

N° 795

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 juillet 2016

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur les migrants,*

Par MM. Jacques LEGENDRE et Gaëtan GORCE,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, *président* ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Mmes Nathalie Goulet, Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leila Aïchi, *vice-présidents* ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, *secrétaires* ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantelegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Emorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, MM. Gaëtan Gorce, Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nugein, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk, Raymond Vall, Bernard Vera.



# SOMMAIRE

## Pages

<b>SYNTHÈSE .....</b>	<b>7</b>
<b>I. UNE PRESSION MIGRATOIRE SOUTENUE AUX FRONTIÈRES DE L'EUROPE RÉCEMMENT ACCENTUÉE PAR LA CRISE SYRIENNE.....</b>	<b>13</b>
A. LES MIGRATIONS, UN MOUVEMENT GLOBAL .....	13
1. Une augmentation continue .....	13
2. Une forte concentration géographique .....	14
3. Qui sont les migrants internationaux ? .....	15
4. L'UE, première destination migratoire à l'échelle mondiale .....	16
5. L'UE, une destination migratoire parmi d'autres .....	16
B. UNE AUGMENTATION SUBITE DE LA PRESSION MIGRATOIRE EN EUROPE PROVOQUANT UNE VÉRITABLE « CRISE DE RÉFUGIÉS ».....	17
1. Une augmentation massive du nombre d'arrivées irrégulières de migrants sur le territoire européen .....	17
2. Une véritable « crise des réfugiés » à l'échelle européenne .....	27
3. Des conséquences humanitaires dramatiques .....	32
4. Une problématique sécuritaire à prendre en compte .....	34
C. UNE TENDANCE QUI VA SE POURSUIVRE .....	35
1. Des écarts de richesse persistants .....	35
2. Une croissance démographique préoccupante en Afrique subsaharienne.....	36
3. L'Europe face à un « arc de crises » .....	36
4. Des réseaux de passeurs structurés qui alimentent une véritable « économie » des migrations .....	37
5. Le changement climatique, un facteur aggravant .....	40
6. La montée de l'individualisme dans les sociétés traditionnelles .....	41
<b>II. L'EUROPE FACE À LA CRISE : ENTRE IMPRÉPARATION, SURRÉACTION ET DIVISIONS .....</b>	<b>42</b>
A. UN AFFLUX QUI BOUSCULE L'EUROPE .....	42
1. Des effets asymétriques .....	42
2. Une France relativement épargnée .....	44
B. UNE CRISE DE GOUVERNANCE .....	49
1. Un manque d'anticipation et de vision stratégique .....	49
2. Une crise de la décision politique et de la solidarité .....	51
C. UNE ÉPREUVE POUR L'UE.....	62
1. Le principe de libre-circulation remis en cause .....	62
2. L'affirmation de nouveaux clivages .....	63
3. Des opinions publiques dans le doute .....	65
D. UNE CRISE RÉVÉLATRICE DE L'INADAPTATION DU « SYSTÈME MIGRATOIRE EUROPÉEN » ET D'UN MANQUE D'EUROPE.....	66

---

1. Les défaillances du contrôle des frontières extérieures.....	66
2. L'inadaptation du système de Dublin .....	70
3. Les difficultés de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne .....	73
<b>III. QUELLES RÉPONSES AUX DÉFIS POSÉS PAR LES MIGRATIONS ? .....</b>	<b>77</b>
<b>A. RÉPONDRE À L'URGENCE HUMANITAIRE .....</b>	<b>77</b>
1. Continuer à soutenir les pays de première entrée .....	77
2. Développer les voies d'accès à l'asile.....	78
3. Assurer un accueil digne des migrants et une meilleure prise en charge des mineurs isolés étrangers sur le territoire national et renégocier les accords du Touquet.....	81
4. Soutenir davantage les réfugiés dans les pays de premier accueil .....	83
<b>B. UN NÉCESSAIRE SURSAUT VERS PLUS D'EUROPE .....</b>	<b>85</b>
1. En matière de politique étrangère .....	85
2. Renforcer la protection des frontières extérieures de l'Europe .....	86
3. Réformer le système d'asile européen .....	90
<b>C. INTENSIFIER LA LUTTE CONTRE LES PASSEURS.....</b>	<b>91</b>
1. Renforcer la coopération policière et judiciaire.....	91
2. Exercer une surveillance accrue des flux financiers et agir sur les modes opératoires des passeurs .....	93
3. Renforcer la coordination entre les différents acteurs intervenant dans la surveillance des flux irréguliers en Méditerranée.....	94
4. Promouvoir la ratification et la mise en œuvre de la Convention de Palerme .....	94
<b>D. LUTTER CONTRE LES CAUSES PROFONDES DE LA MIGRATION IRRÉGULIÈRE.....</b>	<b>95</b>
1. Aider les Etats d'origine et de transit à mieux contrôler les flux irréguliers de migrants .....	95
2. Contribuer au renforcement de l'information et de la protection des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés.....	97
3. Soutenir le développement économique des pays d'origine .....	97
4. Un nouveau cadre de partenariat européen avec les pays tiers .....	98
<b>E. SE DOTER D'UNE VÉRITABLE POLITIQUE MIGRATOIRE.....</b>	<b>99</b>
<b>F. DÉBATTRE AUSSI DES MIGRATIONS AU PLAN MONDIAL .....</b>	<b>101</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>103</b>
<b>AUDITION D'EXPERTS EN COMMISSION .....</b>	<b>117</b>
<b>ANNEXE I - PROGRAMME DU DÉPLACEMENT À CALAIS ET GRANDE-SYNTHE LE 7 AVRIL 2016.....</b>	<b>135</b>
<b>ANNEXE II - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>136</b>

Mesdames, Messieurs,

Les millions de migrants qui sillonnent le monde ne sont ni des statistiques, ni une menace ni même une chance. Ce sont simplement des êtres humains qui se cherchent une place pour vivre, chassés de leur pays par la guerre, la misère...et l'espoir.

Il ne faut pas sous-estimer la force qui les porte. Ceux qui pensent l'arrêter en essayant de rendre nos frontières étanches n'en mesurent pas la difficulté. Mais ceux qui croient souhaitable de ne pas chercher à l'encadrer en sous-estiment les conséquences.

Que le sens de ce mouvement aille du Sud vers le Nord, c'est à dire de la pauvreté vers la richesse, ne saurait surprendre. **L'Europe avec l'Amérique du Nord constituent leur principale destination.**

Mais ce mouvement est aussi, et principalement régional, en Asie ou en Afrique, et exprime la capacité d'adaptation des peuples aux réalités climatiques, économiques, militaires qui affectent leurs territoires.

Le monde où nous vivons n'a jamais été complètement hérissé de murailles, les Européens le savent bien, des Grandes Découvertes à la colonisation, de la Grande Famine en Irlande au départ massif des Italiens vers les États Unis, des grandes invasions jusqu'à la libre circulation prévue par le traité de Rome, ils ont longtemps été partie prenante de ces flux.

Mais **ce mouvement ne peut non plus être considéré comme une fatalité.** Il soulève en effet des peurs, entretient des interrogations, suscite des réactions pouvant aller jusqu'à la violence, à la xénophobie et au racisme.

**Il exige donc que les politiques publiques s'en emparent, que des stratégies se mettent en place, que des équilibres soient trouvés.** C'est tout le défi qui s'adresse à notre Vieux Continent. Il est, on l'a dit, concerné plus que d'autres par des flux migratoires qu'il a du mal à appréhender. La crise des réfugiés syriens en témoigne. **Poussé à la générosité par la simple référence à ses valeurs, il peut aussi ployer sous le poids des égoïsmes mais aussi des angoisses légitimes** de peuples qui hésitent à partager une « prospérité » vacillante depuis la crise de 2008.

À cela s'ajoute l'insuffisance des coopérations dans des domaines qui restent, comme l'asile, en grande partie de la compétence nationale, ou qui touchent, s'agissant des frontières, à l'assise même de la souveraineté. Mais ces problématiques sont-elles si nouvelles ? **La politique n'est-elle pas, par**

définition, l'art d'accorder, sinon les contraires, du moins les contradictions ? L'éthique de conviction et l'éthique de responsabilité.

C'est ce que nous nous sommes efforcés de faire dans ce rapport. En tant qu'individus doués de sensibilité, **nous avons été révoltés par de trop nombreuses situations**. Ainsi de la relative indifférence qui entoure les milliers de morts par noyade en Méditerranée et qui ne peut plus durer ! Ainsi des conditions de vie qui sont faites à ces hommes, ces femmes, ces enfants dans la boue de Calais, accrochés aux barbelés d'une frontière cruelle voulue par le Royaume-Uni.

Mais comme parlementaires, nous n'avons pas voulu nous en tenir à la colère et à l'indignation et **avons cherché à définir honnêtement ce qui pouvait être fait pour commencer à apporter à ces questions des réponses pratiques et, à défaut d'être complètes, pertinentes**. Non pas régler la situation (qui pourrait y prétendre ?) mais améliorer sa compréhension, et par voie de conséquence, sa gestion et son évolution.

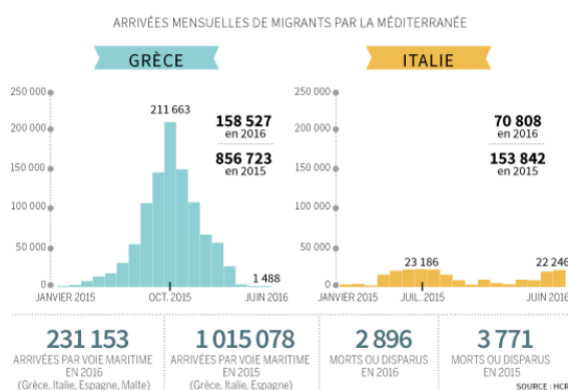
## SYNTHÈSE

### • Une pression migratoire soutenue aux frontières de l'UE

L'Union européenne a fait face en 2015 et 2016 à un **afflux massif de migrants irréguliers sur son territoire** : plus d'un million d'arrivées, dont 885 000 par la Grèce et 154 000 par l'Italie.

Pour l'essentiel, il s'agissait d'un **flux de réfugiés lié à la crise en Syrie**, auquel sont venus s'agréger des personnes fuyant d'autres conflits, mais aussi des migrants économiques.

Ce flux massif, exceptionnel par son rythme et par le nombre de personnes concernées, s'est significativement réduit depuis **la fermeture de la route terrestre des Balkans** et l'entrée en vigueur de **l'accord passé le 18 mars 2016 entre l'UE et la Turquie**. Ainsi, les arrivées quotidiennes sur les îles grecques, qui s'élevaient à plus de 2 000 l'hiver dernier, ne dépassent plus une cinquantaine actuellement.



Cet épisode exceptionnel ne doit pas cependant masquer l'existence, depuis de nombreuses années, d'une **pression migratoire soutenue aux frontières de l'UE**, qui est le fait de flux mixtes.

Celle-ci s'inscrit dans un **mouvement global d'intensification des migrations** (244 millions de migrants internationaux en 2015 contre 173 millions en 2000), qui **concerne toutes les régions du monde** mais ne représente au final qu'une part réduite (3,3 %) de la population mondiale.

De fait, les arrivées se poursuivent, **particulièrement en Méditerranée centrale**, où le flux s'est intensifié depuis deux ans, du fait de la dégradation de la situation en Libye.

Les **réseaux de passeurs** jouent un rôle déterminant dans l'organisation de ces flux vers l'Europe, alimentant une véritable « **économie des migrations** », générant entre **3 et 6 milliards d'euros par an**.

Au vu des facteurs qui l'entretiennent (**conflits** à la périphérie de l'Europe, **écarts de développement, croissance démographique des pays du Sud** et particulièrement de l'Afrique, changement climatique...), **cette pression migratoire aux portes de l'Europe ne peut que se maintenir voire s'accroître.**

Elle s'inscrit dans un **mouvement global d'intensification des migrations** (244 migrants dans le monde en 2015 contre 173 millions en 2000), qui concerne toutes les régions de la planète mais ne représente que 3,3% de sa population.

Les **conséquences humanitaires dramatiques** de la migration irrégulière vers l'Europe, qui conduit chaque année des milliers de personnes à emprunter des routes dangereuses, ne peuvent être ignorées. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a recensé 3 770 décès en Méditerranée en 2015 et **déjà 3 034** au 27 juillet 2016.

Par ailleurs, les **implications sécuritaires** de ces vagues migratoires ne doivent pas être occultées, compte tenu du risque terroriste sur le territoire européen.

#### • Une crise politique européenne

Si l'UE a **adopté de nombreuses mesures d'urgence** en réaction aux arrivées massives (lancement d'une opération maritime de lutte contre les passeurs, déploiement de *hotspots* aux points d'arrivée des migrants sur le territoire européen...), cette mobilisation ne saurait **masquer l'impréparation dont elle a fait preuve**, en n'anticipant pas, malgré les signaux reçus, la survenue de la crise des réfugiés, et en n'engageant pas les réformes qui auraient dû l'être depuis plusieurs années (renforcement des frontières extérieures de l'UE, révision du système de Dublin).

Par ailleurs, la mise en œuvre du plan d'action européen se heurte à **l'inertie voire la mauvaise volonté des Etats membres**, particulièrement de ceux d'Europe orientale, qu'il s'agisse de répartir la charge des réfugiés (relocalisations, réinstallations), de répondre aux appels à contribution des agences européennes (Frontex, EASO, Europol), en grande partie dépourvues de moyens propres, ou de respecter leurs engagements financiers.

Au final, le principal problème est celui d'un **manque de volonté politique**. Dans le contexte d'un repli des Etats membres sur leurs propres intérêts, d'un rejet de l'opinion et de l'essor de mouvements extrémistes et populistes, **la question migratoire a suscité une véritable crise politique**, mettant à mal les principes fondateurs du projet européen (solidarité, libre circulation).



Aussi vos **rapporteurs en appellent-ils à un sursaut**, afin que cette crise, qui s'ajoute à tant d'autres, ne précipite pas la désintégration de l'UE, mais lui permette, au contraire, de progresser.

Diverses réformes ont été lancées, qu'il faut désormais **finaliser et mettre en œuvre**. Il en est ainsi de la mise en place d'une **agence européenne de garde-frontières** dotée de moyens accrus et d'une plus grande autonomie d'action, et de l'amélioration de l'utilisation des **systèmes d'information de l'espace Schengen**. Une réforme du système d'asile européen paraît également inévitable.

Des **engagements financiers ont été pris, qu'il faudra honorer** : Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, Facilité financière en faveur de la Turquie, soutiens promis à la Jordanie et au Liban. D'autres seront nécessaires dans le cadre du **nouveau partenariat européen avec les pays d'origine et de transit**, car l'efficacité des nouveaux pactes migratoires dépendra pour partie des moyens que les Etats européens voudront bien leur consacrer.

Un axe fort doit être la **lutte contre les réseaux de passeurs**, qui implique notamment une coopération bilatérale et multilatérale renforcée et une action sur les flux financiers illicites.

Vos rapporteurs préconisent par ailleurs l'élaboration d'une **véritable politique migratoire, permettant d'offrir des voies légales**, alternatives à l'immigration irrégulière.

Ils plaident, enfin, pour des **conditions de primo-accueil dignes** sur le territoire national, dans l'attente d'une **renégociation des accords du Touquet avec le Royaume-Uni**.

## **PRINCIPALES RECOMMANDATIONS**

### **1°) Répondre à l'urgence humanitaire**

- Permettre une **montée en puissance des relocalisations** (le 11 juillet, seules 3 056 relocalisations avaient été réalisées sur les 160 000 prévues) ;
- répondre sans tarder aux **demandes de personnel des agences européennes, notamment celles du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)** pour aider la Grèce à traiter rapidement les demandes d'asile et réduire les conséquences humanitaires de l'attente, notamment dans les *hotspots* ;
- **augmenter significativement le nombre de places de réinstallation** : alors que le besoin à l'échelle mondiale concerne 1,19 million de personnes, l'UE n'avait réalisé, le 11 juillet dernier, que 8 268 des 22 500 réinstallations

---

auxquelles elle s'était engagée, dont 735 dans le cadre de l'accord UE-Turquie. En outre, depuis l'accord UE-Turquie, il n'existe plus d'engagements européens de réinstallation au **profit de la Jordanie et du Liban**. Il est urgent de rehausser l'effort européen ;

- conforter le **cadre européen des visas pour asile et développer leur utilisation**, afin de permettre à davantage de personnes en besoin de protection internationale de se rendre dans un Etat membre pour y demander l'asile ;

- offrir aux migrants **un primo-accueil digne sur le territoire national**, par la mise à disposition d'hébergements en nombre suffisant et la fourniture des services de base sur les sites concernés, particulièrement à Calais ;

- permettre un meilleur suivi et une **meilleure prise en charge des mineurs isolés sur le territoire national**, notamment par la création de lieux de protection sur sites et l'élaboration de solutions adaptées ;

- **soutenir les réfugiés dans les pays de premier accueil**, en tenant, s'agissant des réfugiés syriens, les engagements pris lors de la **Conférence de Londres du 4 février 2016** et en réévaluant les contributions versées aux agences humanitaires onusiennes.

## **2°) Favoriser le renforcement de l'implication de l'UE**

- En **matière de politique étrangère et de gestion des crises**, en vue du règlement du **conflit syrien** et de la consolidation de la **Libye**, compte tenu de l'incidence de la situation de ces pays sur les flux de réfugiés et de migrants ;

- en **matière de protection des frontières extérieures de l'UE**, par l'adoption et la mise en œuvre rapides de la réforme de Frontex et des mesures visant à renforcer les contrôles : interrogation systématique des bases de données policières lors du franchissement des frontières extérieures, mise en place du système d'entrée/sortie, alimentation systématique et interopérabilité des différentes bases, détection des faux documents d'identité... Il faudrait aussi autoriser sans plus attendre **l'accès direct de Frontex aux systèmes d'information européens** (SIS, VIS, et Eurodac) ;

- **dans le domaine de l'asile**, par un meilleur partage de la charge des réfugiés, une plus grande harmonisation des règles et un rôle accru de l'EASO.

### 3°) Intensifier la lutte contre les passeurs

- Par un **renforcement de la coopération** policière et judiciaire, **bilatérale et multilatérale** et le développement par Europol de son activité d'analyse opérationnelle ;
- par une **surveillance renforcée des flux financiers et d'internet** ;
- par le développement des capacités d'identification des **documents d'identités frauduleux** ;
- par la promotion de la ratification et la mise en œuvre de la **Convention de Palerme**.

### 4°) Lutter contre les causes profondes de la migration irrégulière

- Aider les Etats d'origine et de transit à mieux **contrôler les flux irréguliers** grâce à la coopération policière, la consolidation des capacités de réadmission et le soutien aux retours volontaires ;
- contribuer au **renforcement de l'information et de la protection** des migrants et des réfugiés dans les pays tiers ;
- **soutenir le développement économique des pays d'origine** par une aide significative, des financements innovants et par une réorientation des priorités de l'aide au développement en faveur de la maîtrise de la démographie, de l'agriculture et de l'éducation ;
- concrétiser les **pactes migratoires incitatifs avec les pays d'origine et de transit** dans le cadre de l'UE.

### 5°) Elaborer une véritable politique migratoire nationale

L'ouverture raisonnée de **voies légales de migration**, en fonction des besoins du marché du travail, serait une manière d'inciter les pays d'origine à coopérer à la lutte contre les flux irréguliers et d'offrir aux migrants des alternatives aux dangers des routes irrégulières.

### 6°) Débattre aussi des migrations au plan mondial

Compte tenu de son caractère global, la problématique migratoire a vocation à **être abordée à l'échelle internationale** et doit trouver sa place dans le cadre onusien.



## I. UNE PRESSION MIGRATOIRE SOUTENUE AUX FRONTIÈRES DE L'EUROPE RÉCEMMENT ACCENTUÉE PAR LA CRISE SYRIENNE

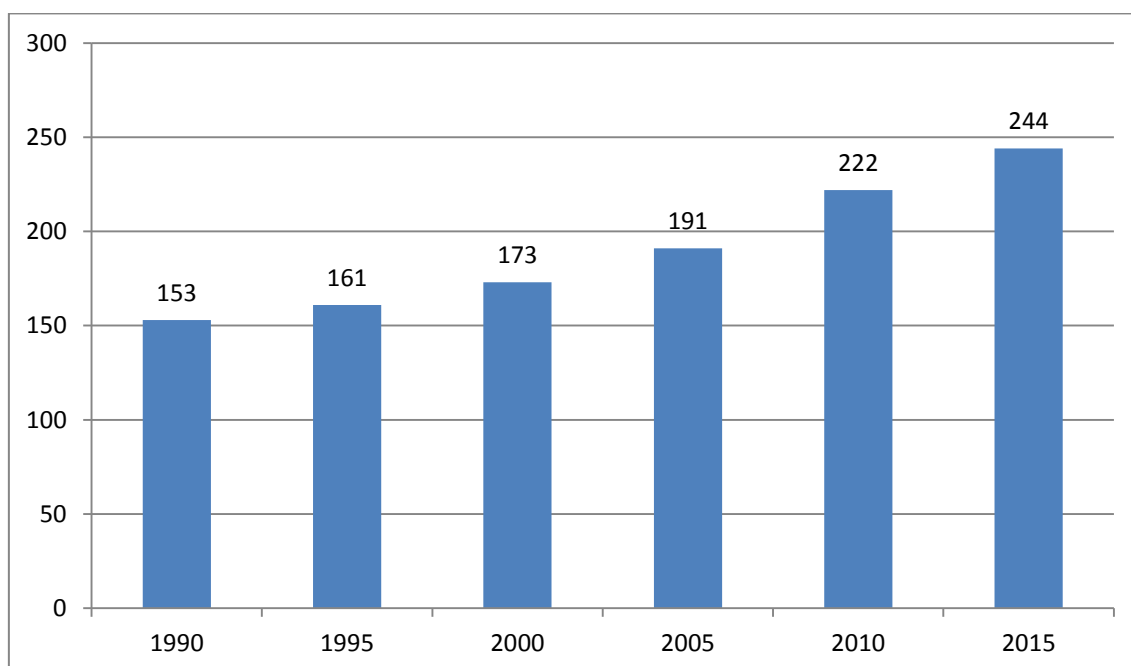
### A. LES MIGRATIONS, UN MOUVEMENT GLOBAL

L'augmentation de la pression migratoire aux frontières de l'Europe s'inscrit dans un contexte d'intensification des migrations à l'échelle mondiale.

#### 1. Une augmentation continue

**244 millions de migrants internationaux<sup>1</sup>** (selon la définition des Nations unies, est un migrant international toute personne habitant un pays autre que son pays de naissance pour une durée supérieure ou égale à un an) étaient recensés en 2015, contre 222 millions en 2010 et 173 millions en 2000, **soit une hausse de 71 millions (+41 %) sur quinze ans.**

Évolution du nombre de migrants internationaux dans le monde



Source : Nations unies

En proportion de la population, le nombre de migrants a augmenté, passant de 2,8 % de la population en 2000 à 3,3 % en 2015. Néanmoins, il était de 5 % en 1900.

<sup>1</sup> International migration report 2015, Department of economic and social Affairs, United Nations.

Cette augmentation s'explique par la **globalisation des flux** (mobilité accrue, accès facilité à l'information), l'instauration d'une liberté de circulation dans certains espaces régionaux, l'importance des conflits et les inégalités de développement.

Les migrations sud-sud (37 % de l'ensemble des migrants) se développent (migrations de travail à destination notamment des pays du Golfe ou des BRICS) et sont aujourd'hui supérieures aux migrations sud-nord (35 % en 2015), les migrations nord-nord portant, quant à elles, sur des flux moins importants (23 %).

Direction	Stock (millions)	% nombre total de migrants internationaux
Sud-Sud	90,2	37%
Sud-Nord	85,3	35 %
Nord-Nord	55,2	23 %
Nord-Sud	13,6	5 %

Source : Nations unies

## 2. Une forte concentration géographique

Les migrants internationaux se répartissent de la manière suivante :

### Répartition des migrants internationaux par zone géographique

	Europe	dont Union européenne	Asie	Amérique du Nord	dont Etats-Unis	Afrique	Amérique latine	Océanie	TOTAL
Millions de migrants	76	54	75	54	47	21	9	8	244
En % du Total	31,15	22,13	30,74	22,13	19,3	8,6	8,6	3,7	100

Source : Nations unies

**71 % d'entre eux vivent dans les pays les plus développés**, dont la moitié environ dans les pays de l'OCDE.

### 3. Qui sont les migrants internationaux ?

**La grande majorité sont des travailleurs migrants : environ 150 millions selon l'Organisation internationale du Travail (OIT), soit environ deux tiers du total. De fait, la principale raison des départs reste la recherche d'un travail et d'une vie meilleure.**

Un nombre croissant est aussi constitué de **personnes contraintes de quitter leur pays en raison de conflits, persécutions ou violations des droits de l'Homme** : selon le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR<sup>1</sup>), on recensait, **fin 2015, 24,5 millions de réfugiés<sup>2</sup> dans le monde**, soit une augmentation de 3,2 millions par rapport à l'année précédente (21,3 millions).

Si l'on y ajoute les déplacements forcés à l'intérieur des frontières des pays, le **nombre total de personnes déplacées à l'échelle mondiale s'élevait à 65,3 millions de personnes fin 2015**, contre 59,5 millions fin 2014 et 42,5 millions fin 2011, **un chiffre sans précédent, qui est à mettre en relation avec l'explosion des conflits à l'échelle mondiale.**

De fait, le HCR constate une **augmentation dramatique des déplacements forcés dans le monde depuis cinq ans**, sous l'effet de nouveaux conflits (Syrie, Burundi, Libye, Niger, Nigéria..) qui s'ajoutent à des conflits plus anciens non résolus (Afghanistan, Sud Soudan, Yémen...).

**Trois pays génèrent à eux seuls la moitié des réfugiés dans le monde** : la Syrie (4,9 millions), l'Afghanistan (2,7 millions) et la Somalie (1,1 million). **86 % de ces réfugiés se trouvaient fin 2015 dans des pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire**, à proximité des zones de conflit. Les dix pays accueillant le plus grand nombre de réfugiés fin 2015 sont les suivants :

Pays d'accueil	Nombre de réfugiés
Turquie	2,5 millions
Pakistan	1,6 million
Liban	1,1 million
Iran	979 400
Éthiopie	736 100
Jordanie	664 100
Kenya	553 900
Ouganda	477 200
Congo	383 100
Tchad	369 500

Source : HCR

<sup>1</sup> Global trends forced displacement in 2015, UNHCR, 20 juin 2016.

<sup>2</sup> Y compris les demandeurs d'asile.

Les autres migrants internationaux sont des personnes qui migrent dans le cadre du **regroupement familial** ou pour **faire des études**.

L'OIM estime à environ 50 millions le nombre de migrants irréguliers à l'échelle mondiale<sup>1</sup>.

#### 4. L'UE, première destination migratoire à l'échelle mondiale

En ce qui concerne l'Union européenne, l'évolution sur les vingt-cinq dernières années a été la suivante :

Avec **54 millions de migrants internationaux en 2015<sup>2</sup>**, l'Union européenne est la **plus importante zone d'immigration à l'échelle mondiale**, devant les Etats-Unis (47 millions), les pays du Golfe (28 millions) et la Russie (12 millions). Par rapport à d'autres régions du monde, elle se caractérise par des migrations provenant majoritairement de pays tiers.

Alors qu'elles constituaient la principale composante dans les années 60-70, **les migrations de travail sont devenues une part minoritaire des flux réguliers**, ceux-ci étant aujourd'hui principalement liés à des droits : droit d'asile, droit au regroupement familial, études universitaires, libre circulation dans le cadre d'accords régionaux.

#### 5. L'UE, une destination migratoire parmi d'autres

Ce mouvement global s'accompagne d'une **régionalisation des flux**, les migrations se structurant de plus en plus en systèmes migratoires régionaux<sup>3</sup>.

Les **Etats-Unis** en constituent un premier avec les pays d'Amérique centrale et notamment le Mexique, plus de la moitié de la population américaine née à l'étranger provenant de cette région.

Un autre est formé par **l'Amérique du sud** où des pays comme le Brésil, l'Argentine, le Venezuela ou encore le Chili sont des destinations pour les migrants originaires des pays andins.

**La Russie** est devenue une terre d'immigration pour les populations du Caucase du sud et d'Asie centrale.

En Asie, le **Japon, la Corée du sud, Singapour, Hong Kong et Taïwan** constituent des pays d'accueil pour les migrants d'Asie du Sud-Est qui, en Océanie, se dirigent aussi vers l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

---

<sup>1</sup> *Global migrations trends 2015, factsheet, International Organization for Migration.*

<sup>2</sup> *Données chiffrées des Nations unies retravaillées.*

<sup>3</sup> « Une nouvelle donne migratoire », Catherine Wihtol de Wenden, paru dans *Politique étrangère*, n° 3, 2015.



En 2015, 87 % des migrants internationaux vivant en Afrique étaient originaires d'un autre pays du continent.

De la même manière, l'UE forme, avec les pays de la rive sud de la Méditerranée d'où proviennent la majorité des migrants qui la rejoignent, un **espace migratoire régional** composé à la fois de pays de départ, de pays de transit et de pays d'accueil.

## B. UNE AUGMENTATION SUBITE DE LA PRESSION MIGRATOIRE EN EUROPE PROVOQUANT UNE VÉRITABLE « CRISE DE RÉFUGIÉS »

### 1. Une augmentation massive du nombre d'arrivées irrégulières de migrants sur le territoire européen

*a) L'UE fait face depuis des années à une pression migratoire à ses frontières*

L'arrivée en Europe de migrants irréguliers **ne constitue pas un phénomène nouveau**. L'UE y est confrontée de manière constante depuis au moins une dizaine d'années.

Les statistiques produites par FRONTEX depuis 2008 révèlent une relative stabilité de ce mouvement (115 000 entrées irrégulières par an en moyenne), des variations étant toutefois enregistrées : ainsi 2011 est marquée par une forte augmentation consécutive aux printemps arabes et suivie d'une décrue en 2012.

2008 <sup>1</sup>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
159 881	104 599	104 060	141 051	72 437	107 365	283 532	1 813 396

Source : FRONTEX

Le développement de ces migrations irrégulières est lié pour partie au caractère limité des voies légales de migration proposées aux ressortissants de pays tiers, ainsi qu'à **l'instauration d'une obligation de visas** pour bon nombre de ces pays à la suite de la crise économique des années 1970. Selon le code communautaire des visas, entré en vigueur en avril 2010, l'obligation de visas concerne plus de 100 pays tiers, représentant plus de 80 % de la population non européenne.

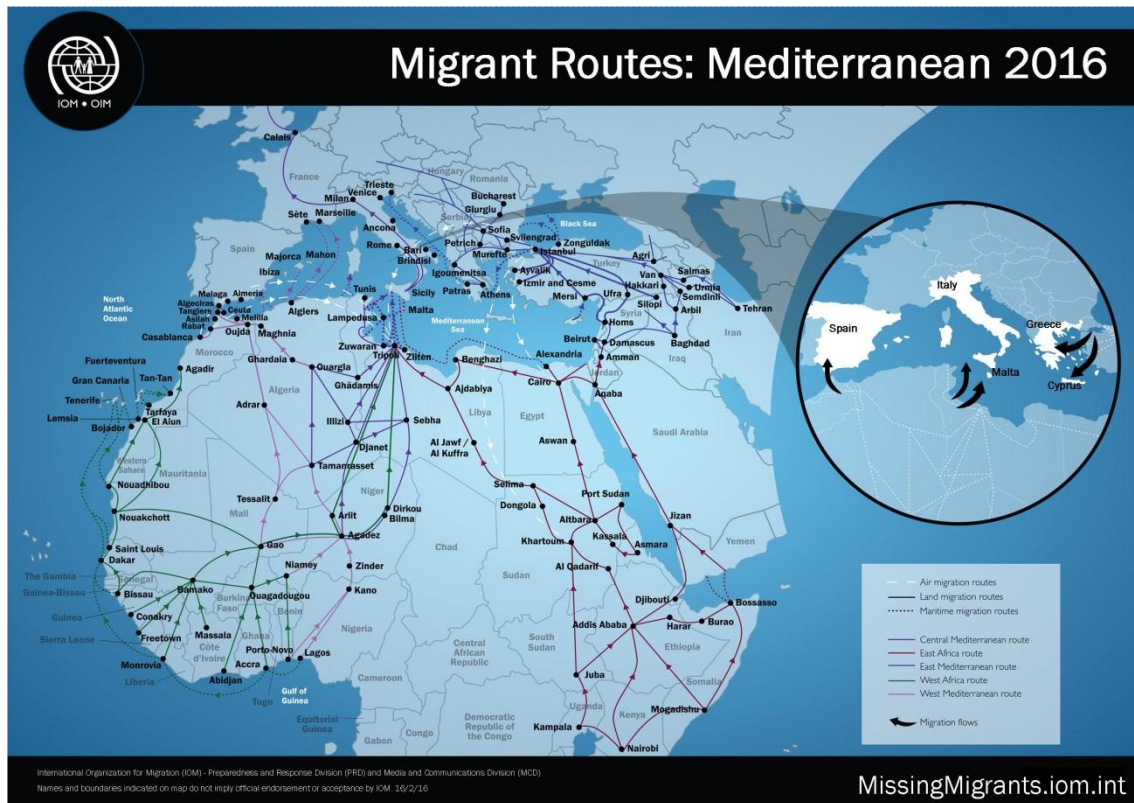
Il convient cependant de souligner qu'**une grande partie des migrants se trouvant en situation irrégulière en Europe sont entrés de manière légale**, le plus souvent au moyen d'un visa de court séjour, et y sont restés à l'expiration de la période autorisée (phénomène des « *overstayers* »). Selon une étude commandée par la Commission européenne<sup>2</sup>, le nombre de migrants irréguliers présents dans l'UE en 2008 était estimé entre 1,9 et 3,8 millions, ce qui constitue une fourchette assez large. Une autre source

<sup>1</sup> Premières données comptabilisées par Frontex en 2008.

<sup>2</sup> Dans le cadre du Projet EC Clandestino qu'elle finance.

évoque un chiffre de 6 à 7 millions de personnes. Il n'existe pas d'estimation officielle européenne récente. En revanche, le nombre de détections de séjour irréguliers à l'échelle européenne (701 625 en 2015) est une donnée établie.

Ces flux empruntent des **routes bien identifiées**, dont la fréquentation fluctue selon les obstacles rencontrés :



Source : Organisation internationale des migrations

- la **route de Méditerranée occidentale**, qui comprend le bras de mer entre l'Afrique du Nord et l'Espagne, ainsi que la frontière terrestre entre le Maroc et les enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla ; elle est connectée à une route longeant la côte ouest-africaine et une autre traversant le Sahara.

Cette route a été très utilisée jusqu'en 2006, avant la mise en place par l'Espagne d'un système de surveillance maritime (patrouilles maritimes, système SIVE) et d'une coopération étroite avec le Maroc à la suite des drames qui s'étaient produits en 2005, quand des centaines de migrants subsahariens avaient tenté d'escalader les clôtures de Melilla au péril de leur vie. Il se peut aussi que la conjoncture économique moins favorable de l'Espagne ait pu contribuer à en diminuer l'attractivité.

- la **route de Méditerranée centrale**, qui correspond au passage maritime entre la Libye, mais aussi la Tunisie et l'Égypte, et les îles italiennes (Lampedusa, Pantelleria, Sicile) ainsi que Malte ; cette route réunit deux flux, l'un très organisé, **depuis la Corne de l'Afrique** vers Al Kufrah, à l'est de la Libye, l'autre plus informel **en provenance d'Afrique de l'Ouest** (Mali,

Nigeria, Niger, par Agadez). L'affluence qu'elle connaît actuellement est liée à la dégradation de la situation en Libye.

Traditionnel pays d'immigration du fait de sa rente pétrolière, la Libye abritait, avant 2011, 2,5 millions de ressortissants étrangers, de nationalités très diverses : Egyptiens, Pakistanais, Soudanais, Bangladeshis... Devenue dans les années 2000 un pays de transit, elle a instrumentalisé, dans ses rapports avec les pays européens et l'UE, le développement de flux migratoires en provenance d'Afrique subsaharienne, afin d'en monnayer le contrôle, pratiquant un véritable chantage aux investissements. C'est ainsi que la conclusion d'un accord de coopération migratoire avec l'Italie en 2007 s'était traduite par une baisse significative des arrivées par la Méditerranée centrale en 2010 (4 500 passages).

A l'inverse, l'instabilité qui a suivi les printemps arabes de 2011 et le renversement de Kadhafi en ont fait une voie d'accès privilégiée vers l'Europe.

- la **route de Méditerranée orientale**, qui recouvre le passage maritime entre la Turquie et la Grèce, ainsi que les routes terrestres entre la Turquie et la Grèce ou la Bulgarie.

Elle est depuis des années une route de première importance, la Turquie étant devenue, à la faveur notamment d'une politique de libéralisation des visas, destinée à soutenir la croissance de son trafic aérien, un véritable nœud de transit pour les migrants en provenance d'Afrique, d'Asie et du Moyen-Orient. Confrontée en 2010 à un afflux important (Somaliens, Afghans, Irakiens...), la Grèce avait dû prendre, avec l'aide de FRONTEX qui met en place, à cette occasion, sa première équipe d'intervention rapide à la frontière<sup>1</sup>, des mesures de sécurisation de sa frontière terrestre avec la Turquie, le long et dans le prolongement de la rivière Evros (clôture renforcée, mise en place de capteurs et de caméras thermiques), en même temps que se mettait en place une coopération migratoire de l'UE avec la Turquie (signature d'un accord de réadmission). Ce renforcement du contrôle de la frontière terrestre aura pour conséquence un déplacement des flux vers la frontière bulgare et les îles grecques de la Mer Egée ;

- la **route des Balkans** : traversant les pays des Balkans occidentaux, elle est traditionnellement empruntée par les ressortissants de ces pays ainsi que par les migrants arrivés en Europe par les frontières gréco-turque ou turco-bulgare ;

- la **route d'Afrique de l'ouest** : cette route relie le Sénégal, la Mauritanie et le Maroc aux îles espagnoles des Canaries dans l'océan atlantique. Très empruntée il y a quelques années, cette route a été tarie grâce à une coopération renforcée entre l'Espagne, le Maroc et la Mauritanie.

