuvre

- **Année n, premier semestre** — Préparer le projet de loi : critères nationaux de régularisation, revue après cinq ans, titre probatoire, statut temporaire et priorités d'éloignement. Associer préfetures, OFII, magistrats, associations et représentants des employeurs à l'étude d'impact.
- **Année n, second semestre** — Adopter les textes, ouvrir les crédits et recruter des équipes dédiées. Recenser les accords de coopération et de réadmission existants, puis proposer des protocoles consulaires coordonnés avec l'Union européenne, sans conditionner l'aide humanitaire aux retours.
- **Année n+1, lancement** — Ouvrir une opération nationale de douze à dix-huit mois pour les situations anciennes antérieures à une date de référence fixée par la loi. Déployer une grille commune dans les préfetures et former les équipes chargées des décisions.
- **Année n+1 à n+2, exécution** — Examiner les dossiers selon les critères nationaux et assurer les recours. Déployer les procédures consulaires négociées ; publier les demandes de réadmission, réponses, documents de voyage obtenus et retours effectivement réalisés, en protégeant les données personnelles.
- **Année n+1 : permis de travail** — Ouvrir un guichet unique pour délivrer en quinze jours une autorisation provisoire après enregistrement et vérifications. Prévoir une attestation vérifiable par les employeurs, des renouvellements simples, le suivi des cotisations et un recours en cas de refus. Déployer d'abord dans plusieurs préfetures.
- **Années n+3 à n+5, régime durable** — Passer à une gestion permanente des situations nouvelles et réexaminer chaque année les statuts temporaires concernés. Un audit indépendant mesurera le nombre de situations non résolues, les délais et le respect des droits.

Combien ça coûte ? Comment on finance ?

- **Une estimation budgétaire prévisionnelle** — Pour 100 000 situations anciennes examinées en douze à dix-huit mois, l'estimation initiale KAIROS est de 204,14 à 209,14 M€ bruts, soit environ 219 à 224 M€ après ajout des 15 M€ consacrés au permis provisoire de travail.
- **Instruction : 50 M€** — Hypothèse de 100 000 dossiers à 500 € chacun, couvrant les équipes et le traitement administratif : $100\,000 \times 500\,€ = 50\,M€$. Les besoins réels en personnel devront être chiffrés.
- **Retours volontaires : 80 M€** — Hypothèse de 20 000 retours renforcés à 4 000 € en moyenne, incluant la réinstallation : $20\,000 \times 4\,000\,€ = 80\,M€$. Ce coût unitaire est une hypothèse de réforme.
- **Éloignements : 44,14 M€** — Hypothèse de 10 000 éloignements à 4 414 € chacun, soit exactement 44,14 M€.
- **Permis de travail : chiffrage distinct** — Ajouter une hypothèse de 15 M€ sur dix-huit mois pour l'attestation sécurisée, l'interconnexion administrative, l'information des employeurs et les contrôles. Soit un scénario initial révisé de 219 à 224 M€, hors éventuelles dépenses sociales induites. Les cotisations et impôts futurs ne sont pas comptés comme recettes garanties.
- **Titres, pilotage et financement** — Prévoir 15 M€ pour 30 000 titres et démarches d'intégration, puis 15 à 20 M€ pour les outils, la coordination et l'évaluation. Les crédits seraient inscrits en loi de finances, avec mobilisation des programmes 303 et 104 selon leur objet et des fonds européens éligibles. Aucune économie future n'est présumée acquise.

Précautions juridiques et statistiques

Une surtaxe frappant exclusivement les revenus des personnes sans titre n'est pas retenue : elle présenterait un risque constitutionnel sérieux au regard de l'égalité devant les charges publiques. L'impôt et les cotisations de droit commun s'appliquent aux rémunérations déclarées. Le financement des retours relève de crédits publics votés.

Les données relatives aux campements, à la délinquance et aux addictions ne permettent pas d'attribuer ces phénomènes à l'irrégularité du séjour. Les résultats de santé cités portent sur les personnes sans logement, pas sur les seules personnes étrangères sans titre.

Sources publiques

- Ville de Paris — Nuit de la Solidarité 2025 — <https://www.paris.fr/pages/nuit-de-la-solidarite-2025-29561>
- France terre d'asile — rapport 2024 — https://www.france-terre-asile.org/images/stories/publications/pdf/Ftda__Rapport_d_activit__2024.pdf
- Santé publique France — enquête Samenta — <https://www.santepubliquefrance.fr/docs/article/la-sante-mentale-et-les-addictions-chez-les-personnes-sans-logement-personnel-en-ile-de-france>
- SSMSI — délinquance 2024 — <https://statistiques.interieur.gouv.fr/ssmsi/publications/insecurite-et-delinquance-en-2024-bilan-statistique-et-atlas-departemental>
- Conseil constitutionnel — égalité devant l'impôt — <https://qpc360.conseil-constitutionnel.fr/commentaire-decision-2022-1026-qpc>

Données complémentaires 2016-2026

Ville de Paris, Nuit de la Solidarité 2026 : <https://www.paris.fr/pages/nuit-de-la-solidarite-2026-33001>

France terre d'asile, Rapport d'activité 2024 :

https://www.france-terre-asile.org/images/stories/publications/pdf/Ftda__Rapport_d_activit__2024.pdf

Ministère de l'Intérieur, démantèlement du campement de la Lande à Calais (2016) :

<https://mobile.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2016-Actualites/Demantelement-complet-et-definitif-du-campement-de-la-lande-a-Calais>