---

<sup>1</sup> *Rapid Border Intervention Team, RABIT.*

*b) Une forte augmentation des flux entrants en 2014 et 2015, liée en grande partie à la crise syrienne*

	2012	2013	2014	2015
<b>Route de Méditerranée centrale (Italie)</b>	15 151	45 298	170 664	<b>153 946</b> = 8,4 % (-10 %)
Dont Erythréens	1 889	10 398	33 559	38 791
Dont Nigériens	449	2824	8233	21 914
Dont Somaliens	3 403	4 506	5 785	12 430
Dont Soudanais	21	224	3 174	8 916
Dont nationalité non établie	0	0	26 340	8 519
Dont Gambiens	350	2 689	8 549	8 245
Dont Syriens	581	11 503	39 651	7 448
Dont Sénégalais	52	1 350	4 721	5 821
Dont Maliens	220	1 684	9 375	5 756
Dont Bangladeshis	622	321	4 203	5 028
Dont Marocains	87	223	2 496	4 645
<b>Route de Méditerranée orientale (Grèce)</b>	37 224	24 799	50 834	<b>885 386</b> = 48,6 % (+1 642 %)
Dont Syriens	7 122	12 727	31 673	<b>496 340</b> (x 15,7)
Dont Afghans	9 566	6 129	12 475	<b>213 365</b> (x 17)
Dont Irakiens	1 034	429	865	<b>92 721</b> (x 107)
Dont Pakistanais	2 752	236	271	<b>24 203</b> (x 89)
Dont Iraniens	459	259	178	<b>23 062</b> (x 129,6)
Dont Marocains	1005	221	44	<b>7 416</b> (x 168,5)

Source : FRONTEX

- En 2014

En 2014, l'UE enregistre une augmentation significative des arrivées irrégulières sur son territoire (+ 176 000), qui se sont élevées à 283 000 migrants, soit plus du double du précédent record enregistré en 2011 (140 000) dans le contexte des printemps arabes.

Cette augmentation concerne **principalement la route de Méditerranée centrale** (170 000 arrivées, contre 45 000 en 2013) et dans une moindre mesure la route de Méditerranée orientale (51 000 entrées, soit 25 000 de plus qu'en 2013).

Sur la **route de Méditerranée centrale**, on constate en 2014 une **forte hausse du nombre de Syriens** qui sont près de 40 000 (soit près du quart des arrivées par cette route), un nombre multiplié par 3,7 par rapport à 2013, qui embarquent en Libye après être passés par l'Égypte ou l'Algérie, ou sont

acheminés depuis les côtes turques dans d'immenses cargos rapportant des profits considérables (entre 1,5 et 3 millions d'euros par trajet) aux passeurs<sup>1</sup>.

Le nombre d'Erythréens connaît aussi une augmentation significative en 2014 (33 500, soit 3,2 fois le nombre enregistré en 2013). En fait, cette **augmentation s'observe également pour les autres nationalités** : le nombre de Nigériens, de Sénégalais, de Maliens recensés sur cette route triple en 2014, la progression étant même très supérieure pour les Bangladeshis (x 13) et les Soudanais (x 14).

Tout porte à croire que c'est l'**instabilité croissante rencontrée à partir de 2014 en Libye**, d'où part 90 % du flux transitant par la Méditerranée centrale, **qui est à l'origine de cette envolée**. L'effondrement de l'Etat, l'éclatement du pouvoir entre plusieurs entités qui le revendiquent, la dégradation de la situation sécuritaire, ont livré le pays aux milices et aux trafics, favorisant l'activité des trafiquants et des passeurs. On estime aussi qu'en raison de cette instabilité, une partie des migrants qui séjournaient en Libye pour y travailler ont décidé de tenter de gagner l'Europe.

La route de Méditerranée orientale est marquée, quant à elle, dès 2014, par une progression du nombre de Syriens (x 2,5, soit un total de près de 32 000) et d'Afghans (x 2).

Enfin, il faut noter l'augmentation ponctuelle mais significative (+ 16 000) du nombre de Kosovars détectés en 2014 sur la route des Balkans, vraisemblablement liée à la diffusion d'une fausse information selon laquelle le Kosovo pourrait être retiré de la liste française des pays sûrs, rendant plus facile l'accès à l'asile pour cette nationalité.

- En 2015

En 2015, FRONTEX a **enregistré un nombre sans précédent d'entrées irrégulières sur le territoire de l'UE : 1,8 million**. Il s'agit d'un flux multiplié par plus de 6 par rapport à 2014 et par plus de 16 par rapport à 2013. Il convient néanmoins de tenir compte de la double comptabilisation des flux entrants à l'est, une première fois à l'arrivée en Grèce, puis une nouvelle fois après la traversée des pays des Balkans non membres de l'UE. De fait, le nombre de personnes entrées irrégulièrement dans l'UE en 2015 est de l'ordre d'un million, ce qui n'en représente pas moins un quadruplement des flux par rapport à 2014.

Sur ce total, **154 000 sont arrivées par la Méditerranée centrale et 885 000 par la Méditerranée orientale**, qui devient la voie d'accès principale à l'UE.

L'essentiel des passages se fait entre les côtes turques et les îles grecques de la mer Egée (Lesbos, Chios, Samos, Leros et Kos), distantes de

---

<sup>1</sup> Frontex Annual risk analysis report 2015. Grâce aux pressions exercées par l'UE sur la Turquie, cette pratique des cargos poubelles a cessé en 2015.

quelques dizaines de kilomètres, et **concerne des Syriens pour plus de la moitié (56 %)**, mais aussi des Afghans (24 %) et des Irakiens (10 %).

Le rythme des arrivées connaît une accélération inédite. **Leur nombre passe ainsi de 2 000 par jour en juillet à plus de 10 000 par jour à l'automne**, avec pour le seul mois d'octobre 2015, plus de **200 000 nouvelles arrivées** en Grèce.

De fait, **c'est avant tout la crise en Syrie qui explique l'ampleur prise par ce mouvement en 2015**. Le durcissement de la guerre du fait de la progression de Daech, puis de l'intervention russe en appui au régime de Bachar El Assad produit un effet psychologique définitif sur les populations qui se décident à partir en masse après quatre ans d'un conflit interminable.

#### **La crise en Syrie et l'exil des réfugiés syriens<sup>1</sup>**

La crise des réfugiés syriens est une conséquence de la guerre qui sévit en Syrie. Ce conflit trouve ses origines dans les manifestations populaires de mars 2011, qui étaient dirigées contre le gouvernement de Bachar el-Assad. La réaction violente du gouvernement et l'aide militaire et financière fournie par des acteurs externes aux groupes d'opposition ont provoqué une escalade qui a rapidement dégénéré en conflit armé. Des puissances régionales, notamment la Turquie, l'Iran et l'Arabie saoudite sont intervenues dans un conflit qui s'est étendu et intensifié au point de devenir une « guerre par procuration » entre des puissances extérieures. Plusieurs forces islamistes, notamment l'EI et le Front al-Nusra, luttent contre le gouvernement d'Assad, tandis que le Hezbollah libanais et d'autres groupes chiites soutenus par l'Iran combattent aux côtés des forces gouvernementales. Les Etats-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Russie, participent également au conflit, à des titres divers. D'après les Nations unies, à l'été 2015, le bilan du conflit était de plus de 250 000 morts et de 1,2 million de blessés ; d'autres estiment que jusqu'à 500 000 personnes auraient été tuées. La complexité grandissante du conflit ainsi que la participation militaire croissante d'acteurs extérieurs ont éloigné encore plus les perspectives de paix, comme en témoigne l'échec des cycles successifs des initiatives de paix menées sous l'égide des Nations unies.

Des réfugiés, assez peu nombreux au départ, ont commencé à fuir la Syrie dès le début du conflit. A la fin de 2011, le nombre de réfugiés syriens enregistrés était encore inférieur à 9 000 (mais ils étaient sans doute beaucoup plus nombreux à différents titres à l'extérieur du pays). À la fin de 2012, ils étaient presque 500 000. L'augmentation la plus spectaculaire a eu lieu en 2013, avec plus de 2 300 000 personnes dénombrées à la fin de l'année. L'exode a continué en 2014, avec un nombre total de réfugiés dépassant les 3 700 000 en fin d'année. Le rythme des départs a ralenti au milieu de 2015, mais la reprise des hostilités à partir de septembre a contraint 400 000 personnes supplémentaires à quitter la Syrie durant les mois suivants. Début mars 2016, le nombre total de réfugiés syriens s'élevait à plus de 4 800 000 personnes.

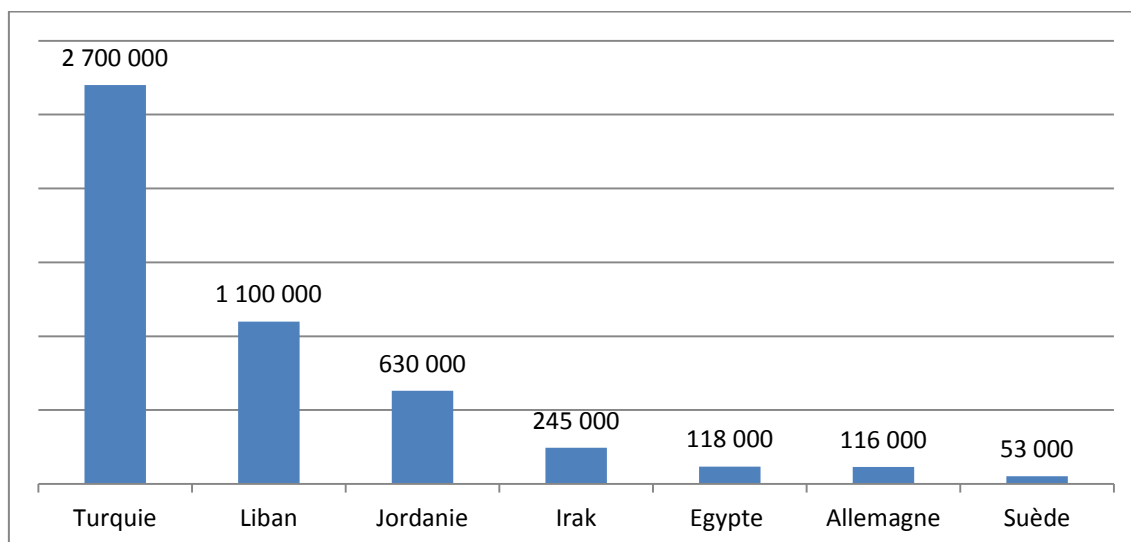
À l'absence de perspective de résolution du conflit, s'est ajouté l'effet, pour les réfugiés syriens installés dans les pays voisins (Turquie, Jordanie, Liban et, dans une moindre mesure, Irak), **d'une dégradation de leurs conditions de vie**, alors qu'ils ont épuisé leurs économies et rencontrent des difficultés à s'intégrer dans l'économie du pays hôte.

---

<sup>1</sup> Extrait du rapport DOC 14014 du 4 avril 2016 de Mme Annette Groth, pour la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

### Les principaux pays d'accueil du voisinage de la Syrie

Sur les 22 millions d'habitants que comptait la Syrie en 2011, **5 millions se trouvent aujourd'hui à l'extérieur de leur pays, principalement dans les pays voisins** (Turquie, Liban, Jordanie, Irak, Egypte) ainsi qu'en Europe, alors que 7 millions sont des déplacés internes.



Source : HCR

#### 1°) La Turquie

Les réfugiés syriens en Turquie représentent 2,7 des **3 millions de réfugiés** accueillis par ce pays, les Irakiens 200 000, les autres étant d'autres nationalités. **La Turquie est ainsi le pays qui accueille le plus grand nombre de réfugiés au monde.**

Si 260 000 environ sont hébergés dans 26 camps situés dans le sud du pays, où ils bénéficient d'un accès aux soins, à l'éducation, et se voient assurer une sécurité alimentaire et sociale, la très grande majorité (90 %) vivent hors des camps, en zones urbaines ou rurales et doivent survivre dans des conditions particulièrement difficiles. Néanmoins, il faut souligner des progrès récents, la Turquie ayant accordé un statut de « protection temporaire » aux réfugiés syriens, permettant leur enregistrement et la reconnaissance de droits (éducation, travail notamment), qui ont été confortés dans le cadre du partenariat UE-Turquie lancé à l'automne 2015 (cf. infra). Néanmoins, les loyers pèsent lourdement sur les ressources déjà réduites des réfugiés. Les mariages précoces voire les « mariages temporaires », qui sont une forme de prostitution, se rencontrent couramment, comme dans d'autres pays d'accueil.

L'accueil des réfugiés représente une charge très importante pour le gouvernement turc qui estime avoir dépensé **plus de 10 milliards d'euros** en leur faveur depuis le début de la crise. L'impact socioéconomique et politique, non seulement de la présence des réfugiés, mais aussi et surtout, du conflit en cours en Syrie et en Irak, a entraîné une hausse des mouvements de migrants et réfugiés vers les frontières de l'UE.

#### 2) Le Liban

Le Liban accueillerait au moins **1,2 million de réfugiés syriens** (dont 1,1 million sont recensés par le HCR, qui n'est plus autorisé à les enregistrer désormais). Il faut noter qu'avant la crise syrienne, le pays comptait déjà 700 000 à 800 000 Syriens travaillant dans la construction ou l'agriculture. Ceux-ci ont fait venir leurs proches quand la situation s'est dégradée en Syrie, en 2012-2013.

Ces réfugiés ne seraient pas majoritairement dans des camps (même s'il en existe, notamment dans la plaine de la Bekaa). Selon le HCR, 1 800 villes et villages libanais accueillent des réfugiés sur l'ensemble du territoire, les réfugiés étant dispersés dans la population ou dans de petits camps sauvages.

Cette présence massive de réfugiés syriens s'ajoute à celle de plusieurs centaines de milliers de Palestiniens installés de longue date. **Les réfugiés représentent ainsi un tiers de la population totale du Liban** (5,8 millions d'habitants), **soit la plus grande proportion de réfugiés par habitant au monde, ce qui constitue indéniablement un facteur de déstabilisation**. La situation économique et sociale est tendue et les infrastructures et services de base saturés.

Le Liban n'a pas signé la convention de Genève de 1951, de sorte que les réfugiés n'y bénéficient pas de la protection juridique découlant du droit international. En outre, la politique d'accueil a évolué dans un sens de plus en plus restrictif. La frontière syro-libanaise est officiellement fermée aux réfugiés depuis le 20 octobre 2014, sauf pour les cas humanitaires. Depuis le 5 janvier 2015, les ressortissants syriens doivent se soumettre à de nouvelles procédures à la frontière syro-libanaise (visas).

La diminution globale de l'aide internationale, conjuguée à l'augmentation des besoins face à un conflit qui perdure, conduit à une précarisation croissante des réfugiés sur les plans alimentaire et sanitaire. Ayant épuisé leurs économies, les réfugiés, qui sont d'origine modeste (ruraux ou issus des banlieues de Damas, Homs et Hama, se paupérisent (90 % sont endettés) et peinent à survivre. Compte tenu de leurs ressources, les loyers sont prohibitifs et les réfugiés en sont réduits à accepter des logements insalubres. Le marché du travail ne leur est quasiment pas accessible (hors secteur informel). L'accès aux soins médicaux est particulièrement préoccupant.

La moitié des enfants syriens (au nombre de 400 000) ne seraient pas scolarisés et se trouveraient de ce fait exposés aux dangers extérieurs (violence, travail, recrutement par des groupes armés).

Enfin, un grand nombre d'enfants de réfugiés syriens nés au Liban depuis 2011 ne sont pas enregistrés (ni comme syriens ni comme libanais) par les autorités libanaises, compte tenu des formalités imposées par celles-ci, et se trouvent dépourvus de papiers d'identité.

### 3°) La Jordanie

La Jordanie compte **630 000 réfugiés enregistrés par le HCR** (selon les autorités jordaniennes, ils seraient 1,2 million, chiffre dans lequel sont inclus les Syriens déjà présents dans le pays avant la crise) pour une population de 7,5 millions d'habitants.

Comme le Liban, la Jordanie n'est pas partie à la Convention de Genève et ne reconnaît pas un droit de résidence officielle aux réfugiés syriens enregistrés. 20 % environ d'entre eux se trouvent dans des camps (tel que le camp de Zaatari, qui a hébergé jusqu'à 200 000 personnes au printemps 2013). Les autres se trouvent dans les villes et les villages où ils survivent dans des conditions difficiles, en louant des logements sommaires, notamment grâce à l'aide internationale. Les enfants réfugiés syriens ont accès au système scolaire public, dans la mesure de la capacité d'absorption de celui-ci, ainsi qu'aux modes alternatifs de scolarisation soutenus par les organisations internationales, en particulier l'UNICEF.

On estime ainsi que plus d'un tiers ne seraient pas scolarisés et qu'une partie d'entre eux est tenue de travailler. L'accès au système de santé leur a été ouvert, d'abord gratuitement, puis moyennant le paiement de certains soins et de médicaments pour lequel ils bénéficient de l'aide internationale. Ils n'avaient en revanche jusqu'à récemment pas le droit de travailler, se trouvant cantonnés au secteur informel.



D'autres flux liés à des conflits plus anciens (Afghans, Irakiens) se sont agrégés à ce mouvement, contribuant à faire de la **Turquie une « autoroute vers l'Europe »**.

Sans aucun doute, celle-ci a joué à partir de ce moment de la question des réfugiés comme d'un moyen de pression vis-à-vis de l'UE.

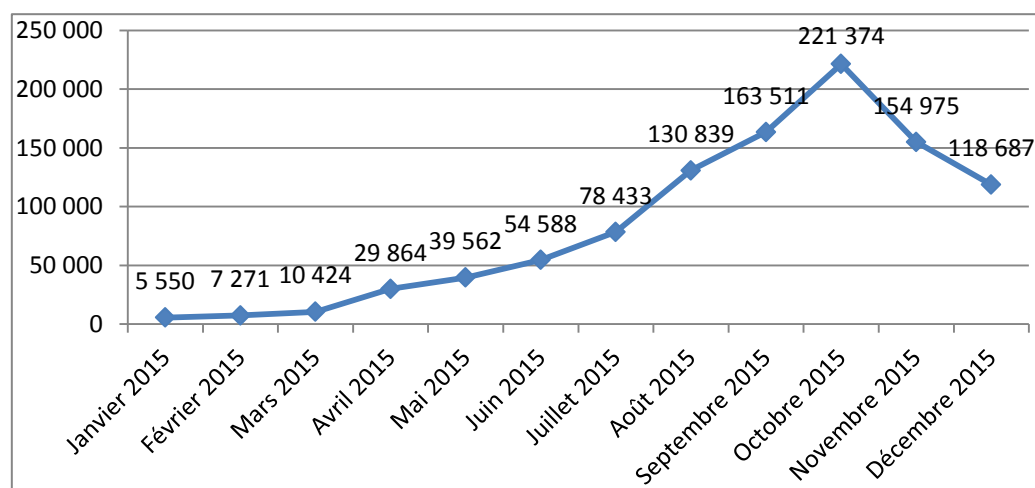
**La Grèce a également sa part de responsabilité**, qui a adopté à compter de l'arrivée au pouvoir de Syriza en janvier 2015 une attitude moins rigoureuse en matière de politique migratoire, fermant les camps de rétention et réduisant les contrôles aux frontières, en particulier à la frontière gréco-macédonienne.

Parmi les facteurs d'attraction figurent bien entendu l'effet de la **déclaration par laquelle la chancelière allemande Angela Merkel adresse le 26 août 2015 un message de bienvenue aux réfugiés**, puis dans un deuxième temps, **la crainte que les portes de l'Europe se referment**, les pays européens commençant, sous l'effet du flux, à revoir à la baisse leurs conditions d'accueil.

Enfin, les entretiens réalisés avec les réfugiés<sup>1</sup> mettent en évidence, au-delà du sentiment d'une détérioration de leur situation, un facteur économique non négligeable qui est la **baisse considérable des tarifs des passages par la Grèce pratiqués par les passeurs**, le prix demandé pour une traversée passant de 1 200 USD à 500 USD à l'automne 2015.

Ce dernier facteur explique sans doute le maintien à un niveau sans précédent des arrivées à l'automne et à l'hiver 2015-2016.

#### Arrivées mensuelles par la mer Méditerranée en 2015



Source : HCR

Concernant la **route de Méditerranée centrale**, elle enregistre une légère diminution (- 16 000, soit -10 %) en 2015, les Syriens qui l'empruntaient en 2014 (40 000 contre seulement 7 500 en 2015) lui préférant

<sup>1</sup> Situation overview : European migration crisis, Western Balkans, December 2015, REACH.

désormais la route orientale, d'autant qu'en raison de restrictions de visas entrées en vigueur en décembre 2014, ils n'ont plus la possibilité de passer par l'Algérie pour rejoindre la Libye.

Si les **Erythréens restent la première nationalité sur cette route** (39 000 soit 25 % du total), la majorité du flux est désormais composée d'Africains de l'ouest, le nombre de Nigériens enregistrant une hausse sensible (22 000, contre 8 200 en 2014, même si une part des Nigériens figurait sans doute en 2014 dans la catégorie « nationalités non établies »).

- En 2016

Les arrivées se poursuivent au début de l'année 2016, **enregistrant des niveaux sans précédent à l'hiver 2016**, malgré des conditions météorologiques peu propices aux traversées. Le nombre d'entrées irrégulières enregistré en février 2016 est ainsi dix fois supérieur à celui enregistré en février 2015.

À compter d'avril 2016 s'opère un tarissement de la route de l'est, sous l'effet conjugué de la fermeture de la route des Balkans et de la mise en œuvre de l'accord UE-Turquie de mars 2016 (*cf. infra*).

Ainsi, le nombre d'arrivées sur les îles grecques, qui était de 67 000 en janvier et de 57 000 en février, a commencé à baisser en mars (26 000) avant de tomber à 3 650 en avril et 1 400 en mai. Le flux est désormais de l'ordre d'une cinquantaine d'arrivées par jour, principalement des Syriens et des Afghans.

Dans le même temps s'observe une **recrudescence des arrivées par la route de Méditerranée centrale**, sans qu'il s'agisse d'un transfert depuis la Méditerranée orientale. Si le nombre des arrivées en Italie a été à peu près le même que l'année dernière sur les premiers mois de l'année 2016, il a plus que doublé entre avril et mai 2016 (19 000), du fait d'une augmentation du nombre de migrants en provenance d'Afrique de l'ouest (ce qui constitue un point d'attention pour la France, compte tenu du risque de mouvements secondaires vers notre pays) et de la Corne. Fait nouveau, un nombre croissant de départs semble s'effectuer depuis l'Égypte.

Il existerait, par ailleurs, **un réservoir de candidats au départ depuis la Libye**, sur l'importance duquel les estimations varient. Au moins 35 000 migrants seraient actuellement prêts à partir, alors que, selon Europol<sup>1</sup>, un grand nombre se trouveraient en attente, soit sur le territoire libyen (400 000), soit en amont sur les routes migratoires (400 000).

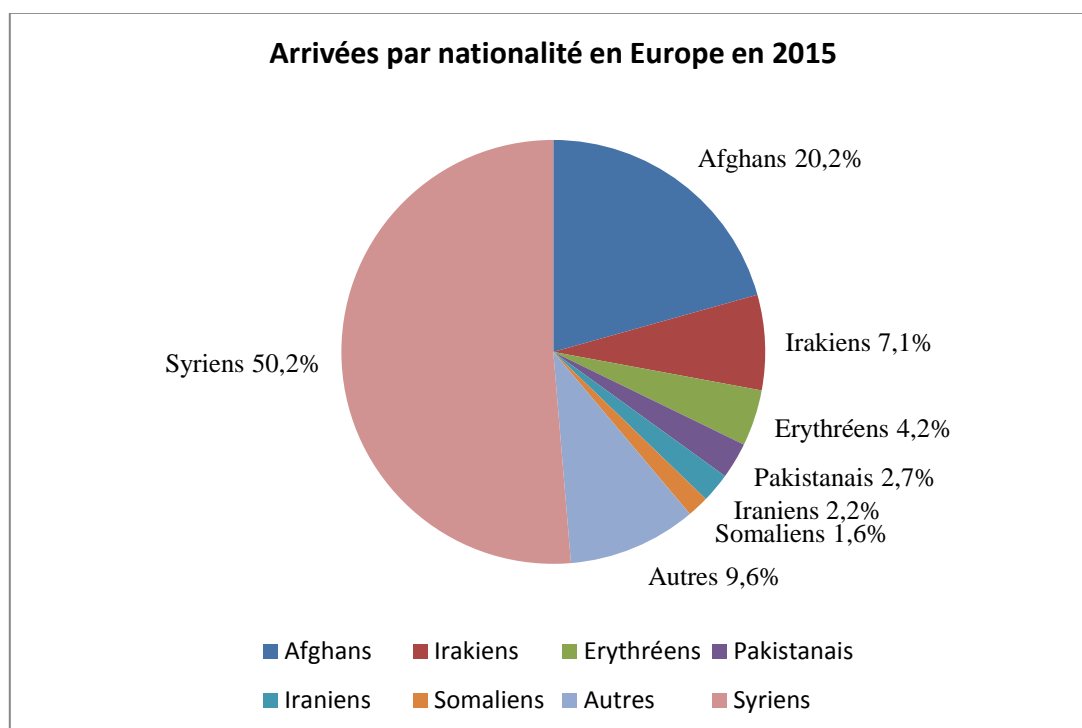
---

<sup>1</sup> *Migrant smuggling networks, Joint Europol-Interpol report, mai 2016.*

## 2. Une véritable « crise des réfugiés » à l'échelle européenne

### a) Une majorité de migrants issus de zones de conflit

L'analyse de la nationalité des migrants arrivés en 2015 révèle qu'il s'agit pour beaucoup de personnes pouvant prétendre à une protection internationale dans la mesure où elles fuient la guerre, des persécutions ou des menaces directes pour leur vie. Parmi ces migrants, les Syriens sont la nationalité qui prédomine.



Source : Organisation internationale des migrations

Ainsi, c'est **incontestablement la crise syrienne** qui est à l'origine du flux migratoire de grande ampleur qui s'est dirigé vers l'UE depuis 2014. Seul exemple d'une migration à une telle échelle en provenance du Moyen-Orient, ce mouvement n'est pourtant pas sans précédents.

### Des précédents dans l'histoire<sup>1</sup> ?

L'afflux de réfugiés qu'a connu l'Europe en 2015 n'est pas sans précédents. Le vingtième siècle en offre de nombreux exemples.

Au **sortir de la première guerre mondiale**, les cessions de territoires décidées par les traités de paix provoquent d'importants transferts de population. Au début des années 1920, **10 millions de personnes** auraient ainsi quitté des territoires passés sous le contrôle d'un Etat tiers.

<sup>1</sup> Note : « 1914-2011 : le siècle des réfugiés », Bruno Cabanes, dans *l'Histoire* n° 365, juin 2011.

S'y ajoutent **800 000 réfugiés russes** fuyant le bolchevisme, après la défaite des armées blanches en Crimée, parmi lesquels 250 000 trouvent refuge en France.

La guerre gréco-turque de 1919-1922 s'achève en 1923 par des échanges forcés de populations (musulmans de Grèce contre chrétiens orthodoxes de Turquie) portant sur 1,5 million de personnes. La Grèce, qui compte alors 5 millions d'habitants, doit accueillir 1 million de réfugiés, la population d'Athènes passant de 300 000 à 700 000 habitants en dix-huit mois.

En 1939, à la suite de la guerre civile d'Espagne, la France accueille 450 000 réfugiés espagnols, qui sont installés dans des camps dans le sud (Gurs, Rivesaltes, Argelès, Agde...).

À la fin de la deuxième guerre mondiale, le nombre de réfugiés en Europe est estimé à 40 millions. Parmi ceux-ci, figurent les **12 millions de populations germanophones fuyant l'Armée rouge ou expulsées des pays d'Europe centrale et orientale**, notamment en vertu du traité de Potsdam, et que l'Allemagne et l'Autriche doivent accueillir.

C'est d'ailleurs pour régler ce mouvement massif de population qu'est **créé en décembre 1950 le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés** – à l'origine, il devait être provisoire – et qu'est signée le **28 juillet 1951 la Convention de Genève relative au statut des réfugiés**.

La Guerre froide, puis la décolonisation donnent aussi lieu à des mouvements de population en Europe. Quelque 200 000 Hongrois fuient ainsi leur pays à la suite de l'insurrection d'octobre 1956. En 1962, un million de pieds noirs et 40 000 harkis gagnent la France à l'issue de la guerre d'Algérie.

En 1975, 1,5 million de « boat people » fuyant le Vietnam après la prise de pouvoir des communistes s'installent en Europe et aux Etats-Unis.

Enfin, les **guerres d'ex-Yougoslavie entre 1992 et 2001**, engendrent, quant à elles, près de 3 millions de réfugiés, dont 1,5 million de réfugiés bosniaques en 1994, 900 000 Kosovars en 1998-99. Une grande partie ont été accueillis par l'Allemagne et sont retournés chez eux à l'issue des conflits.

Ce flux, lié à la crise syrienne, a en effet drainé des migrants fuyant des conflits plus anciens (Erythrée, Afghanistan).

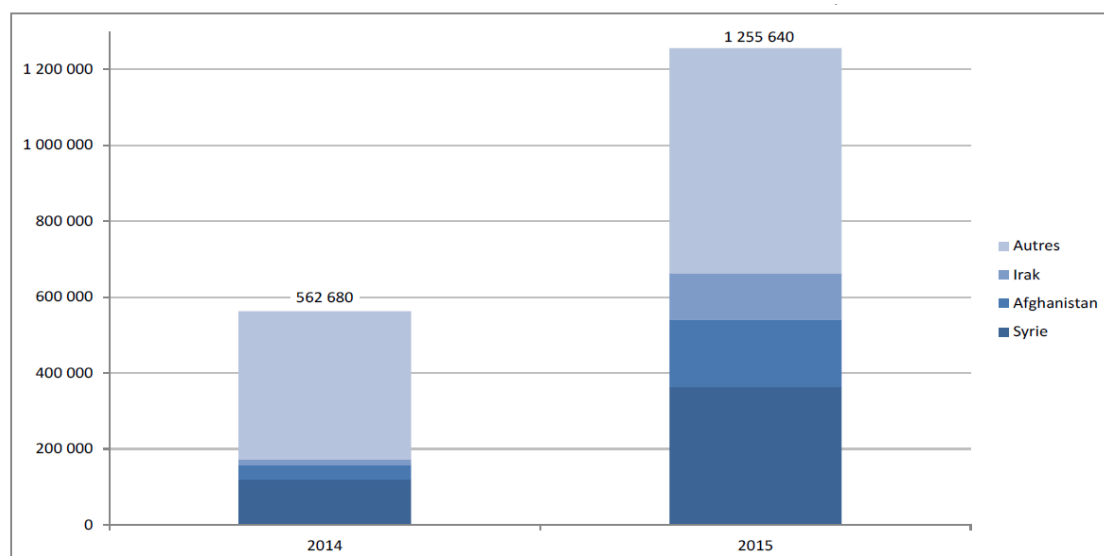
Selon le HCR, plus de 80 % des migrants arrivés en Europe par la mer en 2015 provenaient du « top 10 » des pays d'origine des réfugiés : plus de 50 % de Syrie, 15 % d'Afghanistan, 6 % d'Erythrée, 4 % d'Irak.

Cette dimension se retrouve dans les chiffres des demandeurs d'asile.

Selon Eurostat, **1 255 600 personnes ont introduit une demande de protection internationale** dans les États membres de l'Union européenne en 2015, soit plus du double de l'année précédente.

Le nombre de Syriens sollicitant une protection internationale a doublé en 2015 par rapport à l'année précédente pour atteindre 362 800 personnes, alors que le nombre d'Afghans a quasiment quadruplé à

178 200 personnes et que celui des Irakiens a été multiplié par sept à 121 500 personnes.

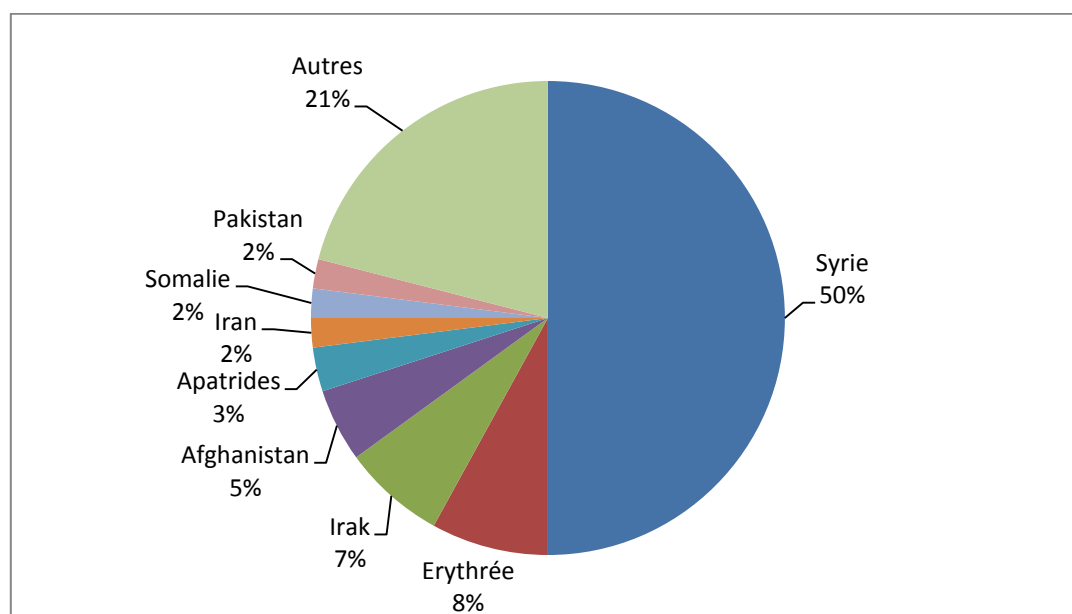


Source : Eurostat

Ils constituent les trois principales nationalités des primo-demandeurs d'asile dans les États membres de l'UE en 2015, représentant plus de la moitié de l'ensemble des primo-demandeurs d'asile.

Sur ces demandeurs d'asile, plus de **330 000 (333 350) se sont vu accorder une protection en 2015, soit 72 % de plus qu'en 2014.** (Eurostat).

Les principaux bénéficiaires sont les Syriens (166 100, soit 50 % des bénéficiaires), pour lesquels le nombre de décisions d'attribution a plus que doublé par rapport à 2014, les Erythréens (27 600, soit 8 %) et les Irakiens (23 700, soit 7 %).

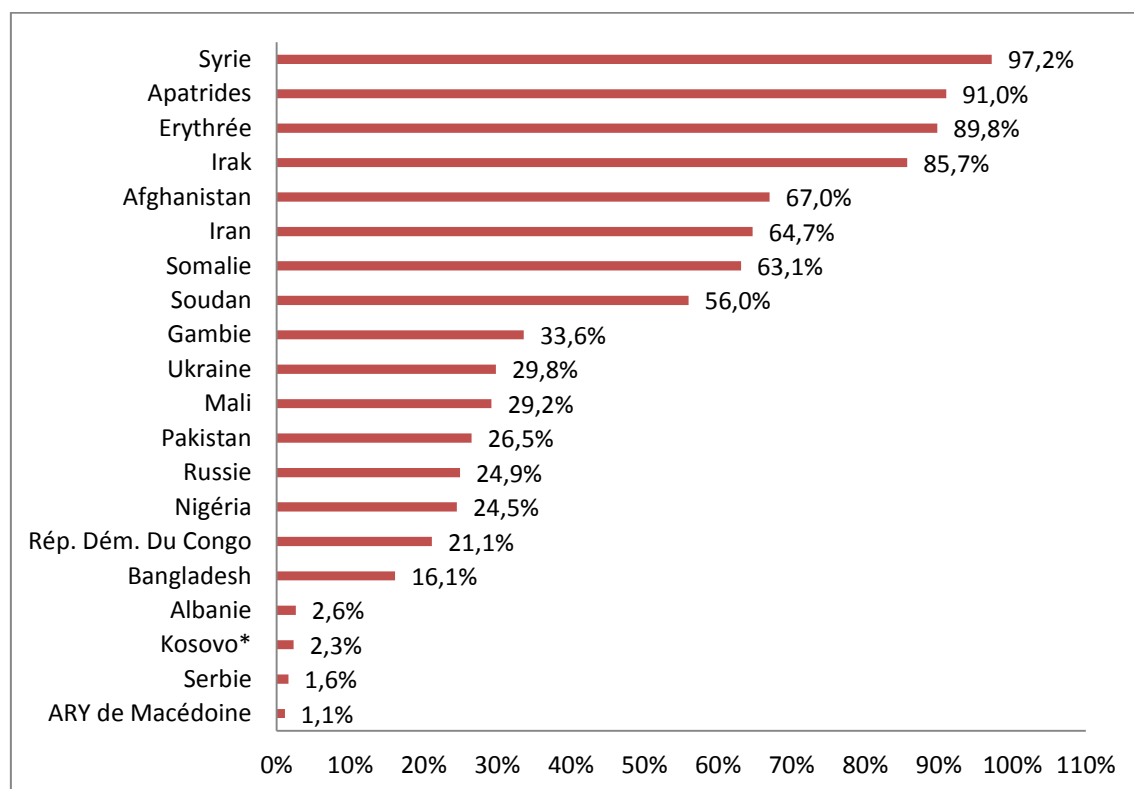


Source : Eurostat

Parmi l'ensemble des personnes ayant obtenu un statut protecteur en 2015 dans l'UE, **246 200 se sont vu octroyer le statut de réfugié** (74 % de toutes les décisions positives), **60 700 la protection subsidiaire** (18 %) et **26 500 une autorisation de séjour pour des raisons humanitaires** (8 %). Outre l'octroi de statuts protecteurs, les États membres de l'UE ont accueilli plus de 8 100 réfugiés réinstallés<sup>1</sup>.

Le taux de reconnaissance, autrement dit la part des décisions positives dans le nombre total de décisions, s'est établi à 52 % pour les décisions de première instance dans l'UE. Il varie sensiblement selon la nationalité des demandeurs d'asile.

Parmi les vingt premières nationalités des demandeurs d'asile sur lesquelles ont été prises des décisions en première instance en 2015, les taux de reconnaissance dans l'UE ont oscillé entre moins de 3 % pour les citoyens des Balkans occidentaux à plus de 97 % pour les Syriens



Source : Eurostat

#### b) Une migration économique qui se poursuit

Si les personnes fuyant les guerres, les violences, l'insécurité représentent une part prépondérante des arrivées enregistrées récemment, celles-ci sont aussi constituées de migrants ayant d'autres motivations, notamment économiques.

<sup>1</sup> Il convient de noter que, tandis que les statuts de réfugié et de protection subsidiaire sont définis par la législation européenne, le statut humanitaire est accordé sur la base de la législation nationale.

---

Tel est notamment le cas de ceux qui transitent par la Méditerranée centrale, en provenant d'Afrique subsaharienne.

Ainsi, nombre de migrants **d'Afrique de l'ouest** (Nigeria, Niger, Mali, Guinée, Sénégal...) tentent le voyage vers l'Europe à la recherche de perspectives économiques, même s'il ne faut pas occulter l'effet que peut avoir l'extension de certaines zones d'instabilité (violences liées à Boko Haram dans le nord-est du Nigéria...).

Les statistiques de l'année 2015 montrent également la présence de migrants originaires du **Maghreb** sur la route de Méditerranée orientale : profitant d'un régime d'exemption de visas, un certain nombre de Marocains s'est ainsi rendu par avion en Turquie afin de gagner la Grèce par la mer, mêlés au flux de réfugiés.

C'est également le cas des **Pakistanaï**s, dont le nombre s'accroît en 2016.

Comme le souligne l'Organisation internationale des migrations, **les flux migratoires qui traversent la Méditerranée sont de plus en plus des flux mixtes**, composés de groupes ayant différents besoins et relevant de différents cadres de protection : demandeurs d'asile, réfugiés, travailleurs migrants, individus cherchant à rejoindre leur famille... Ces personnes migrent pour des raisons différentes mais empruntent les mêmes routes, recourent aux mêmes moyens de transport et aux mêmes réseaux de passeurs

*c) Des flux de plus en plus mixtes*

En réalité, sauf dans des situations particulièrement évidentes comme celle dans laquelle se trouvent les Syriens, **il est de plus en plus difficile de faire entrer les migrants dans des catégories aussi tranchées que migrants pouvant prétendre à une protection internationale** (dans la mesure où ils relèvent de « déplacement forcés ») et **migrants économiques** (dont la démarche serait volontaire).

Ainsi, la migration en provenance des pays de la Corne de l'Afrique s'explique aussi bien par des considérations sécuritaires que par des raisons économiques, liées au faible niveau de développement, ainsi qu'à l'absence de perspectives d'existence à long terme pour les réfugiés présents dans la région. À titre d'exemple, de nombreux Somaliens réfugiés au Yémen récemment rentrés au pays où la situation s'améliorait, ont finalement dû se résoudre à quitter la région faute de perspectives économiques<sup>1</sup>.

Bien souvent, **les raisons de partir sont multiples et les motivations s'entremêlent**. Il est fréquent que la violence, les inégalités, la pauvreté coexistent dans les pays d'origine et qu'un migrant veuille fuir un

---

<sup>1</sup> Frontex Risk Analysis for 2016.

conflit ou un régime dictatorial en même temps que rechercher de meilleures conditions économiques et sociales.

Par ailleurs, des personnes vulnérables (personnes malades, ayant supporté des violences au cours de leur trajet, personnes victimes de traite, enfants non accompagnés ou séparés...) peuvent se trouver parmi des migrants « volontaires » et relever d'un besoin de protection.

Or, le cadre normatif est naturellement basé sur la distinction entre asile et migration économique.

Les acteurs institutionnels et les gouvernants européens restent légitimement attachés à cette distinction, justifiant l'attitude de fermeté à l'égard des migrants économiques par la nécessité de permettre à l'UE d'honorer ses obligations en termes d'asile.

**Force est pourtant de constater qu'elle s'avère parfois difficile à mettre en œuvre dans la pratique.** Ainsi, les migrants tentent de la contourner en se déclarant d'une autre nationalité, réputée être plus facilement éligible à l'asile. Elle génère également des situations douloureuses, à l'origine de tensions comme lorsque les pays de la route des Balkans n'acceptaient de laisser passer que les migrants assurés d'obtenir l'asile, provoquant le ressentiment des autres, bloqués à la frontière.

### 3. Des conséquences humanitaires dramatiques

**Les routes de la migration irrégulière exposent les personnes qui les empruntent à de nombreux dangers.** Dans leurs rapports, les organisations humanitaires et de défense des droits de l'Homme témoignent des conditions difficiles dans lesquelles les migrants effectuent leur voyage vers l'Europe.

Alors même que leur départ est souvent lié à des circonstances dramatiques (plusieurs Afghans rencontrés par vos rapporteurs à Calais affirmaient ainsi avoir fui leur pays soudainement, à la suite d'attaques de Talibans dirigées contre eux ou leurs proches), **le voyage constitue généralement un deuxième traumatisme.** Pensant avoir acheté auprès des passeurs une sorte de voyage organisé, ils se retrouvent bien souvent malmenés, rackettés, privés de nourriture, contraints d'embarquer, sous la menace, dans des embarcations surchargées et impropres à la navigation.

Les trajets sont longs et éprouvants. Un nombre important de migrants meure en route, que ce soit dans la traversée du désert sahélien ou en mer. Depuis dix ans, 30 000 ont péri en Méditerranée qui est devenue un gigantesque cimetière. En 2014, selon les chiffres de l'organisation internationale pour les migrations (OIM), 3 279 personnes avaient trouvé la mort dans des naufrages. **En 2015, ce sont 3 770 personnes qui ont péri lors de ces traversées,** la grande majorité (77 %) en Méditerranée centrale, qui est la route la plus longue (de 250 à 500 kilomètres) et donc la plus dangereuse.



Il faut néanmoins souligner que le **risque de décès lié à ces traversées a diminué ces dernières années, particulièrement en 2015** (3,7 pour 1 000 passages en 2015, 15,6 pour 1 000 en 2014, 13,3 pour 1 000 en 2013 contre 45,2 pour 1 000 en moyenne les dix années précédentes). Cette diminution s'explique par l'intensification des opérations en mer (Marine Italienne, Frontex, opération Sophia), ainsi que par l'essor, en 2015, de la route de Méditerranée orientale, empruntée par un plus grand nombre de personnes et moins dangereuse que celle de Méditerranée centrale.

Si certains migrants ont les moyens de payer dès le départ l'intégralité de leur voyage, **beaucoup sont contraints de procéder par étapes**, s'arrêtant dans un pays de transit (Turquie, Libye ou Iran) pour travailler, le plus souvent de manière illégale et donc à des conditions très désavantageuses, dans des secteurs comme la confection textile, l'agriculture ou le bâtiment. Très souvent, les enfants sont mis à contribution. Certains migrants en sont réduits à se livrer à des activités illicites, comme le trafic de drogue.

Il existe, à cet égard, un **risque important pour les migrants de tomber aux mains des réseaux de traite d'êtres humains** et ce d'autant plus que le voyage à accomplir est long. S'il faut distinguer la traite (qui implique l'exploitation non consentante de la victime) du trafic de migrants (qui suppose l'accord de ceux-ci et prend fin au terme du voyage), force est de constater qu'il existe des **liens entre ces deux formes de criminalité organisée**.

En Libye, des migrants sont ainsi séquestrés et exploités (travail forcé, prostitution) et soumis à des traitements inhumains, dans des centres de rétention tombés aux mains des milices. En Egypte, dans le Sinaï, des migrants venant notamment de la Corne de l'Afrique seraient vendus à des trafiquants qui les torturent et exigent de leurs proches des rançons prohibitives avant de les laisser poursuivre leur route<sup>1</sup>.

**Ces réseaux de traite représentent un danger particulier pour les femmes et les mineurs**, en particulier sur la route des Balkans, et notamment les mineurs non accompagnés qui sont en nombre croissant. L'agence européenne de coordination policière **Europol** s'inquiétait ainsi en début d'année de la **disparition de plus de 10 000 enfants migrants** (sur plus de 100 000 enregistrés dans l'UE en 2015 selon le HCR et l'Unicef<sup>2</sup>), imputant

---

<sup>1</sup> « Les bateaux ivres, l'odyssée des migrants en Méditerranée », Jean-Paul Mari, 30 septembre 2015, Editions JC Lattès.

<sup>2</sup> Selon Eurostat, 90 000 demandes d'asile de MNA ont été enregistrées en 2015, contre 23 000 en 2014 et une moyenne de 12 000 par an. 90 % de ces mineurs sont des garçons et la moitié des Afghans.

nombre de ces disparitions au crime organisé<sup>1</sup>.

Enfin, il faut **évoquer les conditions de vie déplorables des migrants dans les camps**. Un peu partout, la fermeture des frontières se traduit par la constitution de camps où les migrants s'installent dans l'attente d'un passage, ce qu'un intervenant auditionné par vos rapporteurs a qualifié de « **phénomène d'encampement** ». Les camps du Nord de la France (camp de la Lande à Calais et premier camp de Basroch à Grande-Synthe), rendus pérennes par l'attractivité du Royaume-Uni et par une frontière de plus en plus difficile à franchir, en sont des exemples tristement connus. A la suite de la fermeture de la frontière gréco-macédonienne à l'hiver dernier, plusieurs camps se sont créés de la même manière au nord de la Grèce, comme celui d'**Idomeni**, où se sont entassés pendant des mois jusqu'à 12 000 migrants dans des conditions matérielles et sanitaires épouvantables. Outre la difficulté matérielle de survivre dans ces camps, il faut souligner qu'étant en général sous le contrôle des passeurs, ils sont le lieu de tous les trafics et exposent les personnes vulnérables (femmes, enfants) à un important risque d'exploitation.

#### 4. Une problématique sécuritaire à prendre en compte

Les **implications sécuritaires** des récentes vagues migratoires ne doivent pas non plus être occultées.

En cas d'afflux massif, comme en 2015, **de nombreux migrants ont pénétré dans l'espace Schengen sans que leur identité ait pu être établie**, les autorités n'ayant eu ni les moyens ni le temps de relever leurs empreintes et d'accomplir les formalités d'enregistrement.

Par ailleurs, un **nombre important de faux documents d'identité sont en circulation**, y compris de « vrais-faux passeports » récupérés par Daech lors de ses conquêtes en Irak et en Syrie et revendus aux passeurs ou recyclés pour permettre à des combattants de voyager.

On soupçonne qu'un nombre important de terroristes potentiels ont emprunté les routes de la migration irrégulière pour gagner l'Europe. C'est ainsi que deux des auteurs des attentats de Paris du 13 novembre 2015 sont arrivés sur le territoire européen par les îles grecques, mêlés aux flux de migrants. A présent, la **crainte d'une infiltration** par des terroristes est particulièrement forte s'agissant de la **Libye, dont une partie du territoire et du trafic de migrants est aux mains de Daech**.

---

<sup>1</sup> En réalité se pose également dans ce domaine, où les statistiques fiables font malheureusement défaut, un problème d'adaptation de la réponse apportée par les Etats à la question de la prise en charge de ces mineurs isolés, qui sont bien souvent envoyés par leurs familles sur les routes de la migration, avec un objectif bien précis et cherchent à s'échapper des structures dans lesquelles ils sont placés.

---

Enfin, il ne faut pas négliger la possibilité que des groupes djihadistes tentent d'influencer et de **recruter parmi des migrants récemment arrivés en Europe** et fragilisés ou déçus.

### **C. UNE TENDANCE QUI VA SE POURSUIVRE**

Plusieurs facteurs devraient contribuer à maintenir les flux migratoires à un niveau relativement élevé dans les années à venir.

#### **1. Des écarts de richesse persistants**

Les migrations apparaissent comme une réponse aux inégalités de développement à l'échelle mondiale. Or, celles-ci ne cessent de se creuser.

L'écart de PIB par habitant entre le groupe de pays constitué par l'Europe, les Etats-Unis et le Japon, le continent africain, d'une part, serait ainsi passé de 10 à 16 entre 1975 et 2000<sup>1</sup>.

L'écart de richesse entre 90 % de la population africaine la plus pauvre et 90 % de la population la plus pauvre des pays de l'OCDE est aujourd'hui de 40 en termes de parité de pouvoir d'achat et de 100 en dollars.

Ces écarts renforcent l'attractivité des pays riches, même si ce sont généralement les personnes les plus éduquées et les moins pauvres qui migrent vers les pays développés.

Il faut souligner aussi **le rôle fondamental joué par les diasporas présentes dans les pays d'accueil**, qui constituent de véritables « aimants pour les migrations ». Les départs de migrants de la Corne de l'Afrique sont par exemple très souvent financés par des membres de la diaspora.

L'effet des inégalités de richesse ne joue pas seulement pour l'Afrique subsaharienne. Le manque d'opportunité économique peut aussi être un motif de départ dans des pays comme Afghanistan, le Pakistan, les pays du Maghreb et même ceux des Balkans occidentaux, qui connaissent pauvreté et chômage.

Les **transferts de fonds des migrants** internationaux représentent un apport considérable à l'économie de leurs pays d'origine. Selon des estimations de la Banque mondiale, leur montant est estimé à 582 milliards de dollars en 2015, dont **432 milliards en faveur des pays en développement, soit plus de trois fois l'aide reçue par ces pays la même année.**

---

<sup>1</sup> « Gérer et non se contenter de subir l'évolution des disparités de niveau de vie entre pays riches et pays en voie de peuplement » Jean-Marie Cour, 2015, cité par M. Serge Michailof dans un exposé du 23 novembre 2015 devant le Club Res Publica.

## 2. Une croissance démographique préoccupante en Afrique subsaharienne

Certains pays très peuplés, comme le Nigéria (181 millions d'habitants) en Afrique ou le Bangladesh (157 millions d'habitants) en Asie sont d'ores et déjà des réservoirs à migrations.

L'explosion démographique que certains autres pays pourraient connaître dans les prochaines années devrait continuer à alimenter les flux migratoires.

Il en est ainsi de l'Afrique subsaharienne dont la population (750 millions d'habitants) **pourrait atteindre 2 milliards d'habitants en 2050**, selon les prévisions des Nations unies.

**Le Niger constitue un cas symptomatique** puisqu'il est l'un des rares pays à n'avoir pas encore amorcé sa transition démographique. Le taux de fécondité, de 7 enfants par femme, est le plus élevé du monde et l'âge moyen de la population est de quinze ans. Sans programme de contrôle des naissances, sa population, actuellement de 17 millions d'habitants, pourrait passer à 89 millions en 2050. Et même si un tel programme est mis en place, elle atteindrait au moins 60 millions d'habitants. **La population totale du Sahel pourrait quant à elle s'établir à 200 millions d'habitants en 2050.**

Alors que la population augmente très vite, **l'agriculture**, très en retard de développement, **ne suffira pas à répondre aux besoins alimentaires**. En milieu rural comme en ville, les possibilités d'emploi dans les pays sahéliens sont réduites, l'industrie restant embryonnaire. **La jeunesse nombreuse** (au Niger, 240 000 jeunes arrivent chaque année sur le marché du travail, en 2035, ils seront 576 000) **n'aura d'autre choix que l'économie informelle ou l'émigration.**

L'absence de perspectives d'avenir et la frustration qu'elle génère pourraient également déboucher sur une radicalisation ou une contestation de l'ordre social susceptibles d'entraîner une **déstabilisation et des conflits, eux-mêmes sources de migrations.**

Certaines analyses suggèrent toutefois que les flux migratoires sahéliens se dirigeront d'abord vers leur environnement proche (villes du golfe de Guinée, Maghreb) et que l'Europe ne serait qu'une option de second rang.

## 3. L'Europe face à un « arc de crises »

Sur son flanc sud, **l'Europe est cernée par un « arc de crises »** qui s'étend de l'océan atlantique à l'océan indien : Sahel, Corne de l'Afrique, péninsule arabe, Levant, Afghanistan ...

---

Cet espace immense et proche, dont elle n'est séparée que par la Méditerranée, est aujourd'hui une vaste zone de turbulences en proie à de nombreux conflits, plus ou moins anciens.

Compte tenu des liens que les pays européens entretiennent historiquement avec cette région, des interventions et politiques qu'elle y conduit (politique de voisinage, PSDC), **l'UE se pose naturellement comme le réceptacle des migrations que ces conflits produisent**, d'autant que les valeurs qu'elle défend et les conditions d'accueil offertes au titre de l'asile la rendent attractive au regard du reste du monde.

Or, il est **douteux que les conflits qui alimentent aujourd'hui les déplacements forcés vers l'Europe trouvent rapidement une issue.**

En outre, d'autres conflits pourraient advenir. Il faut notamment garder à l'esprit les conséquences que pourrait avoir un **basculement du Sahel dans le chaos**, hypothèse évoquée par le chercheur Serge Michailof dans un ouvrage récent<sup>1</sup>. Comptant actuellement 100 millions d'habitants (150 millions en 2025, voire 200 millions en 2035), celui-ci constitue une zone de tous les dangers : djihadisme, révoltes communautaires, trafics en tous genres (armes, cocaïne, migrants...), faiblesse des Etats... En cas de déstabilisation, il faut s'attendre, selon l'auteur, à **un choc migratoire majeur, portant sur plusieurs dizaines de millions d'individus.**

Certes, celui-ci affectera en priorité vers les pays du sud de la région, qui ont les économies les plus dynamiques. Il est néanmoins douteux que celles-ci aient la capacité de l'absorber entièrement, compte tenu de l'inadaptation de leur modèle de développement (à l'image du Nigéria, dont l'économie, fondée sur la rente pétrolière, est marquée par une désindustrialisation). Une **part significative de ce flux pourrait alors se tourner vers l'UE et particulièrement dans les pays où, comme la France, les diasporas africaines sont très implantées.**

#### **4. Des réseaux de passeurs structurés qui alimentent une véritable « économie » des migrations**

Les trafiquants et passeurs jouent aujourd'hui un rôle essentiel dans les migrations irrégulières. Europol estime ainsi<sup>2</sup> que **90 % des migrants récemment entrés irrégulièrement en Europe auraient fait appel à leurs services**, l'étanchéité croissante des frontières européennes, que ce soit à travers les obligations de visas ou le renforcement des contrôles, contribuant à les rendre indispensables.

Le trafic lié aux migrants représente ainsi pour la criminalité organisée une source de revenus considérable, désormais supérieure à ceux

---

<sup>1</sup> « *Africanistan, l'Afrique en crise va-t-elle se retrouver dans nos banlieues ?* », Serge Michailof, Fayard, octobre 2015.

<sup>2</sup> « *Migrant smuggling in the EU* » report, Europol, février 2016.

que lui rapporte le trafic d'armes ou de stupéfiants, **les réseaux étant, à cet égard, de plus en plus polycriminels**<sup>1</sup>. Selon Europol, le chiffre d'affaires de l'activité de ces réseaux tournée vers l'Europe serait compris entre **3 et 6 milliards d'euros pour l'année 2015**, en forte augmentation par rapport aux années précédentes. En Libye, il représenterait 30 % du PIB.

**40 000 personnes**, originaires de plus de 100 pays, **sont suspectées d'être impliquées dans le trafic de migrants en Europe et vers l'Europe**. Les nationalités les plus rencontrées parmi ces suspects sont les Bulgares, les Hongrois, les Irakiens, les Kosovars, les Pakistanais, les Polonais, les Roumains, les Serbes, les Syriens, les Suédois et les Turcs.

Les passeurs acheminent les migrants par plusieurs routes et les font pénétrer en Europe par la voie maritime et, dans une moindre mesure, par la voie terrestre. Europol recense quelque **250 lieux, dont 170 à l'intérieur de l'UE et 80 à l'extérieur, dans lesquels s'enracinent les réseaux** et à partir desquels se structurent les routes migratoires. Parmi les principaux à l'extérieur de l'Union européenne figurent Izmir, Istanbul, Amman, Beyrouth, Le Caire, Tripoli, Benghazi, Casablanca ou encore Alger. En Europe, il faut notamment citer Athènes, Thessalonique, Berlin, Budapest, Paris, Milan, Rome, Londres, Madrid, mais aussi Calais et Zeebrugge.

Il existe un véritable **modèle économique du trafic de migrants**, reposant, au-delà de l'organisation du voyage, sur la fourniture de différentes prestations (gilets de sauvetage, faux documents d'identité...).

Les prix varient selon la saison (les prix bradés consentis à l'hiver 2015 auraient ainsi contribué au maintien d'un flux élevé de traversées en mer Egée), les conditions météorologiques, le niveau de confort et même la chance de succès. Lors de leur déplacement à Calais, vos rapporteurs ont ainsi appris qu'il existait un tarif « passage garanti » (de l'ordre de 9 000 euros), donnant la quasi-certitude de gagner le Royaume-Uni (par le recours à des caches sophistiquées dans certains poids lourds et l'achat de la complicité des conducteurs).

Le règlement s'effectue au départ, à chaque étape ou à l'arrivée, le système du *hawala* (transfert en arabe) étant particulièrement répandu.

Basé sur la confiance, le *hawala* consiste à faire circuler de l'argent à l'intérieur d'un réseau d'agents de change : le migrant remet avant son départ une somme d'argent à un agent qui la bloque pendant le trajet et la transfère à un autre agent se trouvant à proximité du bénéficiaire une fois le migrant arrivé à destination.

Ce système garantit le migrant contre le risque de se faire dépouiller, et le passeur contre l'insolvabilité de ce dernier, tout en assurant la discrétion des transactions financières.

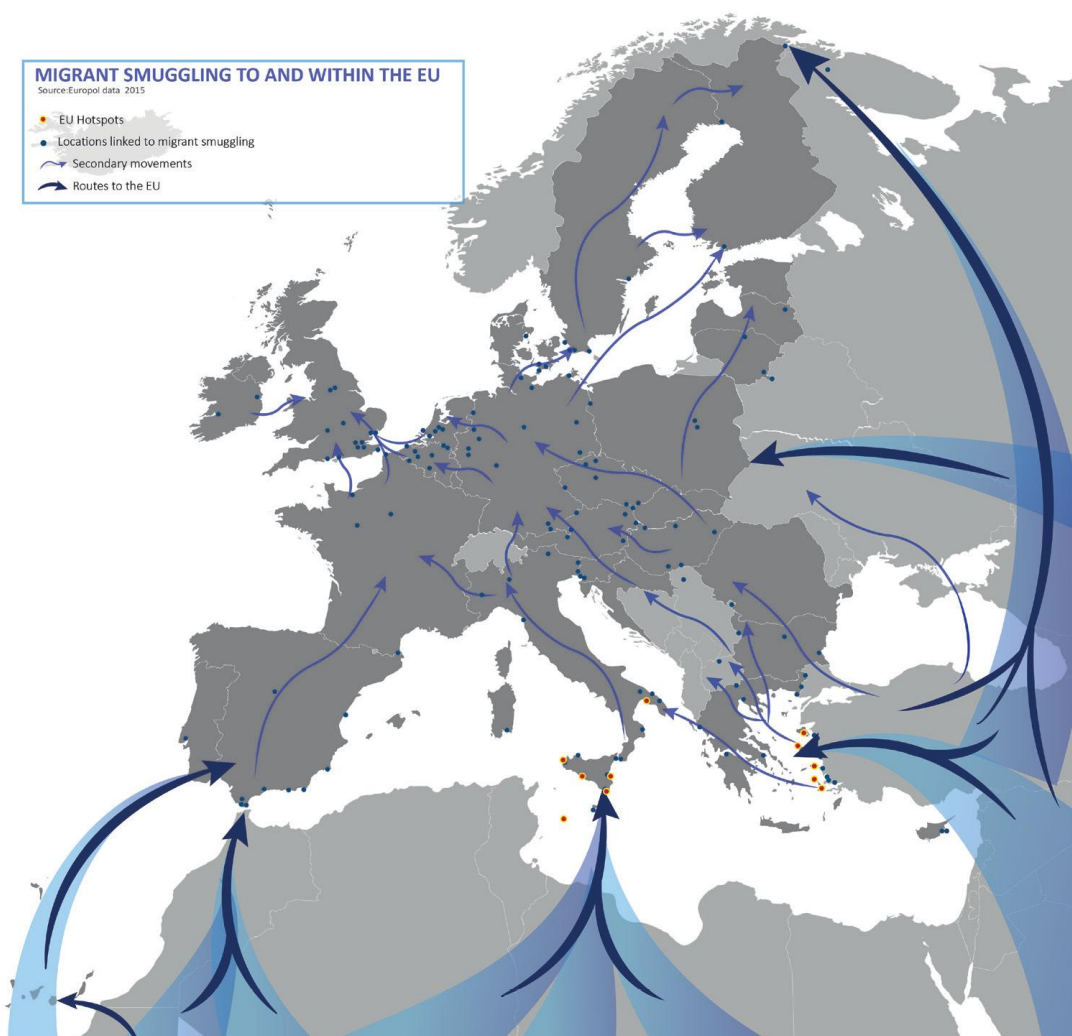
<sup>1</sup> En 2015, 22 % des trafiquants de migrants identifiés par Europol seraient liés au trafic de stupéfiants, 20 % au trafic d'êtres humains et 20 % aux atteintes aux biens.

Il s'agit d'un marché à part entière, dont les opérateurs utilisent Internet et les réseaux sociaux pour se faire connaître et diffuser leurs offres commerciales. À cet égard, **on est progressivement passé d'un système artisanal et local à un système professionnalisé et internationalisé.**

Selon Europol, 44 % des réseaux sont composés exclusivement de ressortissants non européens, 30 % de ressortissants exclusivement européens et 28 % sont mixtes. En effet, se rencontrent à la fois des réseaux pilotés de bout en bout par la même organisation et des réseaux prenant en charge seulement une partie du parcours, qui se complètent entre eux.

Il est **particulièrement difficile de lutter contre ces filières** dans la mesure où les passeurs appréhendés en Europe sont rarement les têtes de réseaux, qui se protègent et se trouvent souvent à l'extérieur de l'UE.

#### Le trafic de migrants vers et à l'intérieur de l'Union européenne



Source : Europol, migrant smuggling in the EU, février 2016.

Par ailleurs, il faut souligner la **forte capacité d'adaptation des trafiquants** qui réorganisent les flux et ouvrent de nouvelles routes en

fonction des obstacles rencontrés, aidés par les informations circulant sur Internet, notamment sur les forums alimentés par les migrants eux-mêmes.

Les exemples ne manquent pas. Ainsi l'essor de la route de Méditerranée orientale à compter de l'été 2015 serait pour partie liée à la mise en œuvre de l'opération Sophia sur la route de Méditerranée centrale et à la mobilisation de l'Italie pour lutter contre les passeurs dans cette zone. Cela s'observe aussi à Calais, où le renforcement récent des mesures de sécurisation du port et des abords du tunnel sous la Manche s'est traduit par des tentatives de trouver d'autres voies de passage vers l'Angleterre à partir d'autres ports (Belgique, Normandie et même Bretagne).

La motivation économique des passeurs, autant que la détermination et le désespoir des migrants, expliquent cette forte plasticité des routes migratoires et leur inéluctable recomposition.

## 5. Le changement climatique, un facteur aggravant

Le dérèglement climatique contribue aussi à l'accélération des déplacements, dans la mesure où il dégrade l'environnement de vie, que ce soit par des **événements extrêmes** (tempêtes, inondations) ou à travers la **détérioration des écosystèmes** (sécheresse, désertification) et la baisse de la production agricole qui en résulte. Ce point a été souligné l'année dernière par nos collègues Cédric Perrin, Leila Aïchi et Éliane Giraud dans leur rapport<sup>1</sup> sur le dérèglement climatique qui apportait sur ce sujet une réflexion novatrice.

Néanmoins, les chiffres avancés concernant ces déplacements forcés d'un nouveau type sont discutés et doivent être considérés avec prudence.

En 2014, 19 millions de personnes auraient été déplacées en raison de catastrophes naturelles, principalement en Asie.

Selon le dernier rapport du groupe d'expert intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), une augmentation du niveau des mers de 50 cm (attendue avant la fin du siècle) **pourrait forcer 72 millions de personnes à se déplacer**. Avec une montée des eaux de deux mètres, 178 millions seraient concernées.

Ces déplacements auraient tendance à être davantage internes qu'internationaux.

L'impact potentiel du dérèglement climatique sur les migrations n'en est pas moins à prendre en compte. C'est ce qu'a fait récemment la communauté internationale en prévoyant dans **l'accord adopté à la Conférence de Paris sur le Climat (COP21) en décembre 2015** que les Etats

---

<sup>1</sup> « Climat : vers un dérèglement géopolitique ? », rapport d'information de M. Cédric PERRIN, Mmes Leila AÏCHI et Éliane GIRAUD, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées n° 14 (2015-2016) - 6 octobre 2015.



doivent « respecter, promouvoir et prendre en considération (...) les droits des migrants » dans la lutte contre le réchauffement climatique.

## 6. La montée de l'individualisme dans les sociétés traditionnelles

Enfin, il faut évoquer la **motivation personnelle des migrants**, qui conduit chacun d'eux à concevoir et à mettre en œuvre un projet de vie en dehors de son cadre d'appartenance.

C'est de cette capacité à se projeter à l'extérieur de son environnement, qu'il s'agisse de **fuir un quotidien qui le menace** (guerre, calamité naturelle) ou le prive de perspectives (chômage, insécurité...) ou de **rejoindre un ailleurs magnifié par l'imaginaire migratoire**, que le migrant tire sa force et sa détermination à aller au bout de son voyage, quels que soient les dangers encourus.

Connecté, informé, le migrant tire parti des opportunités et se déplace en inscrivant son parcours dans un cadre global, affranchi des frontières. Il faut rappeler à cet égard le **droit qu'a toute personne, en vertu de l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de quitter son pays**, droit qui est censé se traduire par l'obtention d'un passeport.

Le migrant ne sait pas toujours au départ où il souhaite aller et finit bien souvent par se fixer là où il n'avait pas prévu. Grâce à Internet, il est cependant de moins en moins un déraciné, mais bien un citoyen du monde qui, n'importe où, reste en contact avec son groupe.

À cet égard, le **migrant part parfois avec un mandat de sa communauté**, qui a financé son départ, et vis-à-vis de laquelle il a une dette et une obligation de réussir. En Afrique subsaharienne, la coutume veut ainsi que dans chaque famille, un fils soit ainsi envoyé en Europe pour s'enrichir et lui assurer des revenus réguliers.

En cas d'échec, le migrant cherchera avant tout à le dissimuler à son groupe, par pression sociale autant que par fierté, et évitera de revenir au pays.

Enfin, même si les difficultés sont nombreuses et qu'il sait qu'il ne profitera pas forcément lui-même de « l'eldorado » qu'il cherche à atteindre, le migrant espère qu'au moins ses enfants pourront jouir d'une vie meilleure, de l'éducation, la sécurité, l'accès aux soins et à la consommation et cette perspective le soutient dans sa démarche.

Comme l'a souligné un intervenant lors de son audition, « *le migrant est acteur de son propre destin* ».

---

## II. L'EUROPE FACE À LA CRISE : ENTRE IMPRÉPARATION, SURRÉACTION ET DIVISIONS

### A. UN AFFLUX QUI BOUSCULE L'EUROPE

#### 1. Des effets asymétriques

L'arrivée soudaine et massive de migrants à compter de l'été 2015 a produit une succession d'effets asymétriques qui ont ébranlé l'Union européenne.

##### *a) Une Grèce débordée*

**En 2015, la Grèce est devenue la principale porte d'entrée des migrants en Europe.** Saturée par les flux et fragilisée par la crise financière, elle se montre incapable de faire face à un tel afflux, aussi bien en termes de contrôles aux frontières que de capacité d'accueil des demandeurs d'asile.

Alors que le règlement de Dublin impose aux Etats de première entrée d'enregistrer tous les arrivants, de recueillir et traiter les demandes d'asile, la Grèce, qui, au demeurant, avait allégé depuis plusieurs mois les dispositifs visant à dissuader les entrées irrégulières sur son territoire (fermeture des centres de rétention, diminution des contrôles) n'a plus été en mesure d'y procéder. Ainsi, durant le mois de septembre 2015, seuls 8 % des arrivants en Grèce ont fait l'objet d'un enregistrement dans le système Eurodac<sup>1</sup>. Afin de soulager les îles en première ligne, les autorités grecques organisent l'évacuation des migrants vers le continent et laissent ouverte, à compter d'avril 2015, la frontière avec l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) afin de leur permettre de gagner les pays qu'ils souhaitent rejoindre en empruntant l'itinéraire terrestre des Balkans occidentaux.

##### *b) Des pays de destination submergés*

Les pays situés sur la route des Balkans, Macédoine, Serbie, Slovaquie, Croatie adoptent la même attitude consistant à faciliter le passage de migrants qui ne font que transiter par leur territoire.

Un deuxième effet asymétrique de cette crise est, en effet, liée à **l'attraction très forte exercée par certains pays d'Europe du Nord** sur les migrants, **principalement l'Allemagne et, dans une moindre mesure, la Suède et l'Autriche.** Les raisons en sont multiples : dynamisme du marché du travail, statut des demandeurs d'asile, chance d'obtenir une protection... Assurés, depuis la déclaration d'Angela Merkel du 26 août 2015, de ne pas être renvoyés, comme le voudrait le règlement de Dublin, vers le pays de

---

<sup>1</sup> Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des actions prioritaires prévues par l'agenda européen en matière de migration, COM(2016) 85 final, 10.2.2016.

---

première entrée, les migrants se dirigent massivement vers **l'Allemagne, qui en accueille au total plus d'un million en 2015.**

L'Allemagne est également l'Etat membre qui reçoit le plus de demandes d'asile en 2015 : 441 800 demandes nouvelles, soit 35% du total, devant la Hongrie (174 400, soit 14%), la Suède (156 100, soit 12%) et l'Autriche (85 500, soit 7%).

*c) Les réactions nationales et l'effet domino*

Submergés à leur tour et au vu de l'absence d'effet de la réponse européenne (*cf. infra*), les pays de destination **prennent alors progressivement des mesures unilatérales visant à refreiner les arrivées.** Dès septembre 2015, l'Allemagne durcit sa politique d'accueil et réintroduit temporairement des contrôles à sa frontière avec l'Autriche. En décembre 2015, c'est au tour de la Suède, qui a pourtant une forte tradition d'ouverture, de restreindre ses conditions d'accueil et de limiter, à compter du 4 janvier 2016, les passages à sa frontière avec le Danemark.

**En Europe centrale, un groupe de pays emmené par l'Autriche organise progressivement la fermeture des frontières.** Après avoir déclaré, le 20 janvier, qu'elle limiterait à 37 500 le nombre de personnes accueillies sur l'année (en contradiction avec la convention de Genève), l'Autriche annonce, le 17 février, qu'elle ne laisserait désormais entrer sur son territoire que 80 demandeurs d'asile par jour et 3 200 en transit, ce qui déclenche **un effet domino.** Dans la foulée, l'ex-république yougoslave de Macédoine, la Slovénie, la Croatie et la Serbie annoncent des mesures similaires.

Des barrières physiques sont édifiées aux frontières extérieures de l'Europe, d'abord entre la Hongrie et la Serbie, puis, à l'intérieur même de l'Union, entre la Slovénie et la Croatie.

**La fermeture complète de la route des Balkans, à compter du 9 mars,** à l'initiative de la Slovénie, immédiatement imitée par la Croatie, la Serbie et la Macédoine, **fini d'isoler la Grèce.** Privée de débouchés pour le flux de migrants qui continue d'arriver sur son territoire, celle-ci risque d'être complètement asphyxiée.

C'est cette impasse qui conduit l'UE, sous l'impulsion de l'Allemagne, à reprendre les négociations avec la Turquie, lesquelles débouchent, le 18 mars 2016, sur une déclaration politique dont l'objet principal est de faire réadmettre dans ce pays la plupart des migrants arrivant en Grèce depuis son territoire (*cf. infra*).

## 2. Une France relativement épargnée

### *a) La France n'est pas confrontée à une explosion de demandes d'asile*

L'année 2015 a été marquée par une **hausse sensible de la demande d'asile en France (+22,1 %)**, principalement au cours du dernier trimestre, le nombre total de demandes déposées à l'OFPRA s'établissant à **79 126<sup>1</sup>**.

Cette croissance de la demande est constatée pour la plupart des principaux pays d'origine des demandeurs. Elle est particulièrement marquée pour les personnes fuyant les zones de conflit du Moyen-Orient (Syrie : +84 %, Irak : + 248 %). Le premier pays de provenance des primo-demandeurs d'asile en France en 2015 est le Soudan, suivi de la Syrie, du Kosovo et d'Haïti.

Cette augmentation est liée au contexte migratoire, mais aussi, pour partie, aux effets positifs de la réforme de l'asile adoptée en 2015, qui a facilité l'accès à la demande. Les mesures tendant à encourager les migrants séjournant dans des camps comme celui de Calais à déposer des demandes d'asile (*cf. infra*) ont, bien entendu, contribué cette hausse.

**Le nombre de personnes s'étant vu octroyer une protection en 2015 progresse de 33,3% : 19 447** contre 14 589 en 2014. Le taux d'admission au statut en première instance par l'OFPRA passe de 16,9 % à 22,8 %, le taux d'admission final au statut passant quant à lui de 28 % à 31,5 %.

**La hausse de la demande d'asile constatée en France l'année dernière n'en demeure pas moins limitée par rapport à celle enregistrée à l'échelle européenne (+123%)**, la France étant, dans cette crise, davantage concernée par des flux de transit que par des flux d'installation.

C'est particulièrement frappant en comparaison des évolutions constatées chez certains de ses voisins, où la demande d'asile a littéralement explosé en 2015 : 442 000 demandes en Allemagne (+155%), 174 000 en Hongrie (+323 %), 156 000 en Suède (+ 108%).

Lors de son audition, un intervenant a souligné, à cet égard, la spécificité du profil migratoire français, principalement fondé sur **l'accueil continu de flux migratoires réguliers provenant de nos anciennes colonies**, les réfugiés ne représentant en moyenne que 10 % des **200 000 migrants réguliers enregistrés chaque année**. Le profil migratoire de l'Allemagne est à l'inverse fortement impacté par les flux de réfugiés, d'où une plus grande variation des arrivées enregistrées.

En grande majorité, ces flux réguliers en France **ne sont plus déterminés par une logique économique** – comme ils l'étaient jusque dans les années 70 dans le cadre de migrations de travail – mais par **une logique de droits**, c'est-à-dire qu'ils découlent directement de l'application de

---

<sup>1</sup> Chiffres de la Direction générale des Etrangers en France.

conventions internationales sur les droits de l'homme : droit d'épouser un Français (50 000 par an), droit au regroupement familial (35 000), droit d'étudier à l'étranger (60 000). Seuls 10 % des permis de séjour accordés aujourd'hui le sont au titre du travail (20 000).

*b) La France est affectée de manière localisée*

L'augmentation de la pression migratoire se traduit en France par le renforcement des arrivées dans certains endroits, en particulier le « **point d'accumulation** »<sup>1</sup> **que constitue la région de Calais et de Dunkerque** dans le Nord de la France. Il s'agit essentiellement d'une migration de transit, alimentée par le flux de Méditerranée centrale et qui se dirige vers le Royaume-Uni.

- **Calais**

La présence de migrants à Calais est ancienne. Elle résulte de l'attractivité de la Grande-Bretagne toute proche (25 km), fondée sur un dynamisme du marché du travail et une certaine facilité d'installation, et des mesures prises par la France et le Royaume-Uni - qui n'est pas dans l'espace Schengen-, pour empêcher le franchissement de la frontière. Les migrants y séjournent le temps de réussir à passer, en s'introduisant dans des poids lourds empruntant des ferries ou le tunnel sous la Manche.

La première vague significative a été celle des Kosovars en 1999, au moment de la guerre du Kosovo, qui a été à l'origine de l'ouverture, à l'initiative de la préfecture du Pas-de-Calais, du camp de Sangatte, géré par la Croix-Rouge et qui a fonctionné jusqu'en 2002. Simple structure humanitaire au départ, ce camp, d'une capacité de 1 500 personnes, est progressivement devenu un centre d'hébergement par lequel ont transité quelque 67 000 migrants, de diverses nationalités (Afghans, Irakiens, Iraniens, Kurdes, Albanais, Roumains...). En décembre 2002, le camp est fermé par l'Etat à la suite de critiques (appel d'air, présence des passeurs, climat sécuritaire aux abords du tunnel sous la Manche...). La plupart des migrants présents sont alors pris en charge par le Royaume-Uni en contrepartie de l'engagement de la France de traiter toutes les demandes d'asile présentées à Calais, même lorsqu'elles s'adressent à celui-ci.

À partir de ce moment, les migrants qui continuent d'affluer se regroupent dans les dunes dans un campement sauvage (« jungle ») qui est évacué en 2009, puis dans différents squats et camps situés dans la ville et à ses abords immédiats, dans des conditions matérielles et d'hygiène très difficiles. S'ils sont soutenus par le milieu associatif et les acteurs locaux, l'Etat se détourne en grande partie du problème.

Depuis 2011, le flux migratoire à Calais tend à se renforcer. L'année 2014 est marquée par des arrivées massives de migrants (Syriens, Érythréens Soudanais, Afghans...), pour la plupart de jeunes hommes seuls, et donne lieu à de nouvelles évacuations de campements.

---

<sup>1</sup> « Le pas d'après », rapport de MM. Jean Aribaud et Jérôme Vignon à M. le ministre de l'intérieur sur la situation des migrants à Calais, juin 2015.

Dans le contexte d'une **pression migratoire qui augmente encore l'année 2015 marque le retour de l'engagement de l'Etat**, avec l'ouverture, en janvier 2015 d'un **centre d'accueil de jour** dispensant aux migrants des services de base quotidiens (repas, sanitaires...) et la mise à disposition, à compter de janvier 2016<sup>1</sup>, d'environ 2 400 places d'hébergement, dont 1 500 dans un « centre d'accueil provisoire » constitué de conteneurs. Cette évolution est positive, même si le confort reste sommaire (les conteneurs sont de simples dortoirs, non pourvus de blocs sanitaires, ne permettant pas de cuisiner et n'offrant aucune intimité).



Calais, le centre d'accueil provisoire et la « jungle » avril 2016

Néanmoins **la priorité reste, pour l'Etat, de réduire le périmètre du camp** (c'est le sens de l'évacuation de 7,5 hectares de la zone sud en mars 2016) et **d'orienter les migrants vers des solutions individuelles de mise à l'abri**, dans l'un des 112 centres d'accueil et d'orientation (CAO) créés depuis octobre 2015 sur l'ensemble du territoire, où ils peuvent bénéficier d'un accompagnement vers l'asile.

Cette politique aurait permis de ramener le nombre de migrants présents sur le site de 6 000 fin 2015 à moins de **4 000 environ au printemps dernier**.

**Les conditions de vie dans la partie sauvage du camp n'en restent pas moins déplorables** (abris insalubres, manque de points d'eau et de toilettes, collecte insuffisante des déchets...). Elles se sont aggravées depuis l'évacuation de la zone sud en mars dernier, qui, en concentrant la population sur un périmètre réduit, a renforcé la promiscuité, les problèmes de sécurité (risque d'incendie) et les tensions parmi les migrants.

---

<sup>1</sup> A la suite d'un **référé-liberté du Conseil d'Etat du 23 novembre 2015** lui enjoignant d'améliorer les conditions de vie, la sécurité et la salubrité dans le camp.

---

Une enquête<sup>1</sup> conduite en février 2016 par l'organisation britannique *Refugee Rights Data Project* auprès de 870 personnes (soit environ 15 % de la population du camp) révèle ainsi notamment que :

- 76,4% d'entre elles ne sentent pas en sécurité dans le camp, 27 % ayant subi des violences (41,7 % pour les femmes) ;
- 72,7 % manquent d'accès à l'eau pour se laver ;
- 76,7 % disent avoir eu des problèmes de santé dans le camp ;
- 60,4 % affirment que leur abri prend l'eau quand il pleut ;
- 28,8 % font du feu avec des déchets pour se chauffer.

**La situation des femmes et des mineurs isolés est un point de préoccupation.** Comme l'a montré un récent rapport de l'UNICEF<sup>2</sup>, les **mineurs non accompagnés, qui seraient environ 500 au total sur les différents sites du nord de la France** (2 000 y étant passés depuis juin 2015), constituent une cible de choix pour les trafiquants, exposés à un risque important d'exploitation économique et sexuelle. L'Assemblée des départements de France (ADF) a, quant à elle, récemment évoqué la présence de 8 000 à 10 000 mineurs non accompagnés étrangers en France métropolitaine. Ces mineurs représenteraient 10 à 20% des effectifs relevant de l'Aide sociale à l'enfance, soit une charge croissante pour les départements.

Malgré les importantes **mesures de sécurisation** entreprises récemment à Calais pour prévenir les passages dans le cadre d'un accord bilatéral signé en août 2014 avec le Royaume-Uni et complété en septembre 2015 (18 millions d'euros consacrés au port, 51 millions au tunnel) et l'importance des forces de l'ordre déployées sur place, **les arrivées se poursuivent, renouvelant sans cesse la population présente dans le camp.** Il semblerait que celle-ci ait à nouveau augmenté ces dernières semaines<sup>3</sup>.

Cela ne semble pas prêt de devoir s'arrêter, Calais étant, selon un témoignage recueilli par vos rapporteurs lors de leur déplacement, « *une destination bien connue des migrants dans le monde entier* ».

---

<sup>1</sup> « La longue attente, combler les lacunes en matière de données relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées dans le camp de Calais » *Refugee Rights Data Project*, avril 2016.

<sup>2</sup> « Ni sains, ni saufs : enquête sur les enfants non accompagnés dans le Nord de la France », UNICEF France, juin 2016.

<sup>3</sup> Selon un décompte effectué par les associations L'Auberge des Migrants et Help Refugees, mais contesté par les autorités, le camp comptait **7 037 migrants en juillet 2016**, dont 38 % d'Afghans, 32% de Soudanais, 8 % d'Erythréens, 7,5% de Pakistanais, 3 % de Syriens et 3 % d'Ethiopiens.

### Les migrants dans le Calaisis : un problème franco-britannique

La présence de migrants à Calais et dans sa proche région résulte à la fois de la non-appartenance du Royaume-Uni à l'espace Schengen (même s'il applique depuis 2005 les dispositions du titre III de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la coopération judiciaire et policière) et d'une **compilation de traités et d'arrangements administratifs bilatéraux tendant à délocaliser les contrôles frontaliers britanniques sur le sol français, la frontière britannique ayant en quelque sorte été installée en France** pour mieux prévenir les passages de migrants vers le Royaume-Uni.

Alors qu'en 1986, aux termes du traité de Canterbury, la frontière terrestre était située au milieu du tunnel, le **protocole de Sangatte de 1991** a autorisé les contrôles réciproques sur dans les gares et les liaisons ferroviaires des deux Etats parties.

En vertu du **traité du Touquet, signé le 4 février 2003**, les contrôles frontaliers britanniques ont été étendus aux ports de la Manche et de la Mer du Nord.

Enfin, une déclaration franco-britannique sur l'immigration de 2009 complète ce dispositif par la mise en place d'un centre conjoint de renseignement opérationnel dans le Kent destiné à lutter contre l'immigration clandestine.

Dans son **avis du 9 juillet 2015** sur la situation des migrants à Calais et dans le Calaisis, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) avait critiqué sévèrement cet ensemble d'accords bilatéraux qui :

- conduisent au **maintien sur le territoire français de migrants dans des conditions dégradantes**, au mépris du droit fondamental de quitter n'importe quel pays énoncé à l'article 2-2 du protocole n° 4 de la Convention européenne des droits de l'homme ;
- s'avèrent **très désavantageux pour la France** qui depuis plus de 20 ans supporte « le coût moral et matériel d'une situation humanitaire catastrophique », même si le Royaume-Uni contribue financièrement aux mesures de sécurisation ;
- créent un **enchevêtrement de régimes juridiques** de police aux frontières extrêmement complexe à appliquer ;
- **empêchent le dépôt de demandes d'asile au Royaume-Uni** pour des raisons à la fois pratiques et juridiques<sup>1</sup>. De fait, celui-ci n'a enregistré en 2015 que 32 275 demandes d'asile, contre 80 000 par an avant la signature du traité.

La CNCDH **recommande la dénonciation des traités et des accords du Touquet et de Sangatte** qui font de la France « le bras policier de la politique migratoire britannique ».

Dans un récent avis du 7 juillet 2016 sur la situation des migrants de Calais, la CNCDH a confirmé les critiques et recommandations qu'elle avait précédemment formulées à ce sujet.

Parmi les avancées récentes, il faut signaler que lors du sommet franco-britannique d'Amiens le 3 mars 2016, la France a obtenu du Royaume-Uni qu'il s'engage à accueillir sur son territoire les mineurs isolés présents à Calais et ayant de la famille outre-manche, conformément à l'application du règlement de Dublin III. Depuis lors, une vingtaine de personnes auraient pu rejoindre le Royaume-Uni, une quarantaine d'autres dossiers étant en cours de traitement. L'application de cette disposition pourrait toutefois être remise en cause par la sortie du Royaume-Uni de l'UE.

<sup>1</sup> Ainsi l'article 4 du protocole de Sangatte et l'article 9 du traité du Touquet, qui stipulent que toute personne en situation irrégulière identifiée par les agents du contrôle britannique officiant en France est systématiquement renvoyée vers la France même si elle demande l'asile, contredisent l'application du règlement Dublin III ; ils empêchent notamment l'application de son article 17 qui prévoit une dérogation pour motif humanitaire aux règles de l'Etat responsable du traitement de la demande d'asile afin de permettre un rapprochement entre parents ou proches et de ses clauses dites familiales (articles 8 à 11).



- **Grande-Synthe**

La présence d'un campement à Grande-Synthe sur le site de Basroch accueillant en permanence une centaine de personnes remonterait à une dizaine d'années. **Cette présence a fortement augmenté en 2015, le camp ayant compté jusqu'à 3 000 migrants au début de l'année 2016**, essentiellement des kurdes irakiens.

Si la politique conduite par l'Etat d'orientation vers des places d'hébergement en CAO a permis de ramener **la population présente à un peu plus de 800 personnes**, les conditions de vie y demeuraient extrêmement précaires. En début d'année 2016, le maire de la ville, M. Damien Carême, a donc pris l'initiative, avec le concours de Médecins sans frontières (MSF), d'installer contre l'avis de l'Etat, sur un terrain de la commune, un camp humanitaire de type HCR, permettant le logement de 1 300 personnes dans des cabanons chauffés et équipés de sanitaires et de cuisines. Une **convention tripartite a été signée par la suite avec l'Etat** qui participe désormais à la prise en charge d'une partie des frais de fonctionnement mais dont l'objectif reste à moyen terme la fermeture du camp.

Il convient de noter aussi l'existence de campements plus discrets éparpillés le long du littoral, jusqu'en Belgique et aux Pays-Bas, ainsi que le long des autoroutes A25 et A26, le franchissement désormais plus difficile à Calais et Dunkerque favorisant la recherche d'autres voies de passage vers le Royaume-Uni.

- **Paris**

Enfin, il faut évoquer la **présence désormais permanente de migrants en transit dans les arrondissements du nord de Paris**. La capitale apparaît, en effet, comme un point de contact avec les réseaux et une base arrière pour les sites situés sur le littoral de la Manche. Malgré les évacuations qui se succèdent, les campements et les tentes réapparaissent, au gré des arrivées quotidiennes (entre 20 et 60 par jour).

Cette situation, que la stratégie de mise à l'abri menée par l'Etat permet juste de contenir, a conduit la maire de Paris, Mme Anne Hidalgo, à annoncer l'ouverture prochaine d'un camp humanitaire aux normes dans la capitale, une décision qui est toutefois loin de faire l'unanimité.

## ***B. UNE CRISE DE GOUVERNANCE***

### **1. Un manque d'anticipation et de vision stratégique**

Au cours des auditions, plusieurs intervenants ont souligné **l'inertie et le manque d'anticipation dont l'Europe a fait preuve face à cette crise migratoire**. Les pays européens auraient ainsi refusé d'envisager les

conséquences que la situation en Libye et surtout la crise syrienne pourraient avoir en termes de flux migratoires.

Pour ce qui est de la première, **les naufrages de bateaux qui se sont produits dès 2013** (en particulier, le dramatique naufrage à l'origine de 500 décès au large de Lampedusa le 3 octobre 2013) **auraient dû constituer des alertes**. Deux ans plus tard, un nouveau drame de cette ampleur (800 morts dans un naufrage le 19 avril 2015) précipitera la présentation par la Commission européenne de son agenda pour la migration (le 13 mai 2015).

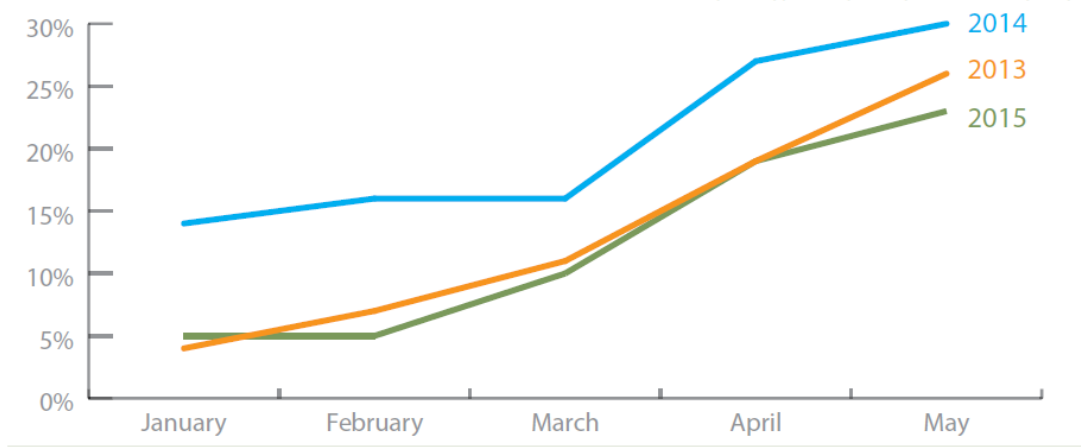
Concernant la crise syrienne, une partie des Etats membres, anticipant un effondrement du régime de Bachar-El Assad, ont pensé à tort que le conflit syrien serait rapidement résolu et que la question des réfugiés ne constituerait qu'un problème transitoire.

Du fait de cette erreur d'analyse, ils ont laissé faire et **n'ont pas apporté l'aide qu'il aurait fallu aux pays d'accueil voisins de la Syrie** que sont la Jordanie, le Liban et la Turquie.

En témoignent les **difficultés financières dans lesquelles les agences onusiennes (HCR, PAM, PNUD) se sont trouvées du fait du retard du paiement des contributions volontaires** des Etats. Le HCR en particulier avait lancé un cri d'alarme début 2015, prévenant qu'il ne pourrait mener à bien tous ses programmes. En septembre 2015, la Commission européenne s'inquiétait de cette situation, constatant que la plupart des Etats membres de l'UE avaient réduit leur contribution au Programme alimentaire mondial, certains jusqu'à 99 %<sup>1</sup>. En conséquence, le PAM a dû réduire son activité de 46 % en 2015. De même, le HCR n'a pu mettre en œuvre que la moitié de ses programmes en 2015, son budget de 7 milliards de dollars n'ayant été financé qu'à 50 %.

#### La couverture des besoins du HCR par les contributions reçues

COMPARISON OF FUNDING RECEIVED AS % OF THE APPEAL: 2013 (RRP5), 2014 (RRP6) AND 2015 (3RP)



Source : HCR

<sup>1</sup> Gestion de la crise des réfugiés : mesures opérationnelles, budgétaires et juridiques immédiates au titre de l'agenda européen en matière de migration, communiqué de presse du 23 septembre 2015.

C'est l'émotion suscitée par la publication, le 3 septembre 2015, de la photo du petit Aylan Kurdi, retrouvé mort sur une plage de Bodrum, qui permet véritablement une prise de conscience par l'UE du drame qui se déroule à ses portes.

De même, il a fallu attendre l'automne 2015 pour que l'UE commence à coopérer avec la Turquie qui accueille pourtant depuis le début de la crise syrienne le plus grand nombre des réfugiés de ce pays.

L'information pourtant était disponible. Des acteurs tels que Frontex, le Parlement européen (qui, dans une résolution du 23 mai 2013 sur la situation des réfugiés syriens dans les pays voisins, « appelle l'UE à prendre des mesures pour faire face à un afflux éventuel de réfugiés ») ou encore le HCR (qui lance en juin 2013 un appel public à gérer les flux) avaient mis en garde sur l'imminence d'une crise. **Mais l'Union européenne et les Etats membres n'ont pas su en prendre connaissance et en tirer les conclusions en temps utile.**

Lors de son audition, un intervenant a évoqué, à cet égard, une « cécité volontaire de la part des Etats ».

Cette situation s'explique sans doute par le fait que les Etats membres n'ont pas de **vision partagée des crises politiques dans les pays tiers** et qu'ils considèrent que les **questions migratoires relèvent d'abord de la souveraineté nationale**, ce qui les empêche de concevoir d'emblée une réponse commune adaptée aux défis qu'elle pose.

## **2. Une crise de la décision politique et de la solidarité**

### *a) Des mesures d'urgence tous azimuts*

Pour répondre à la crise des réfugiés et des migrants, l'Union européenne a réagi par la mise en œuvre, à compter de l'été 2015, **d'un plan d'action**, dont une grande partie des mesures figurait dans l'Agenda européen pour la migration, publié par la Commission européenne en mai 2015.

Les **mesures d'urgence** adoptées ont notamment consisté :

- à augmenter les **moyens consacrés aux opérations de surveillance des frontières maritimes conduites par Frontex** en Méditerranée centrale (Poséidon) et en Méditerranée orientale (Triton). Ainsi, les moyens de l'opération Triton, lancée en octobre 2014, ont été triplés en mai 2015, tandis qu'était lancée, en décembre 2015, une nouvelle opération Poséidon dite « d'intervention rapide », dotée d'un plus grand nombre d'officiers et à laquelle les Etats membres sont tenus de contribuer. **Au cours de l'année 2015, ces deux opérations ont permis de sauver plus de 250 000 migrants**, même si le sauvetage en mer n'est théoriquement pas leur mission principale.

### L'obligation de sauvetage en mer<sup>1</sup>

Le capitaine d'un navire est tenu de prêter assistance à toute personne se trouvant en détresse en mer, quelle que soit sa nationalité, son statut ou les circonstances dans lesquelles elle a été trouvée. Il s'agit là d'une tradition maritime de longue date et d'une obligation consacrée par le droit international. Le respect de cette règle est essentiel pour préserver l'intégrité des services de recherche et de sauvetage en mer. Cette obligation se fonde notamment sur deux textes essentiels :

**1°) La Convention des Nations-unies sur le droit de la mer de 1982** dont l'article 98.1 dispose que :

« Tout État exige du capitaine d'un navire battant son pavillon que, pour autant que cela lui est possible sans faire courir de risques graves au navire, à l'équipage ou aux passagers

a) il prête assistance à quiconque est trouvé en péril en mer ;

b) il se porte aussi vite que possible au secours des personnes en détresse s'il est informé qu'elles ont besoin d'assistance, dans la mesure où l'on peut raisonnablement s'attendre qu'il agisse de la sorte ».

**2°) La Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie en mer (dite Convention SOLAS)** dont la règle V/33.1 dispose que :

« Le capitaine d'un navire en mer qui est en mesure de prêter assistance et qui reçoit, de quelque source que ce soit, une information indiquant que des personnes se trouvent en détresse en mer, est tenu de se porter à toute vitesse à leur secours en les informant ou en informant le service de recherche et de sauvetage de ce fait, si possible ».

- à renforcer la lutte contre les réseaux de passeurs, à travers le lancement d'une **opération maritime spécifique dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC)**, l'EUNAVFOR Med SOPHIA, ainsi que par la mise en place, au sein d'Europol, d'un centre européen chargé de lutter contre le trafic de migrants.

### L'opération EUNAVFOR Med SOPHIA de lutte contre les passeurs

S'inscrivant dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), cette opération, initialement baptisée *EUNAVFOR Med*, constitue, après l'opération *Atalanta* de lutte contre la piraterie dans l'océan indien, la deuxième opération maritime de l'UE dans ce cadre, elle vise à lutter

Décidée à la suite d'un naufrage qui a causé la mort de plus de 700 migrants le 18 avril 2015 et mise en œuvre dès le 22 juin 2015, cette opération mobilise 8 navires et 9 moyens aériens (avions et hélicoptères).

Après une **première phase, consacrée à la collecte de renseignement**, qui a permis d'identifier plusieurs réseaux et de rassembler des preuves qui seront utiles pour des poursuites pénales ultérieures, le passage à une **deuxième phase, - dite 2a -** qui vise à permettre l'arraisonnement, la fouille, la saisie et le déroutement **en haute mer** des navires et embarcations suspectées d'être utilisées pour la traite ou le trafic, a été décidée le 7 octobre 2015. Elle a été facilitée par l'adoption par le Conseil de sécurité des Nations-Unies d'une résolution 2240 le 9 octobre 2015 qui autorise le recours « à tous les moyens dictés par les circonstances pour lutter contre les trafiquants de migrants et d'être humains », ce qui implique le recours à la force.

<sup>1</sup> Source : « *Sauvetage en mer, guide des principes et des mesures qui s'appliquent aux réfugiés et aux migrants* », publié en janvier 2015 par l'Organisation maritime internationale (OMI).

La mise en œuvre des phases suivantes pourrait théoriquement conduire au déploiement de *Sophia* **dans les eaux territoriales libyennes** (phase 2 b) pour y mener les mêmes actions (arraisonnement, fouille, saisie et déroutement des navires et embarcations suspectes) voire rendre possible (phase 3) des actions à terre contre les passeurs. Elle supposerait toutefois une invitation de l'Etat libyen, impossible à obtenir jusqu'à présent en l'absence d'une autorité représentative reconnue, et/ou d'une nouvelle résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, à laquelle la Russie fait obstacle.

Selon un bilan rendu public en mai 2016, l'opération *Sophia* a permis l'arrestation de 71 passeurs ou facilitateurs, la neutralisation de 139 embarcations et le sauvetage de plus de 16 000 migrants.

- à mettre en place, dans les principaux points d'arrivées des migrants en Europe<sup>1</sup> des **centres d'accueil et d'enregistrement** (dits « *hotspots* ») dans lesquels les agences de l'Union européenne (FRONTEX, EASO, Eurojust et Europol), appuyées par les Etats membres, apportent un **soutien aux Etats de première entrée** (Italie et Grèce) pour accomplir les formalités qui leur incombent et opérer un tri entre les demandeurs d'asile potentiels et les migrants n'ayant pas vocation à entrer dans l'UE.

#### L'approche « *hotspots* »

Les formalités réalisées dans les *hotspots* sont **l'identification de la nationalité, l'enregistrement des données alphanumériques et biométriques** (relevé des empreintes digitales, photographies), le **contrôle au regard des données contenues dans les systèmes d'informations européens** (VIS, SIS, EURODAC) et nationaux et **l'orientation vers une procédure de demande d'asile** ou, s'il s'avère, au terme d'un premier criblage, que le migrant ne peut prétendre à l'asile, **vers un retour**.

Les **agences européennes apportent leur concours aux autorités nationales grecques et italiennes, chacune dans le domaine qui lui est propre** :

- **Frontex** participe aux opérations d'identification et d'enregistrement et conduit des entretiens avec les migrants visant à recueillir de l'information sur les réseaux de passeurs et les routes empruntées (les équipes « *screening* » et « *debriefing* » utilisées relevant des opérations Triton et Poséidon) ;

- le **Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)** coopère à l'orientation des demandes d'asile. Il informe les demandeurs d'asile sur leurs droits et obligations et sur le programme de relocalisation (une même plaquette d'informations disponible en 14 langues étant désormais utilisée dans tous les *hotspots*) ;

- **Europol et Eurojust** assistent les autorités nationales dans leurs investigations et procédures tendant au démantèlement des réseaux criminels.

Dans ce cadre, les Etats de première entrée ont bénéficié de moyens supplémentaires (bornes EURODAC...) et de la mise à disposition de personnels par les Etats membres.

<sup>1</sup> Les îles de Lesbos, Chios, Samos, Leros et Kos en Grèce et de Lampedusa, Pozzallo, Porte Empedocle, Augusta, Taranto, Trapani en Italie.

La montée en puissance de ces centres d'enregistrement s'est avérée lente et difficile pour diverses raisons : les retards dans la mise à disposition des moyens matériels et des personnels, l'ampleur des arrivées, des difficultés de connexion aux bases de données des systèmes d'information Schengen, la circulation de nombreux faux documents, des problèmes d'organisation... Ils ont permis une amélioration de l'enregistrement puisque, selon l'état des lieux dressé par la Commission européenne le 10 février 2016, la proportion de migrants enregistrés dans la base Eurodac a progressé de 8 à 78 % entre septembre 2015 et janvier 2016 en Grèce et de 36 % à 87 % en Italie sur la même période.

S'agissant de la Grèce, la principale limite, jusqu'à l'entrée en vigueur de l'accord UE-Turquie du 18 mars 2016, était **l'absence de centres de rétention** permettant de retenir, dans l'attente de leur renvoi, les migrants non susceptibles d'obtenir une protection internationale.

La mise en œuvre de l'accord UE-Turquie du 18 mars 2016 a, quant à elle, conduit à la transformation des *hotspots* en centres fermés, où les migrants sont retenus dans l'attente de l'examen de la recevabilité de leur demande d'asile et de leur éventuel renvoi en Turquie (*cf. infra*).

- à permettre la **relocalisation d'urgence vers d'autres Etats membres de 160 000 personnes arrivées en Grèce et en Italie** et ayant manifestement besoin de protection internationale, conformément à l'article 78§3 du traité de fonctionnement de l'Union européenne.

#### **Le programme temporaire de relocalisation d'urgence**

Ce programme, qui se fonde sur deux décisions du Conseil, l'une du 14 septembre 2015, portant sur 40 000 personnes, l'autre du 22 septembre, portant sur 120 000 personnes, est d'abord destiné à la Grèce et à l'Italie, mais il peut bénéficier à d'autres Etats en cas de besoin. Il court jusqu'en septembre 2017.

L'idée d'un mécanisme obligatoire ayant été écartée, cette relocalisation s'effectue sur une base volontaire. La **France s'est ainsi engagée à accueillir 30 000 personnes dans ce cadre**.

Seules sont concernées **les personnes « en besoin manifeste de protection »** dont le taux moyen d'admission dans l'UE au titre de l'asile est supérieur ou égal à 75% au cours des quatre derniers mois, c'est-à-dire, jusqu'à présent, les Syriens, les Irakiens et les Erythréens.

La mise en œuvre de ce mécanisme est à l'origine étroitement corrélée au dispositif des *hotspots* puisque c'est dans ces centres d'accueil et d'enregistrement que les migrants potentiellement concernés sont identifiés et orientés vers la relocalisation. Si cela fonctionne toujours ainsi en Italie, l'intervention de l'accord UE-Turquie a rompu le lien entre les deux dispositifs en Grèce, où ce sont les personnes arrivées avant le 20 mars et bloquées en Grèce continentale du fait de la fermeture de la frontière gréco-macédonienne, qui sont incitées, si elles remplissent la condition de nationalité, à rejoindre le programme de relocalisation.

- à apporter une **aide aux Etats membres sous pression et en particulier à la Grèce**

À cet effet a tout d'abord été activé le **mécanisme de protection civile de l'Union européenne**. Quinze Etats membres ont ainsi offert de l'aide en nature sous différentes formes (tentes, couvertures, fournitures médicales...), non seulement à la Grèce, mais aussi à d'autres pays de la route des Balkans (Serbie, Croatie, Slovaquie), l'acheminement étant pris en charge par le budget européen.

En outre, a été créé en mars 2016 un nouvel **instrument d'aide d'urgence au bénéfice d'Etats membres confrontés à une crise humanitaire**, dénommé **EURO-ECHO**, doté de 700 millions d'euros pour les trois prochaines années. Cette aide est versée au HCR et à des ONG agréées chargées d'agir en Grèce. Il convient de saluer l'innovation que représente cet instrument, qui vise, **pour la première fois, à répondre à des crises humanitaires survenant au sein d'Etats membres** et qui, en outre, a été rapidement mis sur pied, comme l'a fait valoir M. Christos Stylianides, commissaire européen chargé de l'aide humanitaire et de la gestion des crises, lors de son audition.

**262 millions d'euros d'aide d'urgence** ont été attribués depuis le début de l'année 2015 aux autorités grecques ainsi qu'aux organisations internationales et aux ONG présentes en Grèce en vue d'aider ce pays à gérer la crise des réfugiés et la crise humanitaire<sup>1</sup> ;

- à **renforcer la coopération avec les pays tiers**, en premier lieu avec les **pays des Balkans occidentaux** en mettant en œuvre les engagements pris lors d'une réunion de haut niveau du 8 octobre 2015 et d'un « mini-sommet » du 25 octobre 2015 (coopération renforcée des polices aux frontières, échanges d'information, lutte contre les trafiquants, réadmissions...), puis avec les **pays africains**, à l'occasion du **sommet de La Valette** du 11 et 12 novembre 2015 (*cf. infra*) ;

- enfin, à prendre des **mesures destinés à aider les réfugiés à l'extérieur de l'UE et à favoriser leur entrée légale dans l'UE**

C'est ainsi que l'UE a **augmenté les dotations allouées au Fonds régional d'affectation spéciale en réponse à la crise syrienne** (dit fonds « Madad ») mis en place en décembre 2014 dans le cadre de la politique de voisinage. **Le 20 mai 2016, ce Fonds était doté de 733 millions d'euros**, dont 427 millions étaient déjà engagés dans différents programmes visant à soutenir la scolarisation et l'éducation, le développement local, les actions en faveur de la santé et l'accès aux soins, ainsi que l'approvisionnement en eau et l'assainissement.

Lors de la **Conférence des donateurs pour la Syrie, qui s'est tenue à Londres le 4 février 2016**, l'UE s'est engagée à porter sa contribution à 1,115 milliard d'euros en 2016 et en 2017, une partie des mesures de soutien devant être mises en œuvre, concernant le Liban et la Jordanie, au moyen de « pactes » incluant des préférences commerciales.

L'UE a décidé également de mobiliser un milliard d'euros supplémentaires en faveur du HCR et du PAM.

---

<sup>1</sup> Gestion de la crise des réfugiés, aide financière de l'UE à la Grèce, situation au 24/05/2016, Commission européenne.

Par ailleurs, les Etats membres se sont engagés, lors du conseil JAI du 20 juillet 2015, à **réinstaller**, c'est-à-dire à accueillir sur leur territoire, **22 504 personnes de pays tiers** comme le Liban, la Jordanie ou la Turquie, identifiées par le HCR comme ayant manifestement besoin de protection internationale.

Depuis l'été 2015, **l'UE s'est indéniablement mobilisée pour répondre à cette crise**, multipliant les conseils européens, les conseils des ministres des affaires étrangères et des affaires intérieures, les plans d'action, les communications et les états des lieux. Rarement elle se sera réunie et aura autant communiqué sur la question migratoire.

Cette crise aura été aussi l'occasion de mettre en œuvre de nouveaux process, comme l'activation, pour la première fois en octobre 2015, du « **dispositif intégré pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise** », dit mécanisme IPCR. Créé en 2013, cet instrument permet la mise en commun d'informations et le suivi en temps réel des flux, restitués dans des rapports hebdomadaires, à l'intention de l'ensemble des acteurs participant à la gestion de la crise.

*b) Qui ne doivent pas masquer des réticences fortes de la part des Etats membres*

Certaines **décisions ont fait consensus et ont été adoptées rapidement**, à l'instar de l'opération Sophia de lutte contre les réseaux de passeurs en Méditerranée centrale, envisagée en avril 2015 et mise en œuvre dès le 22 juin 2015, malgré la règle de l'unanimité qui s'applique en matière de PSDC.

Ce fut loin d'être le cas de toutes. **Le dossier des relocalisations a notamment cristallisé les divisions et illustré la réticence des Etats membres à un partage des responsabilités en matière d'accueil des réfugiés.**

Du fait de la vive opposition des pays du groupe de Visegrad (Pologne, République Tchèque, Hongrie, Slovaquie), les Etats membres ont **repoussé à l'été 2015 la proposition de la Commission européenne d'une répartition permanente et obligatoire des personnes à relocaliser** selon une clé de répartition incluant des critères de PIB (40%), de population (40%), de taux de chômage (10%) et de nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés déjà accueillis (10%), au **profit d'un dispositif temporaire de relocalisations, dont le principe reste contesté par certains pays d'Europe orientale**. Ainsi, la Hongrie et la Slovaquie ont introduit des recours auprès de la Cour de Justice de l'Union européenne contre le dispositif finalement adopté.

Dans ce dossier, la **réticence manifestée lors de la décision s'est prolongée au stade de la mise en œuvre**, alors même que le volume de places sur lequel les Etats membres se sont finalement entendus (160 000) reste modeste par rapport aux flux enregistrés. Depuis septembre 2015, la



---

Commission n'a pu que constater et déplorer, au fil des mois, **la lenteur de la montée en puissance du mécanisme de relocalisation.**

Le 12 avril 2016, seules 1 145 personnes avaient fait l'objet d'une mesure de relocalisation depuis la Grèce et l'Italie, alors que 5 677 personnes avaient été réinstallées depuis les pays tiers.

Au 13 mai, le **nombre de personnes relocalisées s'élevait à 1 500** (dont 591 depuis l'Italie et 909 depuis la Grèce), **dont environ un tiers (499) réalisées par la France.**

Un autre problème a été la **lenteur du déploiement du dispositif des hotspots dans les îles grecques**, compte tenu à la fois des difficultés des Etats membres à répondre aux appels à contribution des agences européennes venant soutenir la Grèce et des difficultés d'organisation manifestées par celle-ci. Pendant des mois, une limite essentielle à l'efficacité du dispositif a été, à cet égard, **l'absence de centres de rétention permettant de retenir, dans l'attente de leur renvoi, les migrants ne pouvant prétendre à une protection internationale**, comme l'avait souligné en février dernier un rapport sénatorial<sup>1</sup>.

De manière générale, force est de constater **le peu d'empressement manifesté par les Etats membres à mettre en œuvre les décisions adoptées ou à s'acquitter de leurs contributions financières** dans le cadre de la réponse à cette crise.

*c) Un accord UE-Turquie, faute de mieux*

Le constat d'une division des Etats membres et de leur absence de bonne volonté dans la prise en charge des réfugiés a conduit **l'Allemagne, en première ligne pour l'accueil, à prendre l'initiative d'un rapprochement avec la Turquie** pour gérer cette crise.

Ce rapprochement s'est traduit dès l'automne par l'adoption, le **29 novembre 2015, d'un plan d'action commun** définissant des engagements réciproques.

Parmi les actions prévues figuraient notamment, s'agissant de la Turquie, **l'amélioration des droits des Syriens** bénéficiant d'une protection temporaire, notamment en matière d'accès aux services publics, à l'éducation, à la santé et à l'emploi, **l'intensification de la coopération migratoire avec l'UE** en matière de réadmission des migrants irréguliers, de contrôle aux frontières et de lutte contre les réseaux de passeurs et la poursuite de **l'alignement progressif de la politique de la Turquie et de l'UE en matière de visas**, notamment en ce qui concerne les pays représentant une source importante de migration illégale.

---

<sup>1</sup> « L'Europe à l'épreuve de la crise des migrants : la mise en œuvre de la relocalisation des demandeurs d'asile et des hotspots », rapport d'information n° 422 (2015-2016) de M. François-Noël Buffet au nom de la commission des lois, 24 février 2016.

L'UE s'engageait, de son côté, à verser à la Turquie **une aide financière de 3 milliards d'euros sur deux ans** (2016 et 2017), destinée à financer des projets en lien avec l'accueil et l'intégration des réfugiés syriens, abondée à hauteur d'un milliard d'euros par le budget européen et pour les deux milliards restants par les Etats membres et à soutenir les **programmes de réinstallation existants**. Le plan prévoyait, en outre, au titre des contreparties pour la Turquie, **une accélération de la mise en œuvre de la feuille de route sur la libéralisation des visas** (supposant notamment l'application complète de l'accord de réadmission entre l'UE et la Turquie signé le 16 décembre 2013) et une **relance du processus d'adhésion**.

En application de ce plan, la Turquie a durci, à compter du 8 janvier 2016, les conditions de délivrance des visas pour les Syriens entrant sur son territoire par avion ou par voie maritime afin de réduire significativement les arrivées de Syriens en provenance du Liban et de la Jordanie et donc indirectement les flux vers l'UE. Des mesures ont également été prises le 15 janvier 2016 pour permettre l'accès des Syriens réfugiés au marché du travail.

Cependant, les résultats en termes de limitation des flux n'étaient pas suffisants. En effet, si le nombre total de personnes arrivant illégalement dans l'UE depuis la Turquie avait baissé, il restait significativement élevé pour l'hiver. En moyenne, les arrivées quotidiennes en Grèce depuis la Turquie s'élevaient à 2 186 en janvier, contre 6 929 en octobre et 3 575 en décembre.

A la suite de négociations menées en grande partie par l'Allemagne, le **Conseil européen et la Turquie se sont donc accordés lors du sommet européen du 18 mars 2016 sur des mesures complémentaires au plan d'action commun de novembre**, visant à arrêter le flux migratoire vers la Grèce et à casser le modèle économique des passeurs sous-tendant celui-ci.

La perspective d'une crise humanitaire et d'une embolie de la Grèce, sous l'effet de **la fermeture complète de la route des Balkans depuis le 9 mars 2016** et du maintien d'un flux élevé d'arrivées, ont sans doute contribué à **l'adoption dans l'urgence de cette solution**.

#### Les dispositions de la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016

##### \* Le renvoi vers la Turquie de tous les migrants en situation irrégulière

**Tous les nouveaux migrants en situation irrégulière arrivant en Grèce depuis la Turquie à compter du 20 mars 2016 sont renvoyés en Turquie**, aussi bien ceux ne demandant pas l'asile que les **demandeurs d'asile** dont la demande aura été déclarée infondée ou irrecevable. Ce renvoi se fonde sur les articles 35 et 38 de la directive européenne du 26 juin 2013 relative aux procédures d'asile, qui autorise un Etat membre à déclarer irrecevable une demande d'asile, **sans qu'elle doive être examinée au fond**, si une personne s'est déjà vu reconnaître le statut de réfugié ou jouit déjà d'une protection suffisante dans **un pays de premier asile** ou si elle vient d'un « **pays tiers sûr** ».

**\* Le programme de réinstallation dit « un pour un »**

Pour chaque Syrien renvoyé en Turquie au départ des îles grecques, un autre Syrien sera réinstallé de la Turquie vers l'UE, selon les critères de vulnérabilité des Nations-Unies.

Pour ce programme de réinstallation priorité est donnée aux migrants qui ne sont pas déjà entrés, ou n'ont pas tenté d'entrer, de manière irrégulière sur le territoire de l'UE, l'objectif étant de **remplacer les flux irréguliers par des flux légaux**. Par ailleurs, ne pourront en bénéficier que les Syriens enregistrés auprès des autorités turques avant le 29 novembre 2015.

Ces réinstallations s'effectuent **dans la limite d'un plafond de 72 000**, chiffre résultant de l'addition des 18 000 réinstallations restant à effectuer (sur les 22 504 auxquelles les Etats membres s'étaient engagés lors du Conseil JAI le 20 juillet 2015) et de 54 000 relocalisations qui restaient en suspens après le refus de la Hongrie de participer au dispositif.

Tout engagement de réinstallation pris dans ce cadre vient en déduction des places non attribuées au titre de la décision de relocalisation. La France devrait ainsi accueillir **6 000 syriens au titre de ce programme en 2016 et 2017**.

Par ailleurs, le **programme d'admission humanitaire volontaire** proposé en décembre 2015 par la Commission portant sur un maximum de 80 000 places et actuellement en cours d'examen pourra constituer un étage supplémentaire à ce dispositif, lorsque les franchissements irréguliers auront pris fin.

**\* Au titre des contreparties pour la Turquie, il est prévu :**

- d'accélérer le déboursement par l'Union européenne de l'aide financière de 3 Mds € décidée le 29 novembre 2015 et de mobiliser d'ici la fin 2018, **un financement supplémentaire du même montant** ;
- de préparer des décisions d'ouverture de plusieurs chapitres des négociations d'adhésion et d'ouvrir, en avril, les discussions sur le **chapitre 33 relatif au budget** (« dispositions financières et budgétaires ») ;
- d'accélérer **la feuille de route sur la libéralisation du régime des visas** afin de parvenir à une levée des obligations pour les citoyens turcs au plus tard à **la fin du mois de juin 2016** (et non plus en octobre), sous réserve que les 72 critères prévus soient respectés ;

La Turquie s'engage, par ailleurs, à prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter que de nouvelles routes de migration irrégulière ne s'ouvrent au départ de son territoire en direction de l'UE.

Enfin, l'UE et la Turquie s'engagent à collaborer à tout effort conjoint en vue d'améliorer les conditions humanitaires à l'intérieur de la Syrie, en particulier dans certaines zones proches de la frontière turque.

La signature de cet accord a suscité débat et critiques, de nombreux observateurs estimant qu'à travers lui, **l'UE renonçait à assumer ses obligations en matière d'asile**. Il ne s'agit plus, en effet, de distinguer, à leur arrivée sur le sol européen, entre les migrants pouvant prétendre à une protection et les autres, mais de les renvoyer tous, y compris ceux qui seraient éligibles à une protection, dès lors qu'ils sont en mesure de la trouver en Turquie.

Cela pose la question de savoir si **la Turquie est un pays sûr pour les migrants ayant besoin d'une protection**. De fait, la Turquie applique une restriction géographique à la Convention de Genève de 1951, de sorte qu'elle n'accorde l'asile qu'aux seuls ressortissants d'Etats membres du Conseil de

---

l'Europe. Toutefois, elle accorde un statut de protection temporaire aux Syriens, qu'elle a récemment renforcé. En application de l'accord, elle a également donné des assurances concernant les non-Syriens. **La Commission européenne a pris acte de ces évolutions<sup>1</sup>. Reste à voir si elles seront mises en œuvre de manière satisfaisante ; il est encore un peu tôt pour en juger.** Pour l'heure, seuls quelques milliers de permis de travail auraient été délivrés aux réfugiés syriens en Turquie à ce jour. Par ailleurs, de gros progrès restent à faire en matière de scolarisation, 500 000 enfants syriens n'étant pas encore scolarisés. La situation des non-syriens paraît plus précaire, notamment en ce qui concerne leur accès effectif aux procédures d'asile lorsqu'ils se trouvent en centre de rétention.

En ce qui concerne les flux, qui sont passés de 2 000 par jour en moyenne durant l'hiver à une cinquantaine par jour actuellement, force **est d'admettre que l'accord démontre pour l'instant son efficacité**, même s'il est difficile d'apprécier si elle est imputable à l'« effet psychologique » produit par le message du renvoi des migrants ou à un **meilleur contrôle des flux par les autorités turques** – par la contrainte ou avec la complicité des passeurs –, ou encore à la **fermeture de la route terrestre des Balkans** qui, avant même la signature de l'accord, rendait vaine toute tentative de passage par la Grèce. **Sans doute ces différents facteurs jouent-ils de manière combinée.**

Il faut aussi souligner l'effet dissuasif joué par la **présence en mer Egée du deuxième groupe maritime permanent de l'OTAN** (soit 5 à 8 bateaux) qui exerce depuis le printemps une mission de surveillance et de recueil de renseignement sur les flux irréguliers et l'activité des passeurs.

S'agissant des quelque 48 000 migrants arrivés avant le 20 mars et **bloqués en Grèce continentale**, hormis ceux qui demeurent dans quelques campements informels encore présents, comme sur le port du Pirée, **la plupart ont été relogés dans une cinquantaine de camps temporaires répartis sur l'ensemble du territoire.** La priorité est désormais d'améliorer les conditions de vie dans ces camps, de procéder à l'enregistrement des personnes et à leur orientation vers la relocalisation ou l'asile.

Pour autant, un certain **nombre de menaces planent sur la mise en œuvre de l'accord.**

La première est liée à **la difficulté du service d'asile grec à traiter les demandes d'asile** déposées par des migrants arrivés depuis l'entrée en vigueur de l'accord du fait d'une **saturation de ses capacités** – les quelque 8 500 migrants se trouvant dans les *hotspots* ayant demandé l'asile en Grèce –, ce qui ralentit le traitement des demandes. En outre, **le service d'asile grec se montre réticent à prononcer des décisions d'irrecevabilité des demandes**

---

<sup>1</sup> « Deuxième rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie », Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, COM (2016)349 final, 15.6.2016.

---

**d’asile**, deux tiers en moyenne étant acceptées en première instance. Cette situation est aggravée en appel, les comités chargés d’examiner les recours infirmant systématiquement les décisions d’irrecevabilité. En conséquence, **seules 462 réadmissions en Turquie sont intervenues à ce jour**, concernant des migrants ne demandant pas l’asile. La conséquence de cette situation est une **montée des tensions dans les *hospots*** où les migrants sont assignés à résidence en attendant que les décisions soient rendues. Le risque d’une reprise des arrivées s’il s’avérait que les migrants obtiennent facilement l’asile en Grèce est réel. **Il est urgent que cette situation se débloque, au risque que soit remise en cause la crédibilité de l’accord.**

La deuxième est liée à la **lenteur avec laquelle s’effectue le versement de l’aide financière promise à la Turquie** (105 millions d’euros ayant effectivement été payés au 15 juin 2016), du fait de désaccords techniques entre la Commission européenne et les autorités turques, qui attendent des progrès rapides sur ce volet.

La **question des réinstallations** (511 réalisées le 15 juin, soit plus que ce que prévoit le programme « 1 pour 1 ») pourrait devenir un sujet de discorde dans la mesure où l’administration turque, qui maîtrise la composition des listes de réfugiés proposés à ce dispositif, introduit des critères non liés à la vulnérabilité, en refusant, par exemple, le départ de syriens diplômés.

Il faudra également surveiller **l’émergence possible de nouvelles routes depuis la Turquie vers l’Europe**, que ce soit par l’Egypte, l’Ukraine ou même directement vers l’Italie. **Un sujet d’inquiétude est aussi la reprise des flux irréguliers entre la Grèce et la Turquie** (à la frontière terrestre) **ainsi qu’entre la Grèce et l’ARYM, l’Albanie ou encore l’Italie**. Il est possible que **soit à l’œuvre une recomposition des filières**, même si celles-ci apparaissent plus fragmentées.

La question centrale est celle de la **sincérité de la volonté de la Turquie à devenir un partenaire de l’UE dans le domaine migratoire**, le risque étant celui d’une instrumentalisation par celle-ci de sa relation avec l’UE à des fins de politique intérieure.

Enfin, comme y ont insisté nos collègues Claude Malhuret, Claude Haut et Leïla Aïchi dans leur récent rapport d’information<sup>1</sup>, **toute forme de marchandage doit être exclu concernant aussi bien la perspective de l’adhésion que la libéralisation des visas**, le couplage de ces sujets avec celui des réfugiés étant en soi constable. S’agissant des négociations d’adhésion, le niveau d’exigence vis-à-vis de l’intégration de l’acquis communautaire doit être maintenu, toute nouvelle adhésion supposant, en outre, le consentement du peuple français. Par ailleurs, tant l’évolution du

---

<sup>1</sup> « La Turquie : une relation complexe mais incontournable », rapport d’information de MM. Claude MALHURET, Claude HAUT et Mme Leïla AÏCHI, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées n° 736 (2015-2016), 29 juin 2016.

régime turc qui, depuis le putsch manqué du 15 juillet dernier, prend un tour inquiétant, que la situation découlant du Brexit imposent, compte tenu de l'incertitude qui en résulte, une certaine prudence en la matière.

**En attendant que toutes ces questions trouvent leurs réponses, l'accord offre un répit. Rien ne permet pour l'instant d'affirmer qu'il sera durable.**

### **C. UNE ÉPREUVE POUR L'UE**

#### **1. Le principe de libre-circulation remis en cause**

Depuis septembre 2015, huit Etats membres de l'espace Schengen (Belgique, Danemark, Allemagne, Hongrie, Autriche, Slovaquie, Suède et Norvège) **ont rétabli unilatéralement des contrôles aux frontières intérieures** en relation avec la crise migratoire - la France l'ayant fait, quant à elle, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme à la suite des attentats de Paris en novembre 2015 - mettant à mal le principe de libre circulation qui est au fondement de la construction européenne.

Si les articles 23 à 25 du code frontières Schengen prévoient bien la possibilité de dérogations temporaires, ne pouvant excéder six mois, **le maintien dans la durée de ces contrôles a fait courir le risque d'une remise en cause définitive des règles applicables** au point que certains ont évoqué la « mort de Schengen » ou avancé l'idée d'un « mini-Schengen » <sup>1</sup> composé de plusieurs Etats membres.

En recourant à la disposition prévue par **l'article 26 du Code Frontières Schengen**, la Commission européenne s'est efforcée de faire entrer dans un cadre légal les mesures unilatérales prises par les Etats membres.

#### **L'article 26 du code frontières Schengen**

Le mécanisme prévu à **l'article 26 du code frontières Schengen permet d'autoriser les contrôles à certaines frontières intérieures** pour des périodes de six mois renouvelables, pendant une durée maximale de deux ans, en cas de manquements graves constatés en matière de gestion de frontières extérieures

**Il a été mis en œuvre en 2016 eu égard à la situation en Grèce.** Après avoir constaté le 2 février un certain nombre de manquements de la part de cet Etat, la Commission européenne a d'abord adopté, le 12 février 2016, une recommandation visant à y remédier et permettant au Conseil de prolonger les contrôles temporaires en cas de persistance des dysfonctionnements au-delà de trois mois.

<sup>1</sup> Envisagé en novembre 2015 par le ministre néerlandais des Finances Jeroen Dijsselbloem, ce projet, consisterait à instaurer des contrôles aux frontières d'un groupe d'Etats d'Europe occidentale (l'Autriche, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas) afin de mieux contrôler les flux de réfugiés et de migrants.

---

Se fondant sur une nouvelle recommandation de la Commission du 4 mai 2016, le **Conseil a autorisé, le 12 mai dernier, la prolongation des contrôles temporaires et proportionnés aux frontières intérieures de l'UE dans le cadre des questions migratoires**. L'Autriche, l'Allemagne, le Danemark, la Suède et la Norvège sont ainsi autorisés à maintenir pendant six mois des contrôles temporaires et proportionnés, sur des tronçons spécifiques de leurs frontières pendant une durée maximale de six mois.

Pour autant, **l'atteinte qui a été portée à l'espace Schengen est grave sur le plan des principes**, puisqu'elle touche à la libre circulation des personnes au sein de l'UE, et ne serait pas, si elle durait, sans **conséquence d'un point de vue économique**.

La Commission européenne a rappelé, à cet égard, que **le rétablissement complet des frontières à l'intérieur de l'espace coûterait entre 5 et 18 milliards d'euros par an**<sup>1</sup>, du fait du renchérissement du coût de transport des marchandises, de l'impact sur les travailleurs frontaliers, de la baisse de la fréquentation touristique et des frais administratifs liés au renforcement des contrôles.).

L'initiative prise récemment par l'Autriche de construire un mur anti-migrants à sa frontière avec l'Italie pour renforcer les contrôles au **niveau du col du Brenner** constitue un **nouveau coup porté au principe de libre-circulation**. Si elle est menée à terme, cette menace aura à n'en pas douter des conséquences économiques importantes, s'agissant du passage le plus emprunté (2 millions de poids lourds par an) entre le nord et le sud des alpes, mais également un impact politique significatif car il s'agirait pour la première fois d'une barrière physique érigée volontairement au sein même de l'espace Schengen.

## **2. L'affirmation de nouveaux clivages**

### *a) Une nouvelle fracture est-ouest ?*

A la faveur des débats autour de la proposition de la Commission européenne d'instaurer un mécanisme contraignant de répartition des demandeurs d'asile (quotas) s'est constitué un « **front du refus** », composé des pays du groupe de Visegrad (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie) rejoint par la Roumanie, contribuant à **l'émergence d'un nouveau clivage est-ouest** au sein de l'UE<sup>2</sup>.

Les raisons de ce refus de participer à l'effort d'accueil des réfugiés sont d'abord à rechercher dans l'homogénéité ethnique et culturelle de ces pays et **leur absence de tradition migratoire**, à leur fermeture durant l'ère soviétique et à la faible attractivité de leur marché du travail depuis leur entrée dans l'UE.

---

<sup>1</sup> « Back to Schengen, a roadmap », communication de la Commission européenne du 4 mars 2016.

<sup>2</sup> « Crise des réfugiés, une nouvelle fracture est-ouest en Europe ? » M. Lukas Macek, directeur du campus européen – Europe centrale et orientale de Sciences Po Paris, Entretien d'Europe n° 88, 26 octobre 2015, Fondation Robert Schuman.

Ces spécificités expliquent le **sentiment de crainte et de rejet qui prévaut majoritairement dans ces pays vis-à-vis des populations extra-européennes**, qui sont vues comme une menace identitaire, sécuritaire et économique. Les sociétés d'Europe centrale et orientale ont, en outre, une vision assez négative des effets de cette immigration en Europe occidentale et du multiculturalisme qui lui est associé.

Soulignons également que, pour les mêmes raisons, ces pays ne disposent pas de capacités (administratives, associatives ou d'hébergement) semblables à celles que possèdent les pays d'Europe occidentale.

Enfin, cette réaction est aussi liée à une **posture politique particulière de ces pays** qui ont longtemps subi des atteintes à leur souveraineté, consistant à manifester haut et fort leur désaccord et à refuser de se voir imposer tout ce qui peut s'apparenter à un « diktat ».

Il convient toutefois de souligner que les débats et manifestations de rejet suscités par l'afflux de migrants ne sont pas l'apanage des pays de l'est de l'Europe mais qu'ils **traversent l'ensemble des sociétés européennes**.

Par ailleurs, les **réactions des pays de l'est ne sont pas toutes identiques**. Ainsi les pays baltes n'ont pas contesté le dispositif des relocalisations. De même la Pologne, après s'y être opposée, a finalement accepté d'y participer, faisant prévaloir son engagement européen sur ses enjeux de politique intérieure.

*b) Un leadership allemand conforté contrastant singulièrement avec l'effacement français*

Cette crise a **confirmé le leadership de l'Allemagne en Europe**, qui s'était déjà manifesté lors de la crise de l'euro et de la crise grecque, même si, en l'espèce, il s'agit plutôt d'un leadership par défaut, assumé en réaction à une certaine passivité de ses partenaires européens.

Ce leadership s'est exprimé à deux moments.

Dans un premier temps quand, à la fin de l'été 2015, la chancelière allemande a pris la décision unilatérale de s'affranchir des règles de Dublin en ne renvoyant pas les demandeurs d'asile qui se présenteraient en Allemagne. Son « *Wir schaffen das* » ainsi été reçu comme un message de bienvenue contribuant, il faut l'admettre, à nourrir le flux des arrivées en Europe.

Puis lorsque, débordée par celui-ci et laissée seule face au problème, elle a pris l'initiative de négociations avec le premier ministre turc, qui débouchent sur l'accord signé le 18 mars 2016 entre l'UE et la Turquie.

Ce leadership allemand dans la gestion de la crise des réfugiés reste cependant dépourvu d'effet d'entraînement, l'Allemagne ne parvenant pas à obtenir l'adhésion de ses partenaires, notamment d'Europe centrale.



Il pose, par ailleurs, la **question de la relation franco-allemande**, qui s'était pourtant réaffirmée depuis 2014 à l'occasion de la gestion de la crise ukrainienne, à travers les accords de Minsk et le format de Normandie.

### 3. Des opinions publiques dans le doute

Cette crise a aussi entraîné aussi, dans une partie de l'opinion publique, un **sentiment de rejet à l'égard des migrants** et une **forme de radicalisation politique**.

Dans tous les pays européens, **l'idée d'un caractère incontrôlé des flux de migrants et les peurs qu'il suscite, sur le plan tant sécuritaire** (risque d'infiltration des flux par des terroristes, avéré depuis les attentats de Paris du 13 novembre 2015) **ou sociétales** (notamment depuis les agressions sexuelles commises dans plusieurs villes d'Allemagne et notamment à Cologne, le 31 décembre 2015, par des migrants) sont instrumentalisées par les **partis autoritaires, extrémistes ou populistes** qui ont le vent en poupe.

Tel est le cas **en Hongrie**, où la popularité de Viktor Orban, qui a fait construire un mur anti-migrants à la frontière avec la Serbie, est au plus fort, **en Pologne** où le parti conservateur *Droit et Justice* de Jaroslaw Kaczynski revient au pouvoir fin 2015 en portant un discours anti-migrants, **en Slovaquie** où un parti néonazi est récemment entré au Parlement ou encore en **Croatie**, avec le retour au pouvoir de la droite nationaliste HDZ.

Cette **tendance se manifeste également en Europe de l'ouest** : en Allemagne, où la progression rapide du nouveau parti d'extrême droite AfD s'est fondée sur la crise migratoire, de même que celle, en Suède, du parti fasciste des Démocrates suédois. En Autriche, le Parti de la liberté (FPÖ) a bien failli remporter les élections présidentielles de mai 2016. La crise des migrants a également contribué à la renaissance du Parti populaire danois, de la Ligue du Nord en Italie ou encore du parti pour la liberté (PVV) aux Pays-Bas. Le rôle des migrations (intra-européennes cette fois-ci) a été déterminant dans le sens du vote britannique au référendum du 23 juin dernier.

L'hostilité des opinions publiques conduit certains gouvernements à **modifier leur politique d'accueil des migrants** dans un sens plus restrictif et à revenir sur des droits qui leur avaient été accordés.

Le Danemark a ainsi procédé à une réforme du droit d'asile permettant la confiscation des biens de valeur détenus par les migrants et durcissant fortement le droit au regroupement familial.

La rhétorique anti-migrants débouche aussi parfois sur des actions violentes dirigées contre ceux-ci, cette dérive xénophobe étant notamment incarnée par le mouvement des patriotes européens contre l'islamisation de l'Europe (Pegida) créé en 2014 en Allemagne.

Le raidissement de l'opinion que l'on observe depuis cette crise est pour partie lié **au sentiment d'une perte de contrôle** des autorités à l'égard de la situation et de leur absence de stratégie face à la crise, mais aussi à la **crainte de difficultés d'intégration** s'agissant de populations de cultures différentes.

#### ***D. UNE CRISE RÉVÉLATRICE DE L'INADAPTATION DU « SYSTÈME MIGRATOIRE EUROPÉEN » ET D'UN MANQUE D'EUROPE***

Cette crise révèle aussi l'inadaptation et le caractère inabouti de la politique migratoire européenne, qui constitue une compétence partagée entre l'UE et les Etats membres<sup>1</sup>.

##### **1. Les défaillances du contrôle des frontières extérieures**

Si la critique des dysfonctionnements du « système Schengen » n'est pas nouvelle, la crise migratoire actuelle contribue à en exacerber l'intensité. Schengen aurait ainsi transformé l'Europe en « passoire » faute d'avoir permis une protection suffisante de ses frontières extérieures.

##### **Le cadre juridique de l'espace Schengen**

Signé le 14 juin 1985, l'**accord de Schengen** prévoit une suppression des contrôles aux frontières intérieures d'un espace constitué, à l'origine, des cinq Etats signataires. La **convention d'application** de l'accord de Schengen signée le 19 juin 1990, est entrée en vigueur cinq ans plus tard, le 26 mars 1995. En 1999, le traité d'Amsterdam intègre l'accord de Schengen dans le cadre juridique de l'Union européenne. L'espace Schengen comprend aujourd'hui 26 Etats européens.

**Schengen a d'abord été conçu comme un espace de libre circulation lié à réalisation du Marché unique européen.** Il s'agissait d'assurer la fluidité des déplacements dans un contexte de croissance des échanges commerciaux intra-communautaires. La pesanteur des contrôles aux frontières et les « grèves du zèle » menées par les douaniers représentaient en effet un coût économique de plus en plus insupportable pour le transport routier. En l'absence de pression migratoire aux frontières extérieures, Schengen a donc eu à l'origine une visée avant tout économique.

L'abolition progressive des frontières intérieures devait s'accompagner d'un **renforcement de la protection des frontières extérieures et de l'adoption de « mesures compensatoires »** recouvrant des règles communes en matière de franchissement et de contrôle des personnes aux frontières externes et des outils de coopération entre les services de police, des douanes et de justice.

<sup>1</sup> « L'UE au défi des migrations et de l'asile : état des lieux et perspectives », Corinne Balleix, Rapport sur l'état de l'Union, Fondation Robert Schuman 2016.

Un **certain nombre de règles et de textes** ont été adoptés en conséquence, constituant « **l'acquis Schengen** » : en 2006, le **code frontières Schengen** fixe les conditions et modalités de contrôle des personnes aux frontières, en 2009, le **code communautaire des visas** établit la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à une obligation de visas ; ont également été adoptés des textes visant à sanctionner les personnes aidant à l'entrée, au transit et au séjour irrégulier des personnes (règlement 2009/52/CE) ou à mettre en œuvre une politique de retour des ressortissants des pays tiers en séjour irrégulier (directive « retour » 2008/115/CE), en application desquels sont conclus des **accords de réadmission**.

Des **outils opérationnels** ont également été mis en place, notamment des **systèmes d'information destinés à assurer une traçabilité des migrants** : le **système d'information Schengen (SIS)**, fichier de signalement à des fins policières qui enregistre notamment l'identité de des ressortissants des pays tiers auxquels l'accès au territoire européen a été refusée, le **système d'information sur les visas (VIS)** qui rassemble les données liées aux demandes de visas d'entrée dans l'espace Schengen, **Eurodac**, base européenne des empreintes digitales pour l'identification des demandeurs d'asile, ou encore le **système européen de surveillance des frontières (Eurosur)**, qui permet des échanges d'informations en temps réel entre Etats membres sur les entrées irrégulières et la criminalité transfrontalière.

#### Les systèmes d'information de l'espace Schengen

##### Le système d'information Schengen (SIS)

Créé en 1995 et désormais dans sa deuxième génération, le système d'information Schengen fournit l'infrastructure de gestion de l'information nécessaire au contrôle des frontières et à la conduite des activités de coopération policière et judiciaire en matière de sécurité qui s'y rattachent. Les États participants introduisent des « alertes » concernant les **personnes recherchées ou portées disparues**, les **biens perdus ou volés**, ainsi que les **interdictions d'entrée** dans la base de données, qui peut être consultée directement par tous les officiers de police, ainsi que par les autres responsables du maintien de l'ordre et autorités ayant besoin des informations traitées par le système pour remplir leurs fonctions. Lorsque des informations supplémentaires sur les alertes dans le système d'information Schengen sont requises, ces informations sont échangées au moyen du réseau national de bureaux Sirene (Supplément d'information requis à l'entrée nationale), présents dans tous les États de l'espace Schengen. Ces bureaux coordonnent les réponses aux alertes enregistrées dans le SIS et veillent à ce que les mesures appropriées soient prises, par exemple, en cas d'arrestation d'une personne recherchée, lorsqu'une personne qui s'est vu refuser l'entrée dans l'espace Schengen tente d'y entrer à nouveau, qu'un véhicule volé ou un document d'identité est saisi, etc. La mise en place du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), qui présente de nouvelles fonctionnalités et caractéristiques telles que l'introduction de données biométriques et l'interconnexion des alertes, a été considérablement retardée en raison de la complexité technique du système. Elle était initialement prévue pour 2007, mais le système n'est devenu opérationnel que le 9 avril 2013. Le système, ainsi que les bases de données du VIS et d'Eurodac, est géré par la nouvelle **Agence européenne (eu-LISA)** pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

### **Le système d'information sur les visas (Visa information system VIS)**

L'objet du VIS, lancé en 2008, est d'améliorer la mise en œuvre de la politique commune des visas, la coopération consulaire et les consultations entre les autorités centrales chargées des visas. Le VIS est relié à tous les consulats des États Schengen compétents pour l'octroi des visas et à tous les points de passage des frontières extérieures. À ces points de passage, le VIS permet aux gardes-frontières de contrôler si une personne détenant un visa biométrique est bien la personne l'ayant demandé. Pour ce faire, ils comparent les empreintes digitales relevées avec celles de la signalétique biométrique du visa et avec le contenu de l'ensemble de la base de données du VIS. Des niveaux élevés de sécurité sont prévus dans le système afin de garantir qu'il reste solide et disponible à tout moment et que les données soient uniquement accessibles aux personnes autorisées et à des fins autorisées. Les autorités répressives et Europol ont accès au système pour la détection des infractions terroristes et des autres formes graves de criminalité ainsi que pour enquêter sur celles-ci. Le VIS a été mis en service dans tous les consulats des États Schengen compétents pour l'octroi de visas en Afrique du Nord dès octobre 2011 et il est à présent opérationnel dans le monde entier.

### **La base Eurodac**

Le système d'information Eurodac a été mis en place en 2003 avec l'adoption du règlement dit Dublin II. Il vise à déterminer l'Etat par lequel un demandeur d'asile est entré dans l'UE, qui est responsable, en vertu du règlement de Dublin, du traitement de la demande. Il permet aussi de vérifier si un demandeur d'asile ou un ressortissant étranger se trouvant illégalement sur son territoire a déjà formulé une demande dans un autre pays de l'UE ou si un demandeur d'asile est entré irrégulièrement sur le territoire de l'Union, et d'éviter les demandes d'asile multiples.

Eurodac contient les **données alphanumériques et des données biométriques (empreintes digitales) des demandeurs d'asile**. Outre les empreintes digitales des demandeurs d'asile (catégorie 1) qui sont conservées dix ans, le système permet d'enregistrer les empreintes des étrangers interpellés lors du franchissement irrégulier d'une frontière (catégorie 2), qui sont conservées dix-huit mois et de comparer (sans les enregistrer) les empreintes des étrangers se trouvant illégalement sur le territoire d'un Etat membre (catégorie 3).

L'accès à Eurodac est prioritairement destiné aux autorités chargées de l'examen des demandes d'asile. Dans des cas circonscrits, y ont également accès les services répressifs (autorités de police nationales et Europol) dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ou dans le cas où des infractions pénales graves sont suspectées. Accessoirement, la police peut y accéder dans le cadre d'une procédure administrative d'éloignement (catégorie 3), mais dans ce cas, les empreintes ne sont pas enregistrées après comparaison avec celles contenues dans le fichier.

### **Eurosur**

Constituant un réseau de communication protégé dont le fonctionnement est assuré par FRONTEX, Eurosur permet aux Etats membres d'échanger en temps réel, entre eux et avec l'agence, des images et des données sur les frontières extérieures de l'Union, recueillies grâce à plusieurs outils de surveillance (satellites, hélicoptères, drones, systèmes de comptes rendus des navires...).

Il vise à faciliter l'intervention des autorités nationales et de FRONTEX en réponse à une situation donnée, telle qu'un mouvement de migrants près des frontières extérieures de l'espace Schengen.

Par ailleurs, en 2004 est créée **l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (FRONTEX)**,

---

chargée de promouvoir une gestion intégrée des frontières et de coordonner l'action des Etats membres dans ce domaine.

Tous ces mécanismes n'en apparaissent pas moins insuffisants et dépassés au regard des flux migratoires actuels.

La première limite de ce système tient au fait que **les frontières extérieures demeurent des frontières nationales** dont le contrôle incombe aux Etats membres frontaliers. Il en résulte une **grande hétérogénéité des pratiques en matière d'application des règles communes et de niveau de contrôle à l'entrée sur le territoire**. Cette absence d'homogénéité s'est aggravée du fait des élargissements successifs, qui ont conduit à une extension de la frontière orientale de l'espace Schengen. Le contrôle de celle-ci repose désormais sur dix Etats membres, de la Finlande à la **Grèce**, avec s'agissant de ce dernier pays, les difficultés particulières qu'implique sa géographie : **comment en effet assurer la sécurité d'une frontière maritime constituée 16 000 kilomètres de côtes et de plusieurs milliers d'îles ?**

Un tel système comporte inévitablement **des maillons faibles**, qui peuvent le déséquilibrer en cas de pression migratoire exceptionnelle comme ce fut le cas en 2015-2016.

**Le problème n'est pas nouveau**. Il se pose en réalité de manière régulière **depuis plusieurs années, au rythme des vagues de migrations transméditerranéennes, occasionnant des tensions entre Etats membres**, comme en 2011 entre la France et l'Italie<sup>1</sup>. Les Etats d'Europe occidentale et septentrionale reprochent ainsi à ceux d'Europe du sud de ne pas gérer suffisamment leurs frontières alors que ces derniers réclament un meilleur partage du coût et de la responsabilité du contrôle des frontières extérieures.

Quant à **l'agence Frontex, elle restait jusqu'à présent dotée de compétences** (analyse stratégique, formation, recherche...) **et de moyens limités, et ne disposait pas de la capacité d'agir sans l'accord des Etats membres**, même si son rôle monte en puissance depuis quelques années, à travers la multiplication des opérations conjointes (Triton en Méditerranée centrale, Poséidon en Grèce) et le développement d'une capacité d'intervention rapide (équipes RABIT, équipes européennes de gardes-frontières).

Par ailleurs, la **résistance des Etats membres à renoncer à des attributions qu'ils considèrent comme relevant fondamentalement de la souveraineté nationale**<sup>2</sup> a contribué à freiner les avancées.

Ainsi, le **système d'évaluation des contrôles effectués aux frontières extérieures a longtemps visé à ménager la susceptibilité des**

---

<sup>1</sup> La France avait alors interrompu la circulation des trains à sa frontière avec l'Italie après la délivrance par celle-ci de laisser-passes à quelque 25 000 Tunisiens arrivés sur ses côtes les mois précédents, leur donnant accès à l'espace Schengen.

<sup>2</sup> « L'espace Schengen face aux crises : la tentation des frontières », *Questions d'Europe* n° 392, 17/05/2016.

---

**Etats membres, au détriment de l'efficacité.** Jusqu'en 2013, date à laquelle la Commission européenne se voit reconnaître un rôle de coordination et de supervision et que des contrôles inopinés sont mis en place, ce sont les Etats membres eux-mêmes qui réalisaient les évaluations, sur la base d'un calendrier pré-établi.

La **mise en œuvre du volet sécuritaire** s'est également heurtée au poids de la souveraineté nationale, les Etats membres se montrant réticents à coopérer, en particulier en matière de partage d'informations. Le problème se pose particulièrement concernant le **système d'information Schengen (SIS), très inégalement renseigné par les Etats membres.**

L'insuffisance de la coopération policière et judiciaire entre Etats membres – même s'il faut admettre qu'elle s'est nettement développée par rapport à ce qu'elle était avant Schengen – apparaît d'autant préjudiciable que les **trafiquants font preuve, quant à eux, d'une forte inventivité**, renouvelant sans cesse leurs modes opératoires, qu'il s'agisse de production de faux documents d'identité ou de mise en place de filières.

Enfin, il faut rattacher à cette problématique d'une insuffisante protection des frontières extérieures les résultats insuffisants **de la politique de retour**, qui se heurte à divers obstacles, notamment la difficulté à établir **l'identité des personnes renvoyées** et des **problèmes de coopération avec les pays tiers**, qui rechignent bien souvent à délivrer les laissez-passer consulaires.

En 2014, selon FRONTEX, moins de 40 % des migrants en situation irrégulière ayant reçu l'ordre de quitter l'UE ont effectivement été renvoyés. Ce taux s'est toutefois amélioré en 2015 (55%). En France, le taux d'exécution des mesures d'éloignement était de 25,4% en 2014 (21 489 mesures d'éloignement exécutées sur 96 226 prononcées)<sup>1</sup>.

## **2. L'inadaptation du système de Dublin**

La convention de Dublin du 15 juin 1990, puis les règlements Dublin II, de 2003 et Dublin III, de 2013, ont eu pour objectif d'organiser et de répartir le traitement des demandes d'asile entre les différents Etats membres dans un espace sans frontières intérieures.

### *a) Les règles de Dublin*

Dès l'origine, le principe posé est que **l'Etat responsable de la demande d'asile est celui qui a laissé entrer la personne sur le territoire européen**. Il s'agit notamment d'empêcher le dépôt par celle-ci de plusieurs demandes d'asile dans différents Etats membres (phénomène dit d'« asylum shopping »). Ce principe fait peser **une responsabilité et une charge importantes sur les pays situés aux frontières extérieures de l'UE.**

---

<sup>1</sup> Les étrangers en France 2014, rapport au Parlement sur les données de l'année 2014.

### Détermination de l'Etat responsable de la demande d'asile dans le règlement Dublin III

Selon le règlement Dublin III, la détermination de l'Etat responsable implique d'abord de rechercher **l'existence de liens familiaux** : son article 8 considère l'intérêt supérieur de l'enfant, ses articles 9 et 10 le maintien de l'unité familiale et son article 16 la nécessité de permettre aux personnes vulnérables de se rapprocher des membres de leur famille.

Le deuxième critère pris en considération est l'existence d'un visa ou d'un titre de séjour émis par l'un des Etats membres.

Le critère le plus couramment appliqué reste toutefois celui du pays de première entrée, qui est mis en évidence par l'existence d'empreintes digitales de la personne dans la base Eurodac.

Le règlement prévoit donc des procédures de reprise en charge et de transfert des demandeurs d'asile vers l'Etat responsable.

Il offre en revanche aux Etats membres la possibilité de prendre en charge de manière discrétionnaire une demande qui ne leur incomberait pas (article 17.1).

Enfin, un Etat membre peut demander à une autre Etat membre une prise en charge à titre dérogatoire, « pour des raisons humanitaires fondées sur des motifs culturels ou familiaux » (article 17.2).

#### *b) Et leur difficile application*

En pratique, ces règles ont été mal appliquées<sup>1</sup>.

**Les demandes d'asile sont longtemps restées faibles dans les pays de première entrée**, au regard de ce qu'elles auraient dû être. Ainsi, seules 64 625 demandes d'asile avaient été enregistrées par l'Italie en 2014, année au cours de laquelle 170 000 migrants étaient arrivés sur ses côtes. En réalité, depuis plusieurs années, ces Etats enregistrent imparfaitement les demandeurs d'asile et les migrants pénétrant sur leur territoire, se considérant avant tout comme des pays de transit.

**Les transferts entre Etats membres, qui devaient être la règle, sont, quant à eux, restés limités** du fait de leur coût et de la lourdeur des procédures. Sur la période 2009-2013, 55 000 demandes sortantes ont été faites chaque année en moyenne dans l'UE, soit 15 % de l'ensemble des demandes d'asile. 73 % ont été acceptées mais seulement 26 % ont été effectivement réalisées, soit 14 000 personnes par an en moyenne, représentant 4 % des demandes d'asile dans l'UE<sup>2</sup>.

Il faut souligner, à cet égard, **l'impact de plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme**, condamnant le renvoi de migrants dans les pays de première entrée au motif que ceux-ci ne leur offrent pas des garanties suffisantes au regard de la Convention européenne des droits de l'homme, en particulier son article 3 qui interdit les traitements inhumains ou dégradants.

<sup>1</sup> « La solidarité européenne en matière de droit d'asile : contraintes et limites », Corinne Balleix, *Questions internationales* n° 78, mars-avril 2016.

<sup>2</sup> European Asylum Support Office (EASO) *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2014*, juillet 2015.

---

Par l'arrêt de grande chambre n° 30696/09 du 21 janvier 2011 *MSS c. Belgique et Grèce*, la CEDH a ainsi condamné la Grèce et, par ricochet, la Belgique, en raison des conditions de détention en Grèce et des défaillances de la procédure d'asile grecque. De même, par l'arrêt de grande chambre du 4 novembre 2014 *Tarakhel c. Suisse*, la CEDH a annulé le transfert d'une famille afghane vers l'Italie, au motif de l'insuffisante capacité d'accueil de ce pays.

Quant aux **clauses relatives aux liens familiaux**, elles sont en pratique **peu utilisées** dans la mesure où elles impliquent des recherches complexes.

*c) Une insuffisante harmonisation des règles de l'asile*

Par ailleurs, la mise en œuvre de la règle de l'Etat responsable devait s'accompagner d'une **harmonisation du droit d'asile**. C'était, en tous cas, l'ambition formulée par le Conseil européen de Tampere d'octobre 1999, qui prévoit la mise en place d'un « **régime d'asile européen commun** » (RAEC).

Cet objectif n'a pas été parfaitement atteint<sup>1</sup>. Les trois directives adoptées entre 2003 et 2005<sup>2</sup> à l'issue de négociations difficiles laissent en réalité des marges de manœuvre aux Etats membres, expliquant des écarts importants dans leur application. L'adoption laborieuse en 2013 d'un « paquet asile » constitué de nouveaux règlements et directives, annoncé dès 2004 par le programme de La Haye, n'emporte pas non plus d'avancées significatives.

L'absence de vision commune de l'asile transparaît aussi à travers la difficulté des Etats membres à se doter d'une **liste commune de pays sûrs** permettant un traitement rapide de demandes d'asile introduites par des personnes ayant la nationalité de pays tiers considérés comme tels.

Enfin, **fait défaut, à l'échelle européenne, un organe doté de véritables compétences en matière d'asile**, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) mis en place en 2011 n'étant jusqu'à présent qu'une instance de coordination aux fonctions limitées (formations, prévisions), dépourvue de moyens et n'intervenant pas dans le processus de décision, même s'il faut souligner que son action en matière de soutien opérationnel est en train de monter en puissance en Grèce.

*d) Un système structurellement déséquilibré*

Ce défaut d'harmonisation se traduit par des disparités (en termes de conditions d'accueil et d'accompagnement de délais de traitement, voire de chances d'obtenir l'asile), qui, ajoutés aux autres facteurs tels que le dynamisme économique, les perspectives d'intégration, les liens communautaires, **entretiennent les déséquilibres et expliquent l'attractivité**

---

<sup>1</sup> « Le droit d'asile, histoire d'un échec européen », Matthieu Tardis, Centre migrations et citoyennetés, IFRI, août 2015.

<sup>2</sup> Relatives aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile, aux critères et au contenu de la protection internationale (statut de réfugié et protection subsidiaire) ainsi qu'aux procédures d'attribution et de retrait.



des pays du nord et de l'est de l'Europe (Allemagne et Suède) pour les personnes en demande de protection, qui souvent, cherchent à éviter de demander l'asile dans le pays d'arrivée.

Ainsi, le « système Dublin » apparaît structurellement déséquilibré. Des correctifs ont bien été esquissés, comme l'adoption, en 2001, dans le contexte de la guerre du Kosovo, d'une directive sur la protection temporaire, qui vise à organiser une répartition des demandeurs d'asile, sur une base volontaire, en cas d'afflux massifs de personnes déplacées, mais qui n'a jamais été appliquée, ou encore l'instauration, à la fin des années 2000, de programmes de relocalisation d'ampleur limitée, au bénéfice de Malte

L'attachement de certains Etats membres, dont la France et l'Allemagne, à la responsabilisation des pays situés aux frontières de l'UE, a jusqu'à présent empêché toute tentative de révision.

### 3. Les difficultés de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne

#### *a) L'approche globale des migrations et de la mobilité*

Depuis une dizaine d'années, l'UE conduit un dialogue sur les questions migratoires avec les pays tiers, conceptualisé en 2005 sous le terme d'« **approche globale des migrations et de la mobilité** » (AGMM).

Sa mise en œuvre s'appuie sur **plusieurs dialogues régionaux** s'inscrivant dans le cadre de la politique européenne de voisinage (PEV) tels que le partenariat oriental, le processus de Prague, le processus de Budapest, le **processus de Rabat**, le Partenariat Afrique-UE Migrations, mobilité et emploi, ou encore le **processus de Khartoum**.

La France a soutenu dès sa création l'AGMM dans la mesure où elle est apparue comme le pendant, au plan européen, de la politique bilatérale qu'elle-même conduit, entre 2006 et 2014, à l'égard des pays tiers, à travers les « **accords de gestion concertée des flux migratoires** ». Sans renoncer à l'application des accords déjà conclus, elle a toutefois décidé de ne plus en signer de nouveau à la suite d'un rapport d'audit conjoint du ministère de l'intérieur et du ministère des affaires étrangères et du développement durable concluant que ces accords n'avaient pas donné les résultats escomptés, et de privilégier le cadre européen dès lors que l'UE est en mesure de consacrer davantage de moyens à cette politique.

Depuis 2012, **l'approche globale rénovée** vise en principe à mettre en œuvre des actions dans quatre domaines prioritaires :

- la facilitation de l'immigration légale et de la mobilité ;
- la lutte contre l'immigration irrégulière et la traite des êtres humains ;

- la valorisation de l'impact des migrations sur le développement ;
- la promotion de la protection internationale et du droit d'asile.

Cette approche globale affiche l'objectif d'un **véritable partenariat avec les pays tiers visant à permettre l'établissement d'une politique migratoire cohérente**, fondée sur le dialogue politique et une étroite coopération opérationnelle.

Visant à **lutter contre l'immigration irrégulière et à faciliter les retours des migrants irréguliers**, elle propose aux pays tiers d'accroître le contrôle de leurs frontières et de réadmettre leurs ressortissants entrés irrégulièrement sur le territoire de l'UE grâce à la signature d'**accords de réadmission**, en contrepartie d'avantages tels que des **accords de libéralisation ou de facilitation de visas** ou d'une **aide financière** destinée le plus souvent à renforcer leurs capacités juridiques et policières.

Dans le même temps, elle entend apporter un « soutien approprié » aux pays d'origine et de transit en favorisant leur développement économique et en leur offrant des voies légales de migration. Elle vise aussi à encourager le **développement de l'asile** dans ces pays à travers les **programmes régionaux de protection**, par lesquels l'UE finance le renforcement de leurs capacités administratives et juridiques pour le traitement des demandes d'asile.

Les **partenariats pour la mobilité** (PPM) constituent l'instrument privilégié de l'approche globale des migrations. Non contraignants, ils définissent les engagements réciproques de l'UE et du pays tiers en matière de politique migratoire, en prenant en compte les quatre domaines prioritaires précités. Ils incluent toujours un accord de réadmission et un projet de facilitation de visas. Huit partenariats pour la mobilité ont été signés jusqu'à présent, avec le Cap Vert, la Moldavie, la Géorgie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Maroc, la Tunisie et la Jordanie.

#### **Quel bilan peut-on tirer de cette politique ?**

**Le volet de l'approche globale consacré à la maîtrise des flux et à la lutte contre l'immigration irrégulière a été mis en œuvre**, notamment à travers la signature d'accords de réadmission.

Depuis 1999, l'Union européenne a ainsi signé **17 accords de réadmission** dont 13 sont effectivement en vigueur<sup>1</sup>. Ces accords présentent l'avantage de comporter une clause permettant la délivrance rapide des laissez-passer consulaires (passé un certain délai, l'autorisation d'expulser est acquise).

Cependant, ces **accords européens de réadmission cohabitent avec les accords bilatéraux de réadmission**, signés le plus souvent

---

<sup>1</sup> Pakistan, Géorgie, Hong-Kong, Macao, Sri Lanka, Albanie, Russie, Ukraine, Ancienne république yougoslave de Macédoine, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Serbie et Moldavie, Arménie, Azerbaïdjan, Turquie, et Cap-Vert.

antérieurement par les Etats membres (la France en a par exemple une quarantaine). Si la majorité des Etats membres utilisent les accords européens, certains préfèrent utiliser leurs accords bilatéraux, soit en raison de l'absence d'un protocole d'application bilatéral, soit parce qu'ils les trouvent plus simples, ce qui fragilise la politique européenne de retour<sup>1</sup>.

L'UE a par ailleurs des **difficultés à conclure des accords de réadmission avec certains pays de transit stratégiques**, comme l'Algérie et le Maroc, qui contestent la clause leur imposant de reprendre les ressortissants de pays tiers, essentiellement subsahariens.

Enfin, la mise en œuvre de ces accords bute sur les **difficultés classiques de la politique de retour** : difficulté à établir l'identité des personnes à renvoyer, à obtenir les documents de voyage auprès des consulats, réticence des Etats d'origine à coopérer du fait de l'enjeu que représente les transferts de fonds réalisés par les migrants...

Quant aux **autres volets de l'approche globale** (promotion de l'asile, migrations légales), **ils ont été moins mis en œuvre**. S'agissant de l'asile, les programmes de protection régionaux n'ont pas eu d'impact significatif, du fait d'un manque de stratégie et d'engagement des Etats membres, notamment en matière de réinstallation. Par ailleurs, l'UE n'a que des compétences limitées et sectorielles en matière de voies légales de migrations et ne peut donc consentir elle-même ce type de contreparties, très attendues des pays d'origine ; de fait, les engagements pris dans le cadre des partenariats pour la mobilité ne sont pas contraignants et relèvent de la bonne volonté des Etats membres<sup>2</sup>.

De manière générale, l'efficacité de cette approche a été jusqu'à présent difficile à percevoir ; elle semble avoir été en tous cas **insuffisamment incitative et hiérarchisée**.

#### *b) Le sommet de la Valette*

Cette politique a connu récemment une relance à l'occasion du **sommet de la Valette sur la migration qui a réuni, les 11 et 12 novembre 2015, l'Union européenne et les pays africains d'origine et de transit**.

Très soutenue par la France, cette initiative visait à jeter les bases d'un partenariat global destiné à trouver des solutions à la crise migratoire en Méditerranée centrale.

Elle s'est traduite par l'adoption d'un **plan d'action** prévoyant des **mesures concrètes pour la mise en œuvre de cinq thématiques prioritaires** (migrations et développement, lutte contre les causes profondes

---

<sup>1</sup> Bonnes pratiques en matière de retour et de réinsertion des ressortissants des pays tiers en situation irrégulière, deuxième étude ciblée 2014 du point de contact français du réseau européen des migrations (direction générale des étrangers en France du ministère de l'intérieur).

<sup>2</sup> « Le droit d'asile, histoire d'un échec européen », Matthieu Tardis, Centre migrations et citoyennetés, IFRI, août 2015.

des déplacements forcés et de l'immigration irrégulière, asile, lutte contre le trafic de migrants et la traite, retour et réadmission), seize projets ayant vocation à être mis en œuvre dès 2016.

À cet effet, l'UE a mis en place un « **Fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique** », qui doit permettre une mutualisation et un décaissement rapide des ressources des bailleurs.

Doté de 1,8 milliard d'euros de fonds européens (provenant essentiellement du Fonds européen de développement), ce fonds a vocation à être aussi abondé par des contributions des Etats membres pour atteindre 3,6 milliards d'euros. En mai 2016, ces derniers n'avaient cependant versé que 100 millions d'euros.

Le périmètre géographique du fonds fiduciaire comprend 23 pays répartis en trois grandes régions : Sahel et Bassin du Lac Tchad (Burkina Faso, Cameroun, Tchad, Gambie, Mali, Mauritanie, Niger, Nigéria, Sénégal), Corne de l'Afrique (Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Somalie, Soudan du Sud, Soudan, Tanzanie et Ouganda) et Afrique du Nord (Maroc, Algérie, Tunisie, Libye et Egypte). Il peut financer des projets régionaux bénéficiant également aux pays voisins (tels que la Côte d'Ivoire ou la Guinée). Le principe du ciblage prioritaire sur le Sahel/bassin du lac Tchad a été retenu, 1 milliard d'euros environ devant bénéficier à cette zone.

Dans le cadre du processus de La Valette est prévue la mise en place de centres d'information destinés à dissuader l'immigration irrégulière et à orienter les candidats à la migration vers les bonnes procédures, notamment en matière de protection.

La déclaration rappelle l'objectif de **promouvoir des canaux réguliers de migration et de mobilité** entre l'UE et les pays africains, concernant notamment les étudiants, les chercheurs et les entrepreneurs.

Enfin, pour faciliter les retours, il a été convenu de passer des arrangements administratifs pour **traduire juridiquement l'application de l'article 13 de l'accord de Cotonou**, qui est d'application directe.

---

### III. QUELLES RÉPONSES AUX DÉFIS POSÉS PAR LES MIGRATIONS ?

#### A. RÉPONDRE À L'URGENCE HUMANITAIRE

##### 1. Continuer à soutenir les pays de première entrée

Il est **indispensable que le dispositif de relocalisations continue à monter en puissance, ce qui suppose que l'ensemble des Etats honorent leurs engagements en proposant régulièrement des places.**

C'est notamment une nécessité pour réduire le nombre de migrants arrivés en Grèce continentale avant le 20 mars. Sur ces 48 000 migrants, environ la moitié serait en effet éligible à la relocalisation.

Le 11 juillet 2016, **3 056 relocalisations ont été réalisées à l'échelle européenne** dont 2 213 à partir de la Grèce et 843 à partir de l'Italie. Avec 991 relocalisations effectuées à cette date, **la France remplit à elle seule 32,4 % de l'objectif.**

Malgré les engagements pris, un certain nombre d'Etats ont effectué peu de relocalisations, la Pologne, la Hongrie et la Slovaquie n'en ayant, quant à elles, réalisé aucune.

De même, il est nécessaire que les **Etats membres honorent les demandes de personnels qui leur sont faites par les agences européennes.**

FRONTEX aura ainsi besoin de **1 500 experts, essentiellement des escorteurs, pour pouvoir remplir ses nouvelles missions en matière d'opérations de retour.**

La demande du Bureau européen d'appui en matière d'asile EASO porte, quant à elle, **sur 400 instructeurs et autant d'interprètes** pour assurer sa mission d'appui au service d'asile grec en vue de participer au traitement des demandes de recevabilité à l'asile dans les *hotspots*. Or, fin juin, EASO **n'était en mesure de déployer qu'une centaine de personnes, dont une quarantaine d'instructeurs, ce qui est loin de l'objectif.** Plusieurs Etats proposent des personnels dont le profil n'est pas adapté. Certains s'y refusent au motif de l'insécurité qui régnant dans les *hotspots*. Quant à la France, qui avait annoncé l'envoi de 100 experts, elle n'a en réalité mis à disposition que quelques fonctionnaires et surtout elle **n'impose pas aux officiers de protection de l'OFPRA**, dont la compétence est particulièrement reconnue, de participer au **traitement des demandes d'asile dans les hotspots grecs**, ce qui est regrettable.

Cette situation est **préjudiciable en particulier à la mise en œuvre de l'accord UE-Turquie qui requiert le traitement rapide des demandes d'asile** en vue de permettre le renvoi effectif vers la Turquie des migrants non éligibles à l'asile en Grèce. La lenteur du traitement des demandes a aussi pour conséquence le **maintien dans les hotspots de plusieurs milliers**

**de migrants dans des conditions humanitaires difficiles.** Au rythme actuel et sans un soutien accru, **le stock de demandes à traiter (de l'ordre de 8 500) ne sera pas résorbé avant octobre prochain.**

## **2. Développer les voies d'accès à l'asile**

Les voies légales d'accès à l'asile sont insuffisantes par rapport aux besoins.

### *a) Augmenter significativement le nombre de places de réinstallations*

Selon le HCR, **le besoin de réinstallations pour 2017 à l'échelle mondiale porte sur 1,19 million de personnes. Les réfugiés syriens devraient représenter 40 % de ce besoin** (480 000 syriens, soit 10 % de ceux qui se trouvent hors de Syrie), les réfugiés soudanais 11%, les Afghans 10 % et la république démocratique du Congo 9 %.

Gérées par le HCR, les réinstallations s'adressent particulièrement aux réfugiés les plus vulnérables comme les survivants de la torture, des réfugiés affectés d'une grave maladie ou des femmes assumant seules la charge de plusieurs enfants et sans aucun soutien familial.

Du fait de la crise syrienne, le besoin a augmenté de 72 % par rapport à ce qu'il était en 2014. Or, malgré l'augmentation des quotas proposés par les Etats, le nombre de places offertes demeure sans commune mesure avec les besoins.

L'UE s'est engagée initialement (conclusions du Conseil du 20 juillet 2015) sur un quota de 22 504 réinstallations, sur lesquelles, au moment de la signature de l'accord UE-Turquie, environ 4 000 avaient été effectivement réalisées, les 18 000 restant étant alors « transférées » au dispositif « 1 pour 1 » de l'accord UE-Turquie, dont le volet réinstallation porte sur 72 000 places sur deux ans.

Au 11 juillet, le **nombre total de réinstallations effectuées dans le cadre de ces deux dispositifs s'élève à 8 268**, dont 735 dans le cadre du « 1 pour 1 ». Il convient toutefois de souligner que, compte tenu du transfert précité, l'UE n'a désormais d'engagements de réinstallations qu'à l'égard de la Turquie, **au détriment de la Jordanie et du Liban.**

Lors de la Conférence de Genève du 30 mars 2016 sur les réfugiés syriens, organisée à l'initiative du HCR, les Etats se sont engagés sur un total de 180 000 places, comprenant non seulement les réinstallations, mais également d'autres voies d'accès à l'asile (visa humanitaires, bourses d'études et programmes de parrainage privé).

### L'effort de la France en matière de réinstallations

En 2016 et en 2017, la France s'est engagée à réinstaller **2 375 réfugiés syriens dans le cadre de la décision européenne du 22 juillet 2015** (dont 1 273 pour le Liban, 704 pour la Jordanie, 398 pour la Turquie) et **6 000 dans le cadre de l'accord UE-Turquie**. Au 11 juillet 2016, selon les chiffres de la Commission européenne, elle avait réalisé **335 réinstallations** sur ces engagements.

Par ailleurs, elle a accueilli 300 personnes en 2014 et 643 en 2015 au titre de **programmes bilatéraux avec le HCR** et s'est engagée, au plan national, à accueillir 2 000 réfugiés syriens supplémentaires à partir du Liban en 2016 et en 2017.

(Source : DGEF, ministère de l'intérieur)

Pour autant, en 2015, le HCR a été en mesure de traiter 134 000 dossiers de réinstallation, aboutissant à 82 000 réinstallations effectives. Pour 2016, l'objectif est de réaliser 143 000 réinstallations et pour 2017 170 000, ce qui reste très en-deçà des besoins.

**L'effort actuel n'est pas à la hauteur de la situation humanitaire à laquelle nous sommes confrontés. Il faut permettre une augmentation significative du nombre de réinstallations.** Cet effort doit être partagé par tous les membres de la communauté internationale. L'obtention d'un **engagement au niveau mondial** est l'objectif de la réunion de haut niveau sur les mouvements de grande ampleur de réfugiés et de migrants qui aura lieu à New-York, le 20 septembre prochain, en marge de l'Assemblée générale des Nations unies.

#### *b) Développer les visas humanitaires ou visas pour asile*

Certains pays délivrent des **visas humanitaires** permettant aux personnes en besoin de protection de se rendre dans le pays concernés en vue d'y demander l'asile. Il s'agit d'un dispositif discrétionnaire relevant de la souveraineté de chaque Etat.

**Son utilisation, qui constitue un complément aux réinstallations gérées par le HCR, mériterait d'être développée.**

- En France, les consulats peuvent délivrer des « visas aux fins de demander l'asile » ou visas pour asile qui sont des visas de long séjour, selon une procédure décrite récemment dans une instruction du 24 juillet 2015.

### La procédure de demande de visa pour asile

La procédure de demande de visa aux fins de demander l'asile prévoit qu'après avoir été saisi par un demandeur ou par un tiers intervenant pour lui, le consulat lui adresse un questionnaire. Après examen de celui-ci, si les éléments sont probants, le demandeur est convoqué au consulat pour un entretien dont le compte rendu est adressé à la direction de l'asile du ministère de l'intérieur pour avis et décision. Si la décision est favorable, le consulat délivre au demandeur un visa de long séjour « aux fins de demander l'asile », qui permet au demandeur de se rendre en France pour y déposer sa demande.

Au Moyen-Orient, ils concernent les minorités victimes de violences ethniques et religieuses. Leur délivrance obéit à des conditions restrictives puisque les demandeurs doivent :

- avoir fait l'objet d'une menace grave et réelle ;
- avoir un lien avec la France ;
- et disposer d'un hébergement à leur arrivée en France.

Selon les chiffres communiqués par le ministère des affaires étrangères et du développement international, **4 457 visas pour asile ont été délivrés** en 2015, dont 2 284 en faveur d'Irakiens et 1 804 en faveur de Syriens.

Le recours à ce dispositif a progressé ces dernières années, à la faveur de la crise au Levant, comme le montre le tableau suivant :

Année	Nb Visas délivrés
2010	651
2011	267
2012	223
2013	584
2014	2 434
2015	4 457

*Source : ministère des affaires étrangères et du développement international*

Néanmoins, cette progression est insuffisante pour répondre aux attentes. Le problème est surtout celui de **l'engorgement des services consulaires chargés d'examiner les demandes**, malgré les renforts de personnels récemment décidés (15 créations d'emplois en 2015 et 2016 destinés à des postes concernés par ces demandes, soit 1/3 des créations de postes dans les services de visas au cours de ces deux années).

De fait, les délais de traitement demeurent importants :

Poste	Délai de rendez-vous	Délai moyen de réponse	Nombre de dossiers en attente
Bagdad	pas de réception	1 à 6 mois	22
Erbil	5 mois	2 mois	516
Ankara	1 à 6 mois	3 à 6 mois	70
Istanbul	2 à 3 mois	1 à 6 mois	250
Beyrouth	1 à 15 jours	2 à x mois	100
Amman	7 jours	3 à 6 mois	90

*Source : MAEDI (données transmises le 27/04/2016)*



Il conviendrait donc de renforcer encore, même de manière temporaire, les moyens affectés à ces postes afin de leur permettre de traiter le stock de demandes. L'effort doit également porter sur la formation des instructeurs.

- À l'échelle européenne, selon une étude du Parlement européen<sup>1</sup>, 16 Etats membres délivrent ou ont délivré dans le passé des visas humanitaires.

Ce dispositif ne **dispose pas d'un fondement juridique solide en droit européen**, le code communautaire des visas prévoyant seulement la possibilité de délivrer des visas de court terme gratuitement ou moyennant un droit réduit, pour des raisons humanitaires. La forme prise par ces visas est très variable selon les Etats membres. Il s'agit ainsi, selon les cas, soit de visas nationaux de long séjour, soit de visas territorialement limités, soit encore de visas Schengen de court séjour. En outre, leur utilisation demeure assez réduite.

En vue de permettre un développement de cet instrument, il faudrait, comme le suggère l'étude précitée, prévoir un cadre juridique européen plus étoffé, ainsi qu'un mécanisme de contrôle de la délivrance de ces visas, incluant la collecte de statistiques.

### **3. Assurer un accueil digne des migrants et une meilleure prise en charge des mineurs isolés étrangers sur le territoire national et renégocier les accords du Touquet**

#### *a) Garantir un accueil digne aux migrants sur le territoire national*

Même si les camps ne peuvent être qu'une solution temporaire et que la politique de mise à l'abri individuelle, notamment par l'orientation vers les centres d'accueil et d'orientation (CAO) et l'accompagnement vers l'asile doit être poursuivie, il est **nécessaire d'assurer des conditions de vie dignes aux migrants dans les lieux où ils se regroupent spontanément** à leur arrivée.

Les mesures de sécurisation des frontières et les évacuations n'empêchent pas la formation et la réapparition de ces lieux de vie temporaires, qui sont intrinsèquement liés aux projets migratoires des personnes qui s'y établissent.

En revanche, **nous ne pouvons accepter sur le territoire européen des campements sauvages dans lesquels les conditions matérielles et sanitaires sont, selon le témoignage de personnels humanitaires, bien pires que celles constatées dans des camps gérés par des ONG dans des pays en développement.**

---

<sup>1</sup> « Humanitarian visas : option or obligation ? », study of the Policy department for citizens' rights and constitutional affairs, European Parliament, 2014.

---

La situation dans laquelle se trouvent les migrants de Calais reste à cet égard scandaleuse. Si la création d'un centre d'accueil provisoire se substituant à une partie de la jungle a constitué une amélioration, **sa taille reste totalement inadaptée aux besoins**. De sorte que **des milliers de personnes continuent de vivre à son immédiate proximité dans des conditions indignes et inacceptables**. Le gouvernement doit aller au bout de sa démarche et offrir des conditions d'hébergement décentes à la totalité de la population présente pour sortir celle-ci des risques sanitaires, d'insécurité, de violence, liés à la précarité et à la promiscuité. Si les services sociaux, les bénévoles et la police effectuent un travail remarquable sur place, celui-ci ne peut suffire à compenser l'indignité de la condition faite aux personnes se trouvant dans " la jungle ".

Vos rapporteurs considèrent que la « **peur de l'appel d'air** », trop souvent invoquée pour tourner le dos à ces problèmes, **ne tient pas**, compte tenu des flux réguliers observés, mais surtout face à l'exigence qui s'impose à notre collectivité nationale d'appliquer les valeurs qui sont les siennes à l'égard d'êtres humains en détresse. Ils demandent en conséquence **qu'avant l'hiver prochain, un nombre significatif de places soit ouvert dans des hébergements en dur**, permettant de faire disparaître la partie sauvage du camp, et que **l'accès aux services de base soit garanti**, y compris l'éducation pour les enfants.

L'installation récente, à l'initiative de la municipalité, d'un camp viabilisé à Grande-Synthe, mérite à cet égard d'être saluée, de même qu'il faut se réjouir que l'Etat ait finalement consenti à financer et à encadrer le dispositif. Ainsi, l'Etat doit aider les collectivités qui prennent ces initiatives tout en veillant à la sécurisation des infrastructures. Il importe que cela se fasse dans la concertation.

*b) Assurer une meilleure prise en charge des mineurs isolés*

Parmi les migrants, les mineurs isolés représentent une population en augmentation. Or, comme vos rapporteurs l'avaient constaté lors de leur déplacement à Calais et Grande-Synthe, **la prise en charge institutionnelle de ces mineurs est à la fois insuffisante et inadaptée**. En effet, lorsqu'ils sont placés dans des structures situées à l'extérieur, ces jeunes s'enfuient le plus souvent, et reviennent, compte tenu de leur projet migratoire, dans le camp, où ils vivent sous la dépendance des passeurs ou d'autres adultes.

Dans son étude<sup>1</sup> publiée tout récemment sur la situation de ces mineurs dans les camps du nord de la France, **l'UNICEF dresse l'inventaire de ces lacunes**, soulignant notamment l'absence d'enregistrement, de suivi et a fortiori de scolarisation systématique de ces jeunes (même s'il faut mentionner les avancées que constituent la nomination récente de deux instituteurs dans le camp de Calais et la scolarisation envisagée pour la

---

<sup>1</sup> « Ni sains, ni saufs : enquête sur les enfants non accompagnés dans le Nord de la France », UNICEF France, juin 2016.

rentrée prochaine d'enfants du camp dans les écoles de la ville de Grande-Synthe), l'inégale implication des conseils départementaux, responsables de cette prise en charge au titre de la protection de l'enfance, l'inadaptation des dispositifs proposés aux mineurs, l'insuffisante application qui est faite des dispositions du règlement Dublin III relatives au regroupement familial, le manque de lieux dans les camps et campements permettant d'approcher les jeunes avant de leur proposer une prise en charge....

Il formule des propositions, auxquelles vos rapporteurs souscrivent, visant notamment à **faciliter les contacts avec ces jeunes** (créer des lieux de protection sur sites, renforcer les maraudes), **mieux les informer sur les possibilités qui leur sont offertes, mobiliser et assurer une formation commune de l'ensemble des acteurs concernés**. Il est également **indispensable de procéder à l'identification et au suivi de cette population**, sur laquelle les chiffres fiables semblent faire défaut, et de garantir son accès à l'éducation.

**Vos rapporteurs ne sous-estiment pas les difficultés de l'action à entreprendre** s'agissant de jeunes souvent proches de l'âge adulte, particulièrement mobiles et tendant à faire prévaloir leurs projets personnels sur les solutions de stabilisation qui leur sont proposées.

**Il est nécessaire que l'Etat se saisisse du sujet pour proposer une prise en charge adaptée et coordonnée** entre les différents départements.

*c) Renégocier les accords du Touquet avec le Royaume-Uni*

Outre sa dimension humanitaire, la persistance de la situation des migrants à Calais et sur le littoral de la Manche comporte, pour vos rapporteurs, des **risques majeurs en termes d'ordre public**.

En effet, les rapports entre la police et les migrants dégénèrent parfois, ce qui a pu donner lieu à des affrontements et susciter des difficultés dont certaines ont pu être signalées au médiateur de la République.

Surtout, le **contexte psychologique** dans lequel évoluent les migrants comme la population de Calais pourrait déboucher à l'avenir sur des **réactions violentes, dont la gravité ne doit pas être sous-estimée**.

Dans ces conditions, il paraît indispensable à vos rapporteurs de **s'attaquer à la racine du problème**, en posant clairement la question de la **renégociation des accords bilatéraux avec le Royaume-Uni**. Les raisons qui ont conduit à la conclusion de ces accords sont en effet dépassées, compte tenu des problèmes de sécurité auquel notre pays doit faire face.

#### **4. Soutenir davantage les réfugiés dans les pays de premier accueil**

La plupart des réfugiés souhaitent rester dans la région voisine de leur pays d'origine, afin de se ménager la possibilité d'y retourner si la

situation s'améliore. Ce constat doit nous **inciter à soutenir les réfugiés qui résident dans ces pays d'accueil**, en contribuant à l'amélioration de leurs conditions de vie.

Il convient, à cet égard, de prêter une attention particulière au maintien dans la région des **Chrétiens d'Orient**, qui y sont installés depuis des millénaires et qui sont particulièrement tentés d'en partir, compte tenu des persécutions dont ils font l'objet de la part de Daech.

Or, faute d'un soutien massif, il faut craindre en effet une **dégradation des conditions de vie des 4,8 millions de réfugiés syriens installés dans les pays hôtes voisins de la Syrie**. Ayant épuisé leurs économies, ceux-ci se trouvent **désormais paupérisés**<sup>1</sup> (sept réfugiés syriens sur dix enregistrés en Jordanie et au Liban peuvent être considérés comme pauvres) et **en grande précarité**. S'ils bénéficient désormais de droits reconnus (accès au marché du travail, scolarisation) en Turquie, tel n'est pas encore le cas dans les autres pays hôtes, comme la Jordanie et le Liban.

Par ailleurs, pour ces pays d'accueil, **la présence des réfugiés représente une lourde charge**. La Jordanie estime qu'elle a représenté un coût de 6,6 milliards de dollars depuis 2011 et qu'elle est le principal facteur de la crise économique qui touche le pays. L'impact sur les services de base (alimentation en eau, santé..) est très important.

En dépit des mesures prises depuis deux ans par le Liban et la Jordanie pour limiter les nouvelles arrivées, ces pays voient aujourd'hui leur **stabilité et leur équilibre social menacés**, ce qui ne peut que constituer un sujet de préoccupation pour l'Europe dans cette zone instable qu'est le Moyen-Orient.

Il nous faut donc aider davantage ces pays d'accueil, non plus seulement sur un plan humanitaire, mais par un **soutien au développement économique bénéficiant à la fois aux réfugiés et aux communautés d'accueil**.

**S'agissant de la Turquie**, l'aide financière de 3 milliards d'euros convenue dans le cadre de l'accord passé le 18 mars dernier avec l'UE devrait y contribuer. **Il convient d'en accélérer le versement en surmontant les difficultés de procédures observées ces dernières semaines**.

Concernant **les autres pays, en particulier la Jordanie et le Liban**, notre priorité doit être la mise en œuvre **des orientations et des mesures adoptées lors de la Conférence de Londres du 4 février 2016**. Il convient notamment que les promesses de financements soient honorées. Rappelons qu'elle a donné lieu à des **engagements portant sur plus de 11 milliards de dollars** dont 6 milliards pour 2016 et à des annonces de prêts d'un montant total de 40 milliards de dollars et qu'en contrepartie, la Jordanie et le Liban

---

<sup>1</sup> Observations factuelles en provenance de la Jordanie et du Liban sur le bien-être des réfugiés syriens, étude de la Banque Mondiale et du HCR, décembre 2015.

---

se sont engagés à permettre l'accès des réfugiés à leurs marchés du travail et à scolariser les enfants réfugiés. **Sur les 11 milliards, l'UE et les Etats membres se sont engagés à apporter 7,15 milliards, soit 65 % du montant total promis.**

L'UE prépare dans ce cadre des « **paquets de soutien innovants en faveur de la Jordanie et du Liban** », qui incluent des mesures temporaires d'accès privilégié au marché intérieur

Enfin, une manière d'aider ces pays serait de **réévaluer les contributions nationales volontaires aux agences humanitaires de l'ONU** (HCR, PAM, Unicef..), dont les programmes d'aides permettent de réduire efficacement la pauvreté. Or, du fait de la croissance des besoins liée à la multiplication et à la persistance des crises, **les appels à contribution de ces agences n'ont été financés qu'à 53 % en 2015**, conduisant à une réduction drastique des programmes mis en œuvre.

Il faut noter, à cet égard, que les **contributions de la France à ces agences, dans le cadre du programme 105, ont été divisées par deux depuis 2007**. En 2015, la France leur a versé 85 millions d'euros (contre 135 millions pour l'Allemagne), ce qui la place au 20<sup>e</sup> rang des contributeurs, l'essentiel des contributions des Etats membres passant toutefois par l'UE.

Vos rapporteurs plaident donc pour un renforcement du soutien apporté aux **agences humanitaires onusiennes, dont les besoins ont augmenté en raison des crises**. Il importe toutefois que cet effort ait **pour contrepartie une modération des frais de gestion et de fonctionnement, souvent excessifs** (parfois supérieurs à 20 %) **prélevés par ces agences**, qui contribuent à réduire l'aide finalement délivrée.

## ***B. UN NÉCESSAIRE SURSAUT VERS PLUS D'EUROPE***

La gestion des flux migratoires est une question fondamentalement transnationale qui ne peut être traitée dans le seul cadre national. Elle appelle donc un approfondissement de l'intégration européenne et un renforcement de la politique étrangère européenne.

### **1. En matière de politique étrangère**

La crise des réfugiés plaide incontestablement pour **une politique extérieure plus active, en particulier dans les zones de crise**, tant pour la prévention des conflits que pour leur résolution.

Il convient de promouvoir activement la **recherche d'une solution politique en Syrie**, à l'égard de laquelle l'erreur de diagnostic de l'Europe a eu des conséquences dramatiques.

Sur cette question, M. Gaëtan Gorce tient à exprimer sa position personnelle : On peut s'interroger sur la cohérence d'une politique qui, en alimentant le conflit et son impact sur les populations civiles, nourrit le flot de réfugiés qu'elle cherche par ailleurs, notamment à travers l'accord UE-Turquie, à tarir. Les modalités de l'intervention française en Irak comme en Syrie gagneraient à être réévaluées et diminuées au bénéfice d'un effort diplomatique renforcé pour aboutir à un cessez le feu durable et la négociation d'un accord de transition. Plus de réalisme à l'égard du régime syrien, aussi odieux soit-il, est la condition d'une évolution vers la fin des bombardements sans laquelle le départ massif de Syriens continuera. Ou bien l'Union, et la France, fait le choix de la paix et en tire les conséquences. Ou elle estime une telle révision de sa politique impossible et elle doit alors se montrer beaucoup plus déterminée à accueillir les victimes du conflit.

En ce **qui concerne la situation en Libye**, qui est une préoccupation de premier ordre, l'UE et la France doivent continuer à **soutenir le gouvernement d'entente nationale** et poursuivre l'objectif de rendre possible un passage à la phase 2 b et 3 de l'opération Sophia, qui permettrait une lutte plus active contre les trafiquants, d'autant que nous avons adopté une résolution en ce sens. En effet, si l'élargissement récent de son mandat à la formation des garde-côtes libyens est un point positif, **cette opération contribue indirectement, dans sa forme actuelle, à aider les passeurs.**

## **2. Renforcer la protection des frontières extérieures de l'Europe**

La crise a démontré la **nécessité de renforcer l'implication de l'UE dans la protection de ses frontières extérieures.**

### *a) Mettre en place le corps européen de garde-frontières*

Un premier axe est de progresser dans l'eupéanisation de la gestion des frontières extérieures, comme y invitait déjà le programme de Stockholm (2010-2014).

En effet, la difficulté des Etats situés aux frontières extérieures de l'UE à résister seuls à la pression migratoire qui s'y exerce se traduit soit par l'absence de contrôle des flux de migrants, soit par le rétablissement de frontières intérieures qui mettent en péril l'espace Schengen.

C'est pour répondre à ce besoin qu'a été présenté le **15 décembre 2015**, dans le cadre d'un paquet de propositions législatives visant à renforcer la protection des frontières, dit « Paquet frontières », un projet de règlement relatif à la **création d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes**, tendant à renforcer les attributions et les pouvoirs de FRONTEX, à travers notamment l'attribution de moyens supplémentaires, la reconnaissance d'un droit d'intervention en cas de défaillance d'un Etat membre face à une forte pression migratoire mettant en danger l'espace Schengen et un rôle accru dans l'organisation des retours.

### **La création d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes**

Ce corps européen de garde-frontières et de garde-côtes regroupera une **Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes**, constituée à partir de FRONTEX, et les autorités nationales de contrôle des frontières.

L'Agence européenne des frontières disposera d'un droit de tirage sur une réserve d'au moins 1 500 experts nationaux, déployables dans un délai très court (3 jours à 5 jours ouvrés), correspondant à 2% du personnel des Etats membres employés à la surveillance des frontières nationales et sur une **réserve d'équipements techniques** que les Etats membres auraient l'obligation de lui fournir. Grâce à un renforcement de son budget, l'Agence pourra acquérir en outre ses propres matériels et doubler son personnel pour atteindre 1 000 agents d'ici 2020.

Un **centre de suivi et d'analyse de risques** sera établi au sein de l'Agence pour surveiller les flux de migrants entrant dans l'UE et à l'intérieur de l'UE. Des **officiers de liaison de l'Agence** seraient déployés dans les Etats membres présentant des frontières à risque.

Les évaluations de vulnérabilité des capacités opérationnelles et techniques des Etats et les recommandations qui en découleront auront un caractère obligatoire pour les Etats membres auxquels elles s'adresseront. Ces derniers devront s'y conformer dans un délai fixé par l'agence.

L'Agence se verrait reconnaître un **droit d'intervention** à la suite d'un acte d'exécution de la Commission **en cas de défaillance avérée d'un Etat membre ou s'il subit une pression migratoire disproportionnée**. Les Etats membres pourront solliciter des opérations conjointes, des interventions rapides à leurs frontières extérieures et le déploiement d'équipes de garde-frontières et de garde-côtes. En cas de pression migratoire très forte mettant en danger l'espace Schengen et d'insuffisance des mesures prises par l'Etat membre, la Commission pourrait adopter un acte d'exécution décidant de la nécessité d'une action urgente. Dans ce cas, l'Agence européenne des frontières déploierait des équipes de garde-frontières et de garde-côtes sur le terrain.

L'Agence pourra aussi **envoyer des officiers de liaison dans des pays tiers sources d'immigration** et de lancer, avec ceux-ci, des opérations conjointes, y compris sur leur territoire.

Un **rôle plus important** lui sera par ailleurs reconnu pour la mise en œuvre des retours des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Un **Bureau européen des retours** sera créé au sein de l'Agence européenne des frontières afin de permettre le déploiement d'équipes d'intervention européennes pour les retours, composées d'escortes, d'observateurs et de spécialistes des questions de retours. Un **document de voyage européen standard** destiné au retour contribuera à mieux faire accepter les rapatriés par les pays tiers. L'agence pourra organiser des opérations conjointes de retour avec un seul Etat membre, alors qu'elle ne peut le faire jusqu'à présent qu'avec un minimum de deux Etats membres, et procéder à des retours à la frontière, en coopération avec les pays tiers.

Enfin, l'Agence **intégrera la criminalité transfrontière et le terrorisme dans son analyse des risques** et coopérerait à la prévention du terrorisme avec d'autres agences de l'Union et des organisations internationales, dans le respect des droits fondamentaux.

Le texte du projet de règlement devant être définitivement adopté d'ici l'automne, **il conviendra de le mettre en œuvre dans les meilleurs délais**.

L'un des défis à court terme sera, pour la nouvelle agence FRONTEX, de **procéder aux recrutements** (plus de 200 agents en un an) rendus nécessaires par son changement de dimension.

La mise en œuvre de cette réforme imposera aussi aux Etats membres d'adapter leur organisation. Lors de son audition, le directeur central de la police aux frontières a ainsi souligné que l'augmentation significative du nombre d'experts à projeter dans le cadre européen rendait nécessaire une **nouvelle modélisation de la police aux frontières**.

*b) Renforcer les contrôles aux frontières extérieures*

Les enjeux de sécurité intérieure, liés notamment à la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, imposent de renforcer les contrôles aux frontières extérieures de l'UE.

Ce **renforcement apparaît comme un pré-requis en vue de permettre le rétablissement de la libre-circulation à l'intérieur de l'espace Schengen** et de préserver l'un des acquis de la construction européenne.

Pour mémoire, selon les chiffres donnés par le directeur central de la police aux frontières lors de son audition le 15 juin 2016, depuis le rétablissement, juste après les attentats du 13 novembre, des contrôles aux frontières intérieures, 22 000 mesures de non-admission ont été prononcées, **40 millions de passages ont été contrôlés**, les **fichiers de police ont été interrogés plus de 20 millions de fois** et 28 000 fiches ont été détectées. Ces chiffres prouvent l'importance des flux circulant sur le territoire européen et l'intérêt de renforcer les contrôles aux frontières.

Une première mesure, pour laquelle le « paquet frontières » en cours d'adoption prévoit une **révision ciblée du code frontières Schengen** (article 7§2) est de soumettre l'ensemble des **ressortissants de l'UE** (et non plus seulement, comme jusqu'alors, les seuls ressortissants de pays tiers) à des **contrôles approfondis lors du franchissement des frontières**. Ces contrôles consisteront en des **vérifications systématiques dans les bases de données telles que le système d'information Schengen (SIS)**, la base de données d'Interpol sur les documents de voyage perdus ou volés (SLTD) ou les systèmes d'information nationaux pertinents.

Il est également prévu d'autoriser la vérification des identifiants biométriques dans les passeports des citoyens de l'UE en cas de doute quant à l'authenticité ou à la légitimité de sa détention.

La protection des frontières de l'UE impose aussi de **renforcer le contrôle des entrées (et sorties) légales sur le territoire européen**, dans la mesure où celles-ci peuvent, par le biais de l'expiration des autorisations de séjour, contribuer à l'immigration irrégulière (phénomène des « *overstayers* »). C'est ce à quoi tend le **paquet de mesures dit « Frontières intelligentes »** (« *smart borders* »), en particulier le projet de règlement établissant un système d'entrée/sortie (EES), dont une version révisée a été présentée le 6 avril dernier.

Le système EES permettra un **suivi en temps réel de la validité des autorisations de séjour de ressortissants de pays tiers dans l'UE**,



préviendra la falsification de ces documents et facilitera l'identification des personnes dont l'autorisation de séjour est expirée.

### **Le système d'entrée/sortie (EES)**

Le système d'entrée/sortie doit remplacer le système actuel d'apposition manuelle de cachets sur les passeports, qui prend du temps, ne fournit pas de données fiables sur le franchissement des frontières (ils peuvent être illisibles ou contrefaits), ne permet pas de détecter les personnes dépassant la durée de séjour maximale autorisée et n'est pas utile pour résoudre les cas de perte ou de destruction de documents de voyage. Il doit ainsi permettre une **gestion efficace des séjours autorisés pour une courte durée, une automatisation accrue des contrôles aux frontières et une meilleure détection de la fraude documentaire et de la fraude à l'identité.**

Le système d'entrée/sortie (EES) s'appliquera à tous les ressortissants de pays tiers admis **pour un séjour de courte durée dans l'espace Schengen**, soit 90 jours maximum sur une période de 180 jours. Seuls les membres de la famille de citoyens européens ou de ressortissants de pays tiers bénéficiant de la libre circulation qui ne disposent pas de carte de résidence seront soumis à l'EES.

Il **conservera des données alphanumériques** (tels le nom, le type de document de voyage, les dates et lieux d'entrée et de sortie) **et biométriques** (une combinaison de quatre empreintes digitales et l'image faciale). Le projet de règlement prévoit que les autorités répressives des États membres et Europol auront accès au système sous réserve du respect de conditions strictes. Pour les personnes ayant dépassé le délai de 90 jours, une alerte basée sur l'EES pourra être créée dans le système VIS. Le système enregistrera aussi les refus d'entrée.

En février 2013, la Commission européenne avait présenté une première proposition qui avait été critiquée en raison du coût de l'opération et des dangers qu'elle comporte en termes de restriction des droits fondamentaux. Dans un avis du 19 juillet 2013, le Contrôleur Européen de la Protection des Données avait considéré que le système Entrée/Sortie dans l'UE fondé sur des données biométriques proposé par la Commission était "coûteux, insuffisamment justifié et intrusif".

**La proposition de règlement révisé** porte sur un système simplifié, le projet de règlement relatif à un programme européen d'enregistrement des voyageurs (RTP) étant retiré. De même l'interopérabilité entre le système EES et le système VIS, lequel est devenu depuis lors opérationnel, est un nouvel élément. Critiqué sur la somme de 1,1 milliard d'euros que devait coûter la première proposition, la Commission européenne évalue le coût de la mise en œuvre du nouveau projet aux alentours de 480 millions d'euros.

Concernant les critiques sur la rétention des données, le nouveau projet réduit « significativement » le nombre de données conservées, de 36 à 26. Au lieu de dix empreintes digitales, la nouvelle proposition prévoit le relevé de quatre empreintes digitales et de l'image faciale comme identifiants biométriques, ce qui permet de conserver la somme de données à un niveau raisonnable tout en accélérant les contrôles aux frontières et en permettant un usage plus large des 'systèmes en libre-service' aux points de franchissement des frontières. En effet, à l'avenir, les systèmes de libre-service et portails électroniques pourront être accessibles aux ressortissants de pays tiers et permettre ainsi le traitement automatisé de certaines étapes de la procédure de contrôle ainsi que la création de programmes nationaux d'enregistrement des voyageurs par les États membres désireux de les mettre en œuvre.

Les données seront conservées cinq ans et non plus 181 jours comme dans le projet initial, afin de garantir la bonne information des gardes-frontières.

*Source : Commission européenne*

Parmi les autres **pistes à promouvoir**, vos rapporteurs mettent l'accent sur la nécessité de :

- **assurer l'interopérabilité des différentes bases de données** (SIS, VIS, EURODAC, SLTD et bientôt EES) ;

- faire en sorte que **l'ensemble des Etats membres renseignent systématiquement ces bases de données et enrichissent leur contenu** (par exemple en versant dans le SIS les fiches S, les décisions de retour et les interdictions d'entrée sur le territoire) ;

- autoriser **FRONTEX à accéder directement aux systèmes d'information européens** (SIS, VIS, Eurodac notamment) : actuellement, en effet, l'agence européenne n'y accède que via les bases de données des Etats membres, ce qui pose des problèmes pratiques (langue...) et ne garantit pas son autonomie. Or la seule avancée prévue par le projet de règlement sur l'agence européenne de garde-frontières est que l'Etat hôte sera désormais tenu de permettre l'accès de l'agence FRONTEX à ces bases, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent. **Il est urgent d'aller plus loin que cette demi-mesure.**

- renforcer le **contrôle des documents d'identité lors du franchissement des frontières extérieures**, compte tenu du nombre important de faux documents en circulation.

### 3. Réformer le système d'asile européen

La récente crise a montré que le **système de Dublin**, qui fait théoriquement peser la charge du traitement des demandes d'asile sur les pays de première entrée, est dépassé, faute de fonctionner. Le programme de relocalisations d'urgence constitue une **dérogation temporaire** à ce système puisqu'il expire en principe en septembre 2017. Il convient donc de réfléchir à la **mise en place d'un nouveau système permettant un meilleur partage des demandes d'asile entre les Etats membres**.

La Commission européenne a formulé récemment des propositions en ce sens, articulées autour de deux options :

- la première **maintient le principe que les Etats de première entrée sont responsables des demandes d'asile** – censé les inciter à un meilleur contrôle de leurs frontières - tout en prévoyant un **correctif applicable en cas de forte pression migratoire** s'apparentant au dispositif actuel de relocalisations ;
- la seconde option porte sur un **mécanisme permanent de répartition** des demandes d'asile qui prendrait en compte la taille, le PIB et la capacité d'absorption des différents Etats membres.

Dans le contexte actuel de divisions entre Etats membres, avivé encore tout récemment par l'annonce du Premier ministre hongrois qu'un

référendum sur la question serait organisé dans son pays à l'automne, la deuxième option a peu de chances d'aboutir.

Il serait au moins raisonnable de **s'accorder sur la première qui permettrait de disposer d'un cadre juridique applicable en cas de crise**, plutôt que de devoir prendre dans l'urgence des décisions difficiles comme ce fut le cas à l'été 2015.

À terme, il faudrait aller vers un système d'asile commun, dans lequel le **Bureau européen d'appui à l'asile (EASO)** serait chargé du traitement des demandes d'asile. **En attendant, une montée en puissance de l'EASO, supposant un renforcement de ses moyens, est souhaitable** pour promouvoir une harmonisation du droit d'asile en Europe.

La proposition de la Commission européenne de **substituer des règlements aux directives en matière de droit d'asile en vue de réduire les écarts de régimes applicables entre les Etats membres** nous semble aller dans le bon sens.

Enfin, toujours dans l'optique de réduire les écarts de pratique, il faudrait aboutir rapidement à **une liste commune de pays d'origine sûrs**, un projet de règlement en ce sens ayant été présenté en septembre 2015.

### **C. INTENSIFIER LA LUTTE CONTRE LES PASSEURS**

**Le renforcement de la lutte contre les passeurs est une priorité.** Les mafias internationales, dont les modes opératoires se sont sophistiqués, jouent en effet un rôle de premier plan dans la structuration des flux de migrants qui s'achèment vers l'Europe, flux qu'ils contribuent à alimenter en diffusant offres commerciales et fausses informations. L'enjeu financier est, rappelons-le, très important pour ces trafiquants (le chiffre d'affaire lié aux passages en mer Egée depuis la côte turque en 2015 serait de l'ordre de **1 milliard d'euros**).

**La lutte contre ces réseaux suppose d'actionner simultanément de multiples leviers.** Vos rapporteurs souhaitent mettre tout particulièrement l'accent sur la nécessité de :

#### **1. Renforcer la coopération policière et judiciaire**

Il importe, tout d'abord, de renforcer la coopération internationale, en privilégiant la **mise en commun compétences et de ressources** et le partage de l'information, tant entre Etats membres qu'avec les pays d'origine et de transit.

##### *a) Entre les Etats membres*

Si la coopération bilatérale reste variable et tributaire de la bonne volonté des partenaires, il faut souligner les **progrès récents de la**

---

**coopération multilatérale, grâce au renforcement de l'implication d'Europol et d'Eurojust.**

**Europol, dont la lutte contre le trafic de migrants est devenue l'une des priorités,** apporte sa contribution aux enquêtes internationales, en fournissant assistance technique, analyse et renseignements criminels et en jouant un rôle de coordination. Depuis quelques mois, l'agence évolue vers une collecte plus active de l'information sur les filières, y compris par l'envoi d'équipes sur le terrain.

En **décembre 2015, un accord a été signé entre Europol et Frontex** en vue d'améliorer l'échange d'informations sur le trafic des migrants. En effet jusqu'alors, les informations recueillies par FRONTEX lors de ses entretiens avec les migrants étaient insuffisamment partagées, notamment du fait des contraintes liées à la protection des données.

En février 2016, a par ailleurs été mis en place au sein d'Europol un **Centre européen chargé de lutter contre le trafic des migrants** (*European Migrant Smuggling Centre ou EMSC*), qui doit faciliter l'échange d'informations et améliorer la coordination opérationnelle entre les Etats membres, et au moyen duquel Europol entend aider ces derniers à identifier et à démanteler les réseaux.

L'agence a procédé dans ce cadre à l'envoi d'officiers de liaison dans les *hotspots* ainsi qu'à Ankara.

Il importe désormais que cette démarche « pro-active » d'Europol débouche sur une **connaissance opérationnelle des réseaux de passeurs**, utilisable non seulement au sein de l'UE, mais également **dans le dialogue avec les pays tiers concernés**. Disposer d'outils opérationnels tels qu'une **liste nominative des trafiquants et une cartographie détaillée des réseaux** peut permettre en effet d'exercer une pression efficace et **d'amener à la coopération des partenaires aussi incontournables que la Turquie**.

Quant à **Eurojust**, qui permet la conduite d'enquêtes conjointes et la mise en commun de moyens, son action dans ce domaine a été renforcée à travers la mise en place d'un **groupe thématique sur le trafic des migrants**.

Il importe que les Etats membres de l'UE **continuent de renforcer leur coopération policière et judiciaire**, en collaborant avec Europol et Eurojust et en partageant mieux l'information.

Ils doivent également procéder rapidement au déploiement du réseau de **points de contact opérationnels uniques**<sup>1</sup> sur le trafic de migrants dont le principe a été validé par le Conseil européen. Il s'agit, pour chaque Etat membre, de désigner un correspondant unique pour faciliter la coopération et le dialogue entre Etats membres à ce sujet.

---

<sup>1</sup> Prévu par le plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants (2015-2020) du 27 mai 2015 et dont le Conseil européen a demandé l'instauration dans ses conclusions du 9 novembre 2015.

*b) Avec les pays d'origine et de transit*

**Ce sujet de la lutte contre les trafiquants doit aussi être davantage évoqué avec les pays d'origine et de transit (cf infra).**

S'agissant de la Turquie et des Balkans occidentaux, cet objectif est pris en compte, puisqu'il est prévu d'intensifier avec eux les échanges d'information ainsi que les enquêtes parallèles ou conjointes.

Il figure aussi en bonne place dans le cadre du processus de La Valette et des pactes migratoires que l'UE envisage de conclure avec les pays tiers.

Il importe, en tous cas, d'utiliser tous les leviers existants, tels que les officiers de liaison migration et les attachés de sécurité intérieure des ambassades, qui peuvent apporter formation et assistance technique aux policiers des pays tiers pour les inciter à judiciariser le traitement des procédures.

## **2. Exercer une surveillance accrue des flux financiers et agir sur les modes opératoires des passeurs**

Des efforts doivent être fournis en vue **d'améliorer significativement l'identification et l'incrimination des flux financiers illicites liés au trafic de migrants**, ainsi que le recommandait le Groupe d'action financière internationale (GAFI) dans un rapport publié en 2011<sup>1</sup>. En effet, comme le souligne Europol, moins de 10 % des investigations conduites en 2015 en matière de trafic de migrants ont permis d'établir des transactions suspectes ou des activités de blanchiment.

Pour progresser dans cette direction, il conviendrait notamment de contrôler davantage les remises de fonds alternatifs et les virements électroniques, d'incriminer l'auto blanchiment (qui est le blanchiment de ses propres fonds) ou encore d'obliger les personnes reconnues coupables de trafic de migrants à prouver l'origine de biens susceptibles de confiscation...<sup>2</sup>.

**L'utilisation d'internet et des réseaux sociaux** par les passeurs doit aussi faire l'objet d'une surveillance accrue car ils sont pour eux le moyen privilégié de promouvoir leurs offres et de diffuser de fausses informations aux migrants.

Compte tenu du nombre important de **documents d'identité frauduleux** (faux ou volés) **en circulation**, il est urgent de développer des

---

<sup>1</sup> Money Laundering Risks Arising from Trafficking in Human Beings and Smuggling of Migrants July 2011.

<sup>2</sup> Le crime organisé et les migrants, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, M. Irakli Chikovabi, 8 janvier 2016.

capacités d'identification de ces documents, en **formant et en affectant à cette mission des personnels compétents**. Cela doit aussi inciter à supprimer rapidement les documents d'identité non biométriques.

Enfin, il est nécessaire d'entreprendre des actions de **sensibilisation auprès des opérateurs du secteur privé** susceptibles de se trouver en contact avec les trafiquants, qu'il s'agisse de fournisseurs (d'embarcations, de gilets de sauvetage...) ou d'entreprises de transport (routier ou maritime).

### **3. Renforcer la coordination entre les différents acteurs intervenant dans la surveillance des flux irréguliers en Méditerranée**

De nombreux acteurs détiennent des informations et participent directement ou indirectement à la surveillance des flux et de l'activité des passeurs. Il est donc essentiel d'encourager les échanges et le partage d'informations entre ceux-ci.

Le *Forum Shade MED* qui rassemble depuis peu Frontex, l'opération Sophia, la Marine Italienne ainsi que les représentants des armateurs, va dans le bon sens.

Une autre avancée positive est l'annonce que l'**OTAN**, déjà présente en mer Egée, **pourrait prêter assistance à l'opération Sophia en Méditerranée centrale** et notamment la faire bénéficier de ses **capacités en matière de renseignement**.

### **4. Promouvoir la ratification et la mise en œuvre de la Convention de Palerme**

**Au niveau international**, l'instrument pertinent en matière de lutte contre le trafic de migrants est la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée<sup>1</sup>, dite **Convention de Palerme**, et plus particulièrement son **Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, mer et air**<sup>2</sup>. Cette convention comporte deux autres protocoles additionnels : le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants ; le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions.

La mise en œuvre de cet instrument, qui établit le cadre universel d'une coopération policière et judiciaire internationale visant à la prévention et la répression des phénomènes de criminalité organisée, incombe à l'**Office des Nations unies contre la drogue et le crime**. La mission de l'**ONUDD** est

---

<sup>1</sup> Adoptée par la résolution 55/25 de l'Assemblée générale le 15 novembre 2000 et entrée en vigueur le 29 septembre 2003.

<sup>2</sup> Adopté par la résolution 55/25 de l'Assemblée générale et entré en vigueur le 28 janvier 2004.

d'aider les Etats à adapter leur législation interne et à prendre les mesures nécessaires pour lutter contre le trafic de migrants.

Selon les avis recueillis par vos rapporteurs, il s'agit d'un **bon instrument**, prévoyant à la fois des **mesures préventives** (obligations de coopération entre Etats notamment) et des **mesures répressives** (incrimination du trafic de migrants, dispositions prévoyant l'interception des navires se livrant à ce trafic, obligation pour les Etats d'origine de reprendre leurs ressortissants, entraide judiciaire internationale pour la poursuite des trafiquants).

Ses limites tiennent à la fois à son **insuffisante ratification par les Etats d'origine et de transit des migrants** (seuls 142 Etats l'ont ratifiée, parmi lesquels ne figurent pas un certain nombre de pays d'Afrique et d'Asie, comme l'Erythrée, le Maroc, la Somalie, le Soudan et le Soudan du Sud, l'Afghanistan, le Pakistan) et à une **application insuffisante par les Etats qui l'ayant ratifié**, faute d'une législation interne adaptée ou de capacités suffisantes.

Enfin, il **manque un instrument de suivi permettant d'en contrôler la mise en œuvre**, la création d'un tel mécanisme ayant été écartée faute d'accord.

**Il convient de continuer à promouvoir la ratification et l'application de cette convention internationale et de ses Protocoles additionnels, par les pays d'origine et de transit des migrants et la doter d'un mécanisme de suivi et de contrôle.**

#### ***D. LUTTER CONTRE LES CAUSES PROFONDES DE LA MIGRATION IRRÉGULIÈRE***

La lutte contre les migrations clandestines ne peut reposer seulement sur un renforcement de la protection des frontières extérieures de l'UE. Il faut travailler à la résolution des crises et des conflits, favoriser le développement, prévenir les conséquences du changement climatique... Il est aussi indispensable de resserrer, en amont, la **coopération avec les pays d'origine et de transit**.

##### **1. Aider les Etats d'origine et de transit à mieux contrôler les flux irréguliers de migrants**

La coopération avec les pays tiers doit favoriser le **renforcement des capacités de ces pays à contrôler leurs frontières et à gérer la migration irrégulière**. Elle doit concerner aussi bien **les pays de transit**, comme les pays des Balkans occidentaux ou ceux du pourtour méditerranéen, qui, comme l'Egypte, connaissent une recrudescence des flux, que **les pays d'origine**, en Afrique, au Moyen-Orient et en Asie. À cet égard, il faudrait **ne**

**pas négliger le dialogue avec un pays comme l'Iran**, qui abrite un très grand nombre de réfugiés afghans (officiellement un million mais en réalité bien davantage) qui sont de plus en plus nombreux à emprunter la route de la migration vers l'Europe, du fait d'une dégradation de leur situation.

Il faut en revanche prendre garde, dans le cadre de cette action, à ne pas entraver les circulations régionales traditionnelles qui contribuent à réguler les migrations notamment africaines et à limiter les flux vers l'Europe. Par ailleurs, une politique de coopération ne doit pas être menée avec des pays dictatoriaux ou commettant des atteintes aux droits de l'homme et ne doit pas conduire à fermer les yeux sur ces questions.

La **coopération opérationnelle** dans le domaine migratoire peut recouvrir des **actions très diverses** : aider à l'amélioration de la collecte de données sur les réseaux de passeurs, à la conduite de procédures d'enquêtes dans les affaires de traite des êtres humains et de trafic des migrants, apporter de l'aide matérielle aux postes frontières et au déploiement de systèmes d'information...

Il faut souligner, à cet égard, le rôle des quelque **quarante officiers de liaison migration (OLI) français** déployés notamment en Afrique, qui contribuent activement au démantèlement des filières.

La coopération technique peut également donner lieu au **déploiement d'experts dans le cadre de missions ponctuelles**. Lors de son audition, M. David Skuli, directeur de la police aux frontières du ministère de l'intérieur a cité l'exemple d'un projet opérationnel franco-espagnol, financé par l'UE, qui consistera à installer une équipe au Niger en vue d'aider ce pays à mieux contrôler ses frontières, à identifier les filières et à fournir des informations aux services occidentaux participant au suivi de celles-ci.

La **coopération efficace** menée depuis plusieurs années **entre l'Espagne, le Maroc**, la Mauritanie et le Sénégal dans le cadre du projet *Seahorse Atlantico*, qui a permis de réduire les flux irréguliers par la route atlantique et la partie ouest de la Méditerranée, constitue un exemple à suivre.

L'UE devrait, de son côté, déployer bientôt des **officiers de liaison migration européens** dans ses délégations situées dans les pays d'origine et de transit.

Les efforts doivent également tendre à **améliorer l'efficacité de la politique de réadmission**, domaine dans lequel une coopération plus poussée est nécessaire avec de nombreux pays africains, mais aussi avec d'autres comme le Pakistan, l'Afghanistan et le Bangladesh qui, malgré l'existence d'accords de réadmission, refusent souvent de réadmettre leurs ressortissants. Il s'agit notamment de **faciliter la délivrance de documents de voyage ou laisser-passer consulaires**. Il importe, à cet égard aussi de conforter les capacités de réadmission, en aidant ces pays à se doter



de **registres d'état civil automatisés et de documents d'identité biométriques**, la difficulté à établir l'identité des personnes étant un frein considérable à la conduite des réadmissions.

L'amélioration de la politique de retour passe aussi par un soutien accru aux **retours volontaires**. Ceux-ci relèvent de programmes nationaux financés par l'UE. En 2013, les retours volontaires ont représenté 40 % des retours financés par l'UE.

## **2. Contribuer au renforcement de l'information et de la protection des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés**

La coopération avec les pays tiers doit également avoir comme objectif de contribuer au renforcement de la protection des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés dans les pays tiers.

Il s'agit notamment **d'assurer une meilleure information des migrants candidats au départ ou déjà en transit** et les sensibiliser aux dangers qu'ils encourent en s'adressant aux passeurs et en empruntant les routes de la migration clandestine. Cela passe par la **création de centres d'accueil et d'information** à l'instar de celui récemment mis en place à Agadez<sup>1</sup> ou de ceux qui sont en train d'être renforcés par Expertise France, en partenariat avec l'OIM, dans le cadre du processus de Khartoum (route migratoire UE-Corne de l'Afrique), au Soudan, en Somalie, à Djibouti et au Soudan du Sud.

Il faut aussi de développer **les capacités de ces pays en matière d'asile et d'accueil sur leur territoire de populations réfugiées** en provenance de pays voisins.

## **3. Soutenir le développement économique des pays d'origine**

Répondre au défi des migrations suppose aussi de **soutenir le développement économique des pays d'origine**, même s'il faut avoir conscience que dans un premier temps, le développement ne réduit pas la migration, mais au contraire la favorise.

Il faut pour cela s'attacher à **réduire les écarts de richesses à l'échelle mondiale**, notamment par une juste rémunération des matières premières et des ressources naturelles, la mise en place des transferts exigés par les dérèglements climatiques et prévus par la COP 21, une réforme système monétaire international permettant de mieux orienter les financements vers les pays dits du sud, ainsi que, bien sûr, par l'aide au développement.

---

<sup>1</sup> Il s'agit d'un centre géré par l'OIM, qui avait été créé en 2011 pour répondre à la problématique des migrants de retour au Niger après la crise libyenne et qui voit donc sa mission élargie à l'information des migrants en route vers le nord.

Or, malgré les sommes importantes dépensées depuis des années, celle-ci ne semble pas produire les résultats escomptés. Il paraît aujourd'hui nécessaire de **redéfinir les priorités de l'aide au développement**, particulièrement en ce qui concerne l'Afrique.

Comme l'a souligné le récent rapport de nos collègues Henri de Raincourt et Hélène Conway-Mouret<sup>1</sup> et comme l'a aussi suggéré M. Serge Michailof lors de son audition, celle-ci devrait être davantage **orientée vers la maîtrise de la croissance démographique, le soutien à l'éducation et l'agriculture**.

Il importe également de mettre à profit le **Fond fiduciaire d'urgence de l'UE en faveur de la mobilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique**, créé dans le cadre du processus de la Valette initié en novembre 2015 et doté de 1,8 milliard d'euros, qui constitue un cadre innovant pour mettre en œuvre des projets à impact rapide. Il faut pour cela que celui-ci reçoive les financements annoncés, notamment de la part des Etats membres.

Par ailleurs, il importe de **tirer davantage parti des diasporas**. Les migrations sont en effet un levier pour le développement à travers l'argent que les migrants renvoient au pays ou par les compétences qu'ils peuvent lui apporter, soit à distance (pas le biais des nouvelles technologies) soit dans le cadre d'un retour. Il faut mettre à profit davantage ces leviers en accompagnant ces dynamiques.

Enfin, cette politique doit s'accompagner d'une action destinée à **lutter contre la corruption et à développer la bonne gouvernance**, sans lesquelles il est illusoire de penser qu'une croissance équitable et bénéfique aux populations de ces pays puisse se développer.

#### **4. Un nouveau cadre de partenariat européen avec les pays tiers**

Dans une communication du 7 juin dernier, dont le Conseil européen a pris acte le 28 juin dernier, la Commission européenne a proposé un **nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers** tendant à une **meilleure articulation des politiques migratoire, commerciale et d'aide au développement** de l'UE.

Il s'agit de mobiliser différents instruments et sources de financement en vue de **renforcer le caractère incitatif de l'aide apportée** aux pays d'origine et de transit afin qu'ils coopèrent davantage avec l'UE en matière de contrôle de leurs frontières et de réadmission de leurs ressortissants.

---

<sup>1</sup> Sahel : repenser l'aide publique au développement, rapport d'information de M. Henri de Raincourt et de Mme Hélène Conway-Mouret au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées n° 78 (2015-2016).

Ce partenariat prendrait la forme de « **pactes** » **sur mesure**, élaborés en fonction de la situation et des besoins des pays concernés, un **premier groupe de pays cibles étant constitué** – outre de la Jordanie et du Liban comme pays d'accueil de réfugiés – **du Niger, du Nigeria, du Sénégal, du Mali et de l’Ethiopie**. La coopération avec la Tunisie et le gouvernement d’entente nationale libyen est également envisagée à court terme.

Il est intéressant de noter que dans ce cadre, la Commission juge souhaitable d’exploiter les « relations spéciales » que les Etats membres entretiennent avec les pays tiers et qui sont le « reflet de liens politiques, historiques et culturels tissés au fil de décennies de contacts ». **Incontestablement, un pays comme le nôtre peut jouer un rôle moteur dans ce dispositif.**

S’agissant du financement, le plan prévoit, dans un premier temps, d’allouer 1 milliard d’euros supplémentaire au Fonds fiduciaire d’urgence pour l’Afrique, dont 500 millions proviendraient du Fond européen de développement et 500 millions seraient apportés par les Etats membres.

À plus long terme, il envisage un « **plan d’investissement extérieur** » - inspiré du plan Juncker d’investissement pour l’UE – pour la mise en œuvre duquel serait créé un nouveau Fonds, doté de 3,1 milliards d’euros et susceptible de susciter des investissements publics et privés d’un montant total de 31 milliards d’euros, voire 62 milliards d’euros si les Etats membres et d’autres partenaires apportaient une contribution équivalente.

Selon la Commission, ces fonds doivent permettre de lutter contre les causes profondes de la migration irrégulière en **donnant des perspectives d’avenir chez elles ou près de chez elles** à des personnes qui seraient prêtes à risquer leur vie pour venir en Europe.

Parmi les outils susceptibles d’avoir un effet de levier, la communication évoque aussi **l’attribution de préférences commerciales et l’ouverture de voies légales d’accès à l’UE**, non seulement à travers la réinstallation de personnes ayant besoin d’une protection internationale, mais également par d’autres canaux de migration légale.

Force est toutefois de souligner que, dans ce domaine, les compétences de l’UE sont réduites (une directive portant sur le système de la « carte bleue européenne », dont une réforme est envisagée, définit par exemple les conditions d’entrée des ressortissants des pays tiers en vue d’occuper des emplois hautement qualifiés), les avancées ne pouvant relever que des Etats membres.

#### ***E. SE DOTER D’UNE VÉRITABLE POLITIQUE MIGRATOIRE***

De l’avis de nombreux observateurs, compte tenu des facteurs de migrations précédemment évoqués, **les mouvements migratoires auxquels nous assistons aujourd’hui devraient perdurer**. La France en particulier

devrait être concernée par les flux en provenance d'Afrique subsaharienne **via les diasporas.**

Quelles que soient les mesures de sécurisation des frontières que l'Europe pourra prendre, de manière tout à fait légitime, elle demeurera une **destination privilégiée pour les migrants.** Les routes migratoires se recomposent sans cesse et trouvent toujours de nouveaux accès.

**La principale raison est que l'Europe, continent stable et prospère au centre d'un arc de crises, attire et continuera d'attirer.** Nous devons vivre avec cette réalité de la migration, qui s'inscrit dans une tendance mondiale.

D'un point de vue démographique et économique, cela pourrait d'ailleurs être un avantage. Selon des projections d'Eurostat, **l'UE pourrait en effet perdre 41 millions d'habitants à l'horizon 2050**, la tranche des 20-45 ans se contractant de plus de 30 millions entre 2015 et 2030, ce qui pourrait se traduire par des pénuries de main d'œuvre dans certains secteurs.

Ceci étant posé, la véritable question est plutôt de savoir si nous préférons que cette migration soit irrégulière ou régulière.

La migration irrégulière expose les personnes qui la pratiquent à des voyages dangereux, les livre aux mains de trafiquants sans scrupule, les contraint au travail clandestin.

**La question de la migration légale, notamment de travail, mériterait donc d'être soulevée,** de manière objective, dans le débat public.

**L'absence de discours politique fort et clair sur ces questions nourrit en effet la crainte des opinions publiques.**

Aussi la France pourrait-elle se faire le promoteur, et pour ce qui la concerne **l'initiatrice, d'une politique visant à définir le nombre, la nationalité et l'aptitude professionnelle des personnes qu'elle est prête à accueillir chaque année sur son sol.** Il pourrait s'agir, par exemple, de pratiquer, comme au Canada, une immigration choisie en fonction des besoins exprimés par les employeurs potentiels.

Cette politique, qui **serait définie dans le cadre d'une loi pour une durée de cinq ans et donnerait lieu à un débat annuel au Parlement,** se déploierait à **partir d'accords conclus avec les pays d'origine,** en particulier l'Afrique occidentale.

Elle s'appuierait sur l'attribution de titres de moyen séjour (5 à 10 ans) autorisant une circulation régulière entre les deux pays signataires. Elle viserait certes à répondre à des besoins de main d'œuvre en France mais aussi à des besoins de formation des migrants concernés afin de renforcer, à leur retour, l'économie de leur pays.

---

Cette politique pourrait, en organisant les flux, **réduire les conséquences en pertes de vies humaines de l'immigration irrégulière** et légitimer en retour les moyens de l'action aux frontières contre celle-ci.

Cette proposition rencontra naturellement des objections notamment parmi ceux qui cherchent à exploiter l'angoisse que peut susciter dans nos pays l'arrivée de nouveaux migrants. Mais **la réalité du monde ne peut être ignorée**, d'autant que cette ignorance nourrit non seulement des fantasmes mais encourage indirectement une immigration souterraine dont les conséquences, pour tous et y compris notre cohésion sociale, sont beaucoup plus redoutables.

Les responsables politiques sont donc placés devant leur responsabilité. **Celle-ci est d'abord d'expliquer que le monde est en mouvement mais que ce mouvement peut être régulé et maîtrisé.** Et que c'est cette régulation qui permettra de tarir l'immigration irrégulière contre laquelle la lutte serait par ailleurs renforcée

De fait, **l'ouverture raisonnée de voies légales de migration** en fonction des besoins du pays d'accueil pourrait être la contrepartie du respect par les pays d'origine de leurs engagements en matière de lutte contre les flux irréguliers et leur coopération en matière de réadmission.

La mise en œuvre d'une telle politique devrait, à notre sens, avoir pour corollaires :

- d'une part, l'élaboration d'une **capacité d'anticipation, de prévision et d'analyse des mouvements migratoires** et de la mobilité qui, aux dires de certains experts, semble aujourd'hui être insuffisante ;
- d'autre part, la **conduite d'une véritable politique d'intégration**, permettant de transmettre les valeurs et principes de nos démocraties (égalité des sexes, laïcité et pluralisme). Une telle démarche, dont la nécessité commence à être prise en compte à l'échelle de l'UE, paraît en effet indispensable au maintien de la cohésion sociale et à l'acceptabilité sociale de l'immigration.

#### ***F. DÉBATTRE AUSSI DES MIGRATIONS AU PLAN MONDIAL***

La question des migrations doit aussi être prise en compte à l'échelle mondiale. Or ce dossier est resté jusqu'à présent le parent pauvre des instances internationales et des grands rendez-vous mondiaux.

Le système onusien ne comprend **pas d'organisation spécifiquement dédiée aux migrations.**

L'ambition de M. Kofi Annan, en 2003, d'instaurer une « gouvernance mondiale des migrations » reposant sur l'instauration d'un **groupe mondial sur la migration (GMM)**, composé des grandes agences de l'ONU, des commissions régionales des Nations-Unies, de l'OIT, du Haut-

Commissariat aux droits de l'Homme et de l'Organisation internationale des migrations (OIM), sur l'organisation, tous les sept ans, d'un « **Dialogue de haut niveau** » (DHN) et la tenue annuelle d'un « **Forum mondial sur les migrations et le développement** » (FMMD), n'a pas rencontré la dynamique espérée.

Le **traitement de cette question** par de nombreux acteurs et dans le cadre de multiples espaces de dialogue **reste fragmenté**. Il faudrait tendre vers une **organisation institutionnelle plus structurée**

Il n'existe, en outre, aucune convention internationale sur les droits des migrants. Seul instrument à l'échelle mondiale, la **convention des Nations unies de 1990 sur les travailleurs migrants et leurs familles** n'a été signée que par 48 Etats, qui tous sont des pays en développement.

La tenue le 19 septembre prochain d'un **sommet consacré aux déplacements massifs de réfugiés et de migrants** sous l'égide du président de l'Assemblée générale des Nations unies devrait être l'occasion de débattre des migrations à l'échelle mondiale, démarche qui, compte tenu du caractère global de cette problématique, mérite d'être encouragée.

---

## EXAMEN EN COMMISSION

*Réunie le mercredi 13 juillet 2016, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, a procédé à l'examen du rapport de MM. Jacques Legendre et Gaëtan Gorce, coprésidents du groupe de travail « Migrants ».*

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Mes chers collègues, nous examinons le rapport d'information de nos collègues Jacques Legendre et Gaëtan Gorce sur les migrants.

**M. Gaëtan Gorce.** – L'Europe est confrontée depuis presque deux ans à une pression extrêmement forte à ses frontières, en raison de la crise syrienne. Elle a accueilli l'année dernière plus d'un million de personnes alors que le rythme d'accueil des 10 années précédentes était de l'ordre de 100 000 à 150 000 personnes par an. On a donc changé de dimension, et la crise syrienne explique, sinon la totalité, du moins l'essentiel de ce flux, composé également d'Afghans, d'Érythréens et d'Irakiens.

Cette pression migratoire a révélé la faible capacité de réaction de l'Union européenne. Celle-ci n'a pas manqué d'information – elle était bien consciente du processus qui s'amorçait –, mais elle s'est heurtée à la difficulté à mobiliser les États et à leur faire partager un point de vue commun. Le mouvement migratoire auquel on a assisté a été pour partie provoqué par la diminution des contributions des États, y compris européens, aux programmes du HCR et au Programme alimentaire mondial. C'est dire le manque d'intérêt de nombreux États pour ces sujets.

Par conséquent, les outils de l'Union européenne – Schengen, Dublin – se sont révélés extrêmement fragiles. Les accords de Schengen, initialement conçus pour gérer la circulation à l'intérieur de l'Union, ont été confrontés à une pression externe à laquelle nous n'étions pas réellement préparés d'un point de vue tant technique que politique. Le règlement de Dublin, qui prévoit les règles relatives à l'asile, traduit principalement l'idée selon laquelle il ne faut pas permettre à certains États de se défausser sur les autres, d'où la règle du premier accueil, qui attribue la responsabilité de la prise en charge du demandeur à l'État dans lequel celui-ci se présente. Cette règle a mis en avant des États particulièrement fragiles, comme la Grèce.

On a donc pu avoir le sentiment que la réponse de l'Union européenne n'était pas à la hauteur des enjeux et que ce mouvement la fragilisait, malgré les tentatives de la Commission européenne d'avancer, reconnaissons-le, un certain nombre de propositions. Elle a en effet proposé dès le mois de mai 2015 – cela peut paraître tardif, mais c'est en réalité assez rapide – un plan d'action comportant des mesures de relocalisation. Toutefois, elle n'a pas réussi à convaincre les États membres, le dispositif

temporaire de relocalisation adopté à l'automne étant même contesté par certains États membres devant la Cour de justice de l'Union européenne. Par ailleurs, elle a mis en place dès 2014 un fonds destiné à soutenir les pays d'accueil confrontés à l'arrivée de réfugiés, sans doute pas suffisamment abondé. Par ailleurs, il aura fallu attendre mars 2016 pour qu'un fonds destiné aux pays européens de premier accueil, aujourd'hui abondé à hauteur de 700 millions d'euros, soit constitué. Aussi, notre première impression est que l'Union européenne a eu du mal à mobiliser ses outils et que ses réponses n'ont pas été à la hauteur des enjeux.

**M. Jacques Legendre.** – Finalement, c'est l'accord UE-Turquie, signé le 18 mars dernier, qui semble montrer une réaction un peu plus organisée de l'Union européenne. Cet accord prévoit le renvoi vers la Turquie de tous les migrants, y compris ceux qui demandent une protection internationale, en échange d'une aide initiale de 3 milliards d'euros destinée aux réfugiés, de la libéralisation des visas et de la relance du processus d'adhésion de la Turquie. Cela a permis de faire baisser significativement les flux sur cette route – on observe actuellement une cinquantaine d'arrivées par jour en moyenne, ce qui est très loin des chiffres du printemps dernier –, même s'il est difficile de dire si l'efficacité de l'accord est imputable au caractère dissuasif de la menace de renvoi, à un meilleur contrôle des flux par la Turquie ou encore à la fermeture, quelques jours plus tôt, des frontières sur la route des Balkans, sans doute les trois facteurs jouent-ils de manière combinée.

Je vous demande, mes chers collègues, de faire preuve d'un peu de patience à ce sujet, puisqu'une mission d'information a été mise en place au Sénat – notre collègue M. Billout en est le rapporteur et j'en suis le président – et que nous aurons l'occasion de vous présenter plus précisément nos analyses sur cet accord vers la fin du mois de septembre. Sans vouloir déflorer le sujet, je peux d'ores et déjà vous dire que nous nous posons toujours la question de son efficacité.

Le problème est-il définitivement réglé ? Il est trop tôt pour l'affirmer, l'existence de routes alternatives ou de voies de contournement étant à surveiller. Nous avons entendu parler de la réactivation d'une route partant d'Égypte et visant à rejoindre la péninsule italienne *via* la Méditerranée ; c'est une route extrêmement dangereuse, qui évite les opérations maritimes de la mer Égée et les côtes libyennes. Une ONG nous a également parlé d'une route entre la Turquie et l'Ukraine, mais rien ne confirme encore cette information.

Surtout, les arrivées ont repris sur la route de Méditerranée centrale, sans qu'il s'agisse d'un transfert de migrants syriens puisqu'elles concernent principalement des migrants économiques provenant d'Afrique subsaharienne et de la Corne de l'Afrique – Nigériens, Gambiens, Somaliens. Cette reprise est d'abord saisonnière, cette route, particulièrement dangereuse, étant moins empruntée l'hiver. L'entonnoir d'Agadez attire



beaucoup de monde au Niger et tient lieu de tête de pont pour la traversée du Sahara en direction du rivage libyen.

Ce flux de Méditerranée centrale s'inscrit dans une migration transméditerranéenne classique qui existe depuis des années, même si la situation en Libye depuis 2014 a, sans aucun doute, contribué à son accentuation. Il s'agit là d'un phénomène constant, structurel, et qui est appelé à perdurer. En effet, l'Europe, continent stable et que l'on croit prospère par rapport à une périphérie secouée par les crises et les conflits, attire et continuera d'attirer. Le différentiel de développement et l'explosion démographique en Afrique – elle pourrait compter 2 milliards d'habitants en 2050 contre moins d'un milliard actuellement – ne peuvent que conforter ce mouvement. Pour mémoire, au Niger, les femmes ont en moyenne sept enfants. Comment assurer, avec une telle pression démographique, le développement et l'amélioration du niveau de vie pour tous les enfants ?

À cet égard, le lien doit être fait entre ces flux vers l'Europe et un mouvement d'intensification des migrations qui est à l'œuvre à l'échelle mondiale. Selon les chiffres des Nations unies, le nombre de migrants internationaux a augmenté de 71 millions depuis 15 ans pour représenter aujourd'hui 244 millions de personnes, cette migration majoritairement régulière. Nous n'avons pas eu l'occasion d'enquêter sur les migrations asiatiques, mais elles sont importantes. En ce qui concerne l'Afrique, à côté des migrations vers l'Europe, il y a aussi des migrations intra-africaines importantes, qui contribuent aussi à déséquilibrer certains États.

**M. Gaëtan Gorce.** – Nous sommes effectivement confrontés à un phénomène mondial, qui concerne l'Europe depuis longtemps puisqu'elle n'a jamais été à l'écart des migrations, que ce soit comme point de départ ou comme point d'arrivée. Ce processus, qui paraît spectaculaire, reste relativement limité au regard de la population mondiale. En effet, cela correspond à une proportion de 2,8 % à 3,2 % de la population mondiale. Cela permet de relativiser un mouvement puissant, mais qui ne concerne qu'une toute petite minorité de la population mondiale. Au début du XX<sup>e</sup> siècle, on estime que la population de migrants correspondait plutôt à 5 % de la population mondiale.

Pourtant, on ressent ces mouvements plus fortement de nos jours parce que les écarts de richesse et les enjeux de sécurité ne sont plus les mêmes. Aujourd'hui, l'Europe est la première destination des mouvements de migration. Elle est la destination d'environ un tiers des migrants, juste devant l'Asie, l'Amérique attirant environ 20 % des migrations. Une partie importante des mouvements ont lieu dans un cadre régional, entre des pays voisins ou proches. On observe ce phénomène en Amérique, en Europe avec le nord de l'Afrique et une partie de l'Afrique centrale et en Asie, où les mouvements sont dirigés vers les pays les plus riches, le Japon et la Corée du Sud.

---

Dans ce contexte, la réponse de l'Europe doit être triple : tout d'abord traiter l'urgence, ensuite concevoir et mettre en place des dispositifs plus complets de contrôle des flux migratoires et enfin instaurer une vraie politique de migration prenant en compte ce phénomène important et croissant.

En ce qui concerne les mesures d'urgence, celles-ci sont notamment justifiées par la situation très difficile des personnes concernées. Près de 3 770 personnes sont mortes l'an dernier en traversant la Méditerranée et 2 800 sont déjà mortes depuis le début de l'année 2016. Il ne s'agit en outre que des chiffres connus, c'est-à-dire comptabilisant les personnes identifiées comme ayant disparu ou dont le corps a été retrouvé. Les morts doivent donc être beaucoup plus nombreux...

En second lieu, il faut réfléchir aux manières de maîtriser ou d'atténuer ce processus. C'est évidemment l'objet de l'accord passé avec la Turquie le 18 mars dernier.

Dans un premier temps, cela suppose de renforcer les moyens consacrés au maintien des populations tentées par la migration, dans les territoires où elles se trouvent. La plupart souhaitent rester à proximité de leur pays d'origine pour pouvoir y retourner dès que possible. C'est d'ailleurs sans doute l'impression que le conflit syrien ne cesserait pas rapidement qui a conduit des réfugiés syriens de Turquie à tenter de se rendre en Union européenne pour offrir un avenir à leurs enfants. Il convient donc de mobiliser des moyens pour maintenir ces personnes sur ce territoire. La conférence des donateurs pour la Syrie a recueilli 11 milliards d'euros de promesses de dons, qu'il faudra tenir. De ce point de vue, nous sommes sur la bonne voie, mais il faut garder une attention très forte pour concrétiser ces moyens.

Dans un second temps, il s'agit d'offrir des solutions d'installation sécurisée aux migrants. L'Europe s'y est essayée en mettant en place un dispositif de réinstallation de 22 000 personnes, objectif très modeste ; la réinstallation désigne le fait pour une personne qui se trouve dans un pays de premier accueil et qui est placée sous protection internationale d'être sélectionnée pour s'installer dans un pays européen ; à ce jour un peu plus de 8 200 personnes en ont bénéficié.

Il existe parallèlement un processus de relocalisation à l'intérieur de l'Union, pour accueillir les personnes installées en Grèce ou en Italie. L'objectif s'élève à 160 000 personnes ; pour l'instant, environ 3 000 personnes ont été concernées, dont environ 1 000 en France.

Depuis la signature de l'accord avec la Turquie, il y a une confusion puisque les réinstallations effectuées dans ce cadre peuvent s'imputer sur les relocalisations à effectuer. En outre, pour permettre les réinstallations, des retours de Grèce vers la Turquie sont théoriquement nécessaires. Au 11 juillet, le mécanisme du « un pour un » n'avait concerné que

735 personnes. Cela signifie qu'il est totalement inadapté au regard de la situation à laquelle nous sommes confrontés. On sait qu'un certain nombre d'États font preuve d'une mauvaise volonté manifeste pour participer à ces opérations, notamment le groupe de Visegrád qui a indiqué qu'il ne souhaitait pas s'associer à cette démarche.

En parallèle, d'autres mécanismes permettent de répondre à des situations d'urgence, notamment le visa humanitaire, auquel la France recourt. On a accueilli plus de 4 400 personnes par ce biais en 2015. D'autres États emploient ce mécanisme, mais dans des volumes encore insuffisants.

Enfin, une autre mesure d'urgence réside dans l'accueil des personnes arrivées sur le territoire de l'Union européenne. On connaît les difficultés que connaît la Grèce avec les 48 000 personnes qui sont restées sur son territoire. La logique voudrait qu'elles fussent progressivement relocalisées ; l'Union européenne a mobilisé plus de 260 millions d'euros pour aider la Grèce à gérer cette situation. Elle doit également aider l'Italie, qui est de plus en plus concernée par ce problème, puisque les flux se déplacent vers la Méditerranée centrale, mais les moyens qui seront mobilisés ne seront manifestement pas à la hauteur des besoins.

Concernant la France, qui a été relativement « épargnée », si l'on peut dire, l'accueil des réfugiés se fait principalement au travers de la réinstallation ou de la relocalisation, mais dans des proportions très limitées, quoique plus importantes que dans d'autres États. Se pose également la question très spécifique des migrants qui veulent rejoindre le Royaume-Uni, mais qui sont bloqués par la frontière de Schengen, et bientôt de l'Union européenne, à Calais et à Grande-Synthe.

Nous nous sommes rendus sur place pour constater la situation. Le camp de Grande-Synthe accueille à peu près 1 000 personnes et celui de Calais 6 000 migrants, dont 1 500 dans l'espace aménagé par l'État en début d'année, offrant des conditions d'accueil décentes.

La situation des personnes qui ne sont pas accueillies dans le camp aménagé par l'État est en revanche indigne. Ils habitent ce que l'on peut appeler un bidonville, c'est-à-dire des habitations de carton, de tôle, de bois ou de toile. Comme il n'y a pas de système de chauffage ni de cuisson, les migrants utilisent le feu dans les tentes et les habitations, avec tous les risques d'incendie que cela peut présenter. L'hygiène est très précaire en dehors de l'appui des services municipaux pour ramasser les ordures. Il n'y a pas de sanitaires à l'exception de ceux qui sont installés par certaines associations humanitaires. Enfin, s'agissant de terrains non aménagés, dès qu'il pleut, ils sont couverts de boue.

Il existe en outre des trafics et des pressions des passeurs, qui se battent pour prendre le contrôle de ces populations et monopoliser cette source de revenus. Cela ajoute encore à l'agressivité et à la délinquance sur place. Dans ce contexte, les mineurs isolés sont dans une situation très

fragile. Le département a beaucoup de mal à organiser le suivi et l'accueil de ces jeunes, qui doivent se déplacer au chef-lieu du département pour être pris en charge, ce qui n'est pas adapté.

Il conviendrait de s'inspirer de ce qui a été fait à Grande-Synthe, dont le maire, sur sa propre initiative, a mis en place un camp en bois avec des conditions d'hébergement décentes et une présence médicale importante. Ce camp est ouvert, mais reste sous surveillance policière, ce qui est plus rassurant pour les migrants qui s'y installent. Néanmoins, la question de la pérennité de ce camp se pose puisque l'objectif des autorités locales est de réduire la taille et le nombre de logements, alors que le besoin ne cesse de se renouveler. Sa fermeture sera donc très difficile à envisager.

Il serait souhaitable d'adapter la situation de Calais dans une telle perspective, pour ne pas laisser plusieurs milliers de personnes dans les conditions précédemment décrites. J'espère que l'État ne renoncera pas à l'appel d'offres qu'il a lancé pour construire des logements de cette nature. Il serait impensable de laisser les familles dans cette situation, il y va de la dignité de la République.

On nous objectera que cela créera un appel d'air. Pourtant, quand on rencontre ces migrants, on constate que leur détermination est telle que, quoi que l'on fasse pour tenter de les empêcher de venir, rien ne pourra les arrêter. Il faut imaginer ce que représente la décision de quitter le Kurdistan, le Pakistan, l'Érythrée ; cela suppose une détermination, une énergie et des ressources telles qu'ils ne s'arrêteront pas. Ils iront au bout de leur démarche.

Cela pose le problème des accords du Touquet, puisque la France s'est mise en situation, vous le savez, d'assumer la protection de la frontière britannique, qui se trouve désormais au niveau de l'embarquement et du passage sous le tunnel – elle se trouvait auparavant au milieu de la Manche. On gère donc une politique décidée par un autre gouvernement que le nôtre. Le Royaume-Uni investit beaucoup d'argent pour construire des barrières destinées à empêcher les migrants d'accéder à l'autoroute, au *parking* des camions, ou aux ferries ou pour installer des systèmes de caméras thermiques. Cela crée à Calais une situation impossible, qui décourage l'installation dans ce département.

**M. Jacques Legendre.** – J'ajoute quelques mots sur Calais, cas que je connais personnellement. Quand on visite le camp, on réalise à quel point il est abominable ; on ne peut souhaiter que cela perdure. Les bonbonnes de gaz au milieu des baraques en bois et les voies étroites pouvant retarder l'arrivée des secours engendreraient une catastrophe si un incendie se déclarait. La situation des mineurs isolés est également difficile. Disons-le franchement, la situation est indigne.

Le camp de Grande-Synthe est particulier, car il n'accueille que des Kurdes. Le camp de Calais n'est pas principalement peuplé de Syriens,

contrairement à ce qu'on pourrait croire. Ceux-ci sont minoritaires, mal vus et maltraités par les autres migrants. Il s'agit essentiellement d'Afghans et d'Érythréens.

Cette situation appelle deux commentaires. Dans un premier temps, on ne peut pas laisser ces personnes dans cette situation, il faut les traiter mieux ; ce camp n'est pas à la hauteur de ce que les Turcs, par exemple, font pour leurs propres migrants. Ensuite, il y a un problème de fond : nous faisons le sale travail pour le compte des Anglais.

Le Gouvernement ne propose pas de revenir sur les accords relatifs à la frontière de Calais, contrairement aux souhaits de tous les élus de la région. Certes, tant que les Britanniques ne seront pas officiellement sortis de l'Union européenne, la situation restera la même, mais cela conduit à la présence d'un camp pitoyable et, en outre, cela transforme une ville et un port français en une forteresse avec des barbelés et des caméras partout, ce qui la rend détestable.

J'en reviens à notre exposé pour aborder les mesures visant à permettre un meilleur contrôle des flux irréguliers. A ce sujet, il n'y a pas de réponse unique, il faut agir simultanément à plusieurs niveaux.

La crise a démontré la nécessité de renforcer la protection des frontières extérieures de l'Union européenne. La mise en place à l'automne, sous l'égide de Frontex, d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes doté d'une réserve de 1 500 gardes immédiatement mobilisables, est une avancée considérable, que la France appelait d'ailleurs de ses vœux depuis plusieurs années. Elle permettra d'aider davantage les États membres situés en première ligne à remplir leur mission de protection. Le renforcement de l'implication de Frontex dans la politique de retour des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière va également dans le sens d'une protection accrue aux frontières, comme la mise en place d'un système de contrôle entrée-sortie permettant de suivre la validité des visas et des autorisations de séjour sur le territoire européen. Il importe que ces mesures soient mises en œuvre sans tarder.

Il s'agit là d'un sujet essentiel. Si nous ne sommes pas capables de faire exister la frontière extérieure de l'Union européenne et d'en assurer le contrôle par Frontex, toute la zone de Schengen sera remise en cause. En effet, une fois cette frontière franchie, on peut se déplacer dans toute l'Europe. Or Schengen, la libre circulation dans l'espace européen, constitue un acquis essentiel de l'Union européenne, auquel on tient. Si l'on veut le conserver, il faut s'en donner les moyens.

**M. Daniel Reiner.** – Tout à fait !

**M. Jacques Legendre.** – Néanmoins, la seule protection de nos frontières ne saurait suffire, il nous faut agir en amont, sur les causes des migrations. La priorité est d'œuvrer par la diplomatie à la résolution des conflits, car, parmi les migrants figurent les réfugiés de guerre, qui doivent

sauver leur vie. C'est le cas des Syriens. Tout doit donc être fait pour mettre fin à cette crise qui n'a que trop duré. Beaucoup de pays semblent avoir pensé que ce conflit se réglerait vite et peut-être que certains concours extérieurs n'auraient pas été apportés au gouvernement syrien si l'on avait bien mesuré les enjeux.

La Libye, autre État failli, est devenue une véritable plaque tournante pour le transit et le trafic de migrants. Je rentre d'Afrique, où j'ai rencontré des parlementaires qui disent que nous avons voulu mettre de l'ordre dans ce pays, mais que nous l'avons fait de manière hâtive et que nous avons contribué à déstabiliser tous les pays voisins. Il convient donc de stabiliser cet État. Plusieurs centaines de milliers de candidats potentiels à un départ vers l'Europe sont actuellement en Libye. Au milieu d'eux se trouvent aussi des agents de Daech ; je ne dis pas que les migrants sont tous des terroristes dangereux, mais il ne faut pas non plus être naïf, des terroristes utilisent la couverture de la migration pour frapper le territoire européen.

Nous souhaitons que le gouvernement d'entente nationale de Libye réussisse son action. L'étape suivante devrait donc être le passage à la phase III de l'opération Sophia, dont l'utilité dans sa forme actuelle est sujette à caution, compte tenu des moyens qu'elle mobilise et de l'instrumentalisation dont elle fait l'objet de la part des passeurs. À ce sujet, il faut élever le ton. Un autre axe fort doit être, à notre sens, la lutte contre les passeurs, qui sont étroitement liés aux réseaux de la criminalité organisée.

**M. Daniel Reiner.** – Bien sûr !

**M. Jacques Legendre.** – Ce sont de grandes organisations criminelles, liées à la drogue ou à la prostitution. Le « chiffre d'affaires », si j'ose dire, lié au trafic de migrants dans et vers l'Europe donne le vertige, puisqu'il aurait représenté entre 4 milliards et 6 milliards d'euros en 2015, dont plus d'un milliard d'euros rien que pour les traversées de la Mer Égée depuis les côtes turques.

On se pose d'ailleurs à ce sujet quelques questions, à voix haute ou tout bas. Il fut un temps où l'on prétendait que les côtes turques ne pouvaient être contrôlées. Puis, une fois l'accord conclu, cette frontière s'est révélée miraculeusement contrôlée. Il faut donc avoir le courage de remonter ces filières pour les casser.

Nous devons faire de la lutte contre les passeurs une priorité, particulièrement au plan multilatéral, en mettant en commun les ressources et les compétences et en partageant l'information. Europol s'est positionné fortement sur cette question, en créant en son sein un centre chargé de lutter contre le trafic de migrants. Grâce à un accord passé récemment avec Frontex, Europol peut désormais exploiter les informations recueillies par cette agence lors de ses entretiens avec les migrants. Nous devons renforcer notre coopération avec Europol ainsi qu'avec les autres États membres et les pays tiers, pour démanteler ces réseaux. Obtenir des résultats dans ce

domaine suppose notamment d'exercer un meilleur contrôle des flux financiers liés à cette activité illicite et une surveillance accrue de l'utilisation d'internet et des réseaux sociaux par les passeurs. Ceux-ci se comportent comme de véritables agences, non de tourisme, mais de passage, et les sommes en jeu sont très élevées. Ainsi, si la frontière de Calais est à peu près bloquée, pour 9 000 euros, on vous garantit d'arriver au Royaume-Uni. Le migrant sans argent qui ne peut payer est obligé de monnayer ses services auprès des passeurs, au risque de se faire prendre, alors que celui qui a de l'argent passe la frontière sans problème. C'est insupportable.

Concernant les pays de transit, nous renforçons notre coopération avec la Turquie au travers de l'accord du 18 mars dernier. Pour que cet accord fonctionne comme prévu, nous devons continuer à soutenir la Grèce, notamment pour le traitement des demandes d'asile dans les *hotspots*. Nous n'avons pas pu en visiter, mais la situation n'y semble pas très bonne.

La plupart des 8 500 migrants arrivés dans les îles après l'entrée en vigueur de l'accord ont demandé l'asile en Grèce, ce qu'ils ne faisaient pas auparavant. Or le service grec d'asile non seulement est débordé, mais il ne parvient pas à prononcer des refus, ce qui empêche les renvois vers la Turquie, dispositif central de l'accord. Par conséquent, les Turcs ont beau jeu de souligner que l'accord prévoyait des échanges de migrants avec l'Europe, mais qu'ils ne peuvent envoyer de réfugiés vers l'Europe. Bref, une situation kafkaïenne...

Il est urgent de parvenir à surmonter ce problème, eu égard non seulement à la situation humanitaire dans les *hotspots*, où l'assignation à résidence des migrants crée des tensions et parfois des débordements, mais aussi à la nécessité de garantir l'efficacité de l'accord. À défaut, le message dissuasif de celui-ci, fondé sur le principe du renvoi, risque de s'éroder et les flux pourraient reprendre.

L'accent doit être également mis sur la coopération avec l'Égypte, pays par lequel transitent actuellement 10 % des flux de la route de Méditerranée centrale, et qui semble être une voie en développement depuis la fermeture de la route par la Grèce.

Enfin, il faut dialoguer et resserrer la coopération avec les pays plus lointains, en Afrique, mais aussi en Asie. Nous avons, par exemple, bien des difficultés à faire réadmettre par le Pakistan ses ressortissants. Il importe également de ne pas négliger le dialogue avec un pays comme l'Iran, qui abrite un très grand nombre de réfugiés afghans – un million selon le HCR, mais en réalité probablement plutôt 3 millions – dont la situation économique et sécuritaire se dégrade. Un nombre croissant de ces réfugiés afghans, qui n'ont jamais vécu dans leur pays d'origine, emprunte les routes de la migration vers l'Europe. Il s'agit d'un point d'attention dont il convient de se préoccuper.

**M. Gaëtan Gorce.** – L'objectif de la coopération à mettre en place avec les pays d'origine doit être une meilleure gestion des flux migratoires et des frontières. Cela passe par la coopération policière, l'amélioration de l'état civil, la fiabilisation des documents d'identité et la diffusion d'une meilleure information sur les risques des mouvements irréguliers.

En même temps, il faut aider financièrement ces différents pays, soutenir davantage leur développement économique. Le récent sommet européen de La Valette a ouvert des pistes en la matière, pour l'Afrique de l'Ouest. Néanmoins, les moyens mobilisés – 1,8 milliard d'euros – sont manifestement insuffisants. Rappelons que les ressources transférées par les migrants vers leur pays d'origine représentent 450 milliards d'euros par an, soit trois fois l'aide au développement qui leur est apportée. Les moyens mobilisés doivent donc être appropriés.

Cela renvoie d'ailleurs à la réflexion de notre commission sur l'aide au développement et sur la nécessité de redéfinir son organisation pour favoriser son caractère bilatéral et lui affecter des objectifs vérifiables.

Il paraît nécessaire également de réfléchir à long terme à la définition d'une politique de migration légale applicable à l'ensemble de l'Union européenne. Les mouvements irréguliers des flux migratoires ne pourront pas être maîtrisés par la simple répression et par le contrôle aux frontières ; nous ne parviendrons à l'organiser qu'en proposant à certains États – la France peut commencer par l'Afrique occidentale – de discuter des conditions selon lesquelles on pourrait accueillir par des voies légales un volume déterminé de personnes pendant une durée limitée – 5 ou 10 ans. Ces quotas pourraient être fixés tous les quatre ou cinq ans par le Parlement. On accueillerait ainsi des personnes en fonction de leur nationalité, de leur âge et de leurs aptitudes professionnelles ou à se former.

Organiser l'arrivée de ces migrants constitue la seule manière de réguler le phénomène et d'exercer de manière plus efficace et plus légitime les contrôles et la répression que la progression de l'immigration irrégulière rend nécessaires. Nous ne voyons pas d'autre solution qu'une réflexion en ce sens.

**M. Jacques Legendre.** – Les pays européens sont confrontés à des situations diverses. Certains pays manquent de main-d'œuvre.

**M. Daniel Reiner.** – Absolument.

**M. Jacques Legendre.** – Ils peuvent donc accueillir des migrants. Or quand on accueille un migrant avec un emploi, son intégration est plutôt bonne. D'autres pays, en revanche, ne sont pas dans cette situation. Il est plus difficile d'accueillir des migrants si l'on ne peut pas leur donner de travail. S'ils ne sont pas en mesure d'avoir une vie normale, cela pose des problèmes importants.



Cela ne signifie toutefois pas qu'il ne puisse pas y avoir de besoins en main-d'œuvre dans tel ou tel secteur. C'est pourquoi il nous paraît important d'engager une réflexion sur cette politique et d'en débattre au sein du Parlement. L'opinion s'inquiète et s'insurge quand elle a l'impression que l'on prend des décisions sans rien lui dire et quand on lui impose, au travers de dispositions techniques ou administratives, des personnes qu'elle ne souhaite pas spontanément accueillir. C'est un sujet politique important et il appartient au Parlement d'en connaître.

Pour conclure, nous voulons souligner que la crise des réfugiés que nous avons connue en 2015, au-delà des difficultés qu'elle a suscitées en Europe, a permis une prise de conscience mondiale de la nécessité d'avancer en direction d'une gestion ordonnée des flux migratoires. Je citais précédemment des chiffres à propos d'un continent qui me préoccupe personnellement, l'Afrique. Notre commission a adopté un rapport il y a peu affirmant qu'elle est notre avenir. Il s'agit de faire discuter entre eux des parlementaires français et africains à propos des migrations, pour aller au fond des choses. Ces débats sont devant nous.

Le 19 septembre prochain, un sommet est organisé dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations unies à propos des déplacements massifs de réfugiés et de migrants, qui devrait être l'occasion d'aborder ces questions.

Le rapport que nous présentons aujourd'hui traite d'un problème qui concernera une ou plusieurs générations.

**M. Jean-Pierre Raffarin.** – Je vous remercie, mes chers collègues, de cet immense travail, qui n'est pas fini. La réflexion que vous appelez de vos vœux doit se poursuivre.

**Mme Nathalie Goulet.** – Préalablement à ma question, je prie les rapporteurs de bien vouloir m'excuser. J'étais initialement incluse dans ce groupe de travail, mais la mission commune d'information sur l'islam a été constituée et je n'ai donc pu participer à ses travaux.

Je souhaite faire deux remarques. Tout d'abord, quelle est notre capacité d'acceptation de la détresse humaine ? On en parle comme on traiterait n'importe quel autre sujet alors qu'il s'agit d'êtres humains. Par ailleurs, soulignerez-vous dans votre rapport la question de la capacité d'acceptation de migrants qui n'ont pas la religion majoritaire du pays ? En effet le rejet vient aussi du problème de l'islam.

De même, analyserez-vous les politiques de nos voisins – je pense en particulier à l'Allemagne, au Danemark et à la Suisse –, consistant à confisquer les biens des migrants ?

Enfin, quelles sont vos préconisations en ce qui concerne le contrôle des aides financières ? L'Europe est capable de concentrer un budget important ; comment pensez-vous que l'on pourrait améliorer l'efficacité du

fléchage pour mieux recevoir et protéger ces migrants dans le cadre de l'obligation humanitaire qui nous incombe ?

**M. André Trillard.** – Je relève que, dans ce rapport, comme dans le reste de la société, on a fini par évacuer le statut de réfugié pour le remplacer par celui de migrants. Or, il s'agit de deux réalités différentes. Cela s'inscrit dans une façon très française de penser, qui incitait déjà à parler de « sans-papiers » plutôt que de personnes en situation irrégulière. On trouve toujours un mot pour éviter de dire la réalité. Il existe pourtant toujours des réfugiés et l'une des règles de la République consiste à les soutenir. Cela est passé à la trappe ; je le regrette.

**M. Jacques Legendre.** – Monsieur Trillard, nous faisons clairement la distinction entre les réfugiés et les migrants. Lorsque des personnes quittent leur pays pour sauver leur vie, les autres États ont un devoir d'assistance, de même qu'un capitaine de navire ne laisse pas se noyer des personnes qui se trouvent en mer et qui coulent. Cela est une règle.

Nous n'avons en revanche pas les mêmes devoirs à l'égard des personnes qui souhaitent venir travailler chez nous et qui sont d'ailleurs souvent demandeuses de l'aide sociale et de la protection qu'elles ne trouvent pas dans leur pays d'origine. Cependant, nous ne pouvons pas échapper totalement au débat. L'époque est ainsi faite que les gens circulent. On pourrait d'ailleurs aussi évoquer le cas des étudiants, qui veulent parfois rester en France. Cela peut nous arranger, mais cela peut aussi être très mauvais pour leur pays d'origine, c'est une forme de fuite des cerveaux.

**M. Gaëtan Gorce.** – Nous n'avons pas abordé dans le rapport les questions d'intégration, nous considérons qu'il s'agit d'un problème différent.

En ce qui concerne le développement, nous souscrivons aux conclusions de nos collègues Henri de Raincourt et Hélène Conway-Mouret. Il est nécessaire de réorganiser ces aides. Il faudrait que cela ressemble plus à ce que fait le Royaume-Uni, qui se fixe des objectifs clairs et n'engage ses crédits dans des opérations multilatérales que dans ce cadre-là.

Enfin, il faudrait prioriser et donner une priorité absolue à l'Afrique subsaharienne francophone, qui s'annonce demain comme l'une des sources principales d'immigration au regard de sa situation économique et climatique.

Au fond, nous avons eu le sentiment que l'Union européenne a fait l'essentiel sur les principes. Qu'il s'agisse de la mise en place de la relocalisation et de la réinstallation, de l'ouverture de fonds destinés aux pays d'origine et au pays de premier accueil, de l'amorce d'une réforme de Schengen et de Dublin, du renforcement de l'agence Frontex aux frontières, tous ces éléments semblent aller dans la bonne direction ; c'est pour cela que nous n'inventons pas de propositions nouvelles. Le problème réside dans la

capacité politique à mettre ces dispositions en œuvre et à dégager des financements.

Nous insistons particulièrement sur la nécessité de revoir les politiques d'accueil. Nous ne pourrions pas régler convenablement ces questions d'un point de vue économique, humain et social si nous ne mettons pas en place ce que certains appellent les « quotas », formule qui ne me plaît guère. Je n'étais pas convaincu par cette démarche lorsque nous avons initié ce travail, mais nous constatons bien que c'est la seule issue possible pour assurer une organisation viable des choses.

Enfin, la question syrienne est évidemment déterminante dans ce contexte. On ne peut pas, d'une part, mener une politique consistant à alimenter le conflit en bombardant la Syrie et d'autre part, ne pas en tirer les conséquences pour les réfugiés. Cela crée des obligations. Sinon, il faut sortir de cette situation pour gérer le problème des réfugiés à la hauteur de nos ambitions. Vouloir mener ces deux actions de front sans considérer les conséquences de l'une sur l'autre n'est pas responsable.

**M. Jean-Pierre Raffarin.** – Cette matinée aura donc été marquée par la réflexion selon laquelle on peut réussir une opération militaire et échouer une opération politique. Le rapport sur les Opex montrait que, si l'analyse militaire est indispensable, les questions politiques le sont tout autant. En l'espèce, les conséquences politiques des actions militaires sont aussi significatives que les décisions militaires.

Je mets aux voix le rapport d'information sur les migrants.

*Le rapport d'information est adopté à l'unanimité.*



---

## AUDITION D'EXPERTS EN COMMISSION

*Réunie le mercredi 11 mai 2016 sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, la commission a auditionné :*

*- M. le recteur Gérard-François Dumont, professeur de géographie à la Sorbonne Paris IV, spécialiste des migrations internationales et directeur de la revue Population et avenir ;*

*- et M. Yves Pascouau, chercheur à l'Institut Delors et directeur des politiques de migrations et de mobilité à l'European Policy Center.*

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** - Je vous remercie d'avoir accepté cette rencontre avec la Commission des affaires étrangères et des forces armées du Sénat sur ce sujet particulièrement difficile qu'est la question migratoire. Nous avons naturellement un très grand nombre de questions à vous poser en ce qui concerne l'analyse des flux, leur augmentation et leurs sources, et l'analyse des capacités d'accueil, tous facteurs qui indiquent le caractère préoccupant de cette crise et de celles qui nous attendent. La question est également celle de la capacité de l'Europe à gérer cette crise et de la remise en cause du pacte des valeurs européennes qui semble s'ensuivre. La prise en compte de la situation dans les pays sources conduit également à s'interroger sur les perspectives de l'aide au développement. Je vous propose ainsi de prononcer une intervention liminaire avant de répondre aux questions des membres de la Commission.

**M. le Recteur Gérard-François Dumont.** -Merci Monsieur le Président. La situation est assez grave, puisque c'est l'avenir de l'Union européenne qui est en cause. Vous me permettrez de tenir des propos qui ne seront pas très adoucis. J'organiserai mon propos en trois points : quelle est, d'une part, la nature de cette migration sachant que je me concentrerai sur ce que j'appelle les migrants venus de Mésopotamie, c'est-à-dire de Syrie et d'Irak, d'autre part, l'analyse de la réaction des Etats européens, enfin, quelle politique étrangère devrait être conduite dans les prochains mois.

Sur le premier point, la nature de cette migration est assez spécifique. Au premier regard, on pourrait penser qu'il s'agit d'une migration classique, certes intense, mais qui est liée à un conflit civil. Nous savons dans l'histoire que toute guerre civile entraîne le déplacement de populations qui, pour assurer leur survie, quittent leur pays et se rendent dans le premier territoire où elles peuvent assurer leur sécurité. Ce qui peut paraître également classique, c'est que l'exode se prolonge au fil des années car le conflit perdure dans les territoires d'origine, comme dans la guerre de l'ex-Yougoslavie où les exodes n'ont cessé qu'après les accords de Dayton. Ce qui est également classique, c'est que, lorsque les perspectives de retour sont faibles et que le premier pays refuge n'offre pas de conditions satisfaisantes,

---

on cherche ailleurs une solution meilleure. Pourtant, cet exode est tout à fait spécifique : en raison de la nature plurielle des combats, alors que dans beaucoup de guerres civiles seuls deux belligérants s'affrontent, de la présence d'une organisation dénuée de scrupules, l'Etat islamique, du jeu trouble de certaines puissances régionales et enfin, du fait que cet exode est pris dans un tourbillon géopolitique impliquant des acteurs locaux, régionaux et d'autres au-delà du Moyen-Orient. De ce fait, cette migration peut être considérée comme sans précédent historique.

Mon second point concerne la réaction des Etats membres et de l'Union européenne elle-même face à cette situation. Il est essentiel de préciser qu'au départ de cette crise qui commence en 2011, l'Union européenne croit que se produit en Syrie est une révolution et non le début d'une guerre civile. Ce diagnostic est une erreur fondamentale qui est liée à une méconnaissance de la réalité géopolitique tant interne de la Syrie que de celle de l'ensemble du Moyen-Orient. On le sait bien, puisque nos diplomates quittant l'ambassade de France à Damas en 2012 pensaient revenir quinze jours plus tard une fois installé un nouveau régime. Nous connaissons la suite ! Compte tenu de cette erreur d'analyse, les pays de l'UE ont laissé faire et ne sont pas venus en aide dès 2011 aux pays d'accueil. Ainsi, l'Union européenne n'a pas développé de solidarité avec la Jordanie, le Liban et la Turquie dès le début du conflit. Consécutivement à cette erreur, la question de la ré-émigration a été mésestimée. Tout conflit qui perdure suscite en effet chez les personnes déplacées qui se trouvent dans une situation défavorable une volonté de ré-émigration. Enfin, la Turquie, pour reprendre les paroles du directeur de Frontex, s'est organisée pour devenir une « autoroute à migrants », ce qui a facilité les activités des passeurs dont le chiffre d'affaires a atteint près de dix milliards d'euros pour la seule année 2015. L'Union européenne a également omis l'importance des contrôles frontaliers. De fait, le Code frontières Schengen n'est pas respecté depuis 1997 et l'on s'en est rendu compte à la suite de l'afflux de 2015. C'est donc depuis la mise en place de l'espace Schengen que ces règles ne sont pas respectées, ce qui concourt à sa fragilité. S'agissant du plan de répartition et de relocalisation de 160 000 migrants, j'ai considéré dès le début que ce plan ne serait pas appliqué tant il traite les gens comme des marchandises et qui entend les assigner à résidence, dans tel ou tel pays de l'Union européenne, selon une pure répartition géographique, sans prendre en compte ni les réseaux ni les atouts dont ils peuvent disposer localement. Pour comprendre l'accord avec Turquie, il faut évacuer les deux termes les plus présents dans les médias. Premièrement, le Président turc ne se livre pas à un chantage mais fait de la géopolitique, en cherchant à ce que le rapport de forces lui soit favorable et lui permette d'être dans une situation plus favorable. Deuxièmement, cet accord n'est pas non plus un jeu de dupes car il ne trompe personne, aucune partie n'étant dupe quant à ses conditions.

Mon troisième et dernier point concernera la politique extérieure et se déclinera en quatre éléments. Premièrement, il est nécessaire de conduire

---

un diagnostic géopolitique supposant de lutter contre les causes de l'exode. S'il y a immigration, c'est-à-dire arrivée de personnes dans un pays, c'est qu'il y a émigration, c'est-à-dire départ de ces personnes d'un autre pays. C'est bien sur ce départ qu'il convient d'agir et la diplomatie suppose de pouvoir discuter autant que possible avec l'ensemble des parties. À partir du moment où l'Union européenne, plutôt que de définir sa propre politique extérieure, s'aligne sur la position de Washington, comme c'est le cas aujourd'hui, ou parfois sur celle de Moscou, elle n'a manifestement plus voix au chapitre. Un tel diagnostic implique le développement de véritables actions géopolitiques et non de se contenter de bons sentiments qui conduisent aux catastrophes que nous constatons. Deuxièmement, il est très important, là où la sécurité est assurée dans les territoires de Mésopotamie, d'aider les personnes à vivre au pays et d'éviter qu'elles aient envie de partir. À cet égard, il faut rappeler le drame qu'a été la mort d'Eylan Kurdi sur une plage de Turquie. En effet, sa famille venait de Kobané, c'est-à-dire d'une ville libérée, et nous n'avons pas bougé le petit doigt pour sa reconstruction. À l'inverse, chaque fois qu'une catastrophe naturelle survient dans un pays du monde, nous essayons de l'aider à s'en sortir. Bien que cette ville fût libérée, cette famille n'espérait pas dans l'amélioration de sa situation. Nous devons aider les personnes à retourner là où la sécurité est correcte, ce qui passe notamment par l'aide à la reconstruction, l'envoi de vivres et de médicaments. Troisièmement, Schengen n'étant plus appliqué, il faut le réinventer. Schengen ne peut fonctionner que si l'on respecte ses deux aspects : la liberté de circulation à l'intérieur de Schengen suppose inévitablement un contrôle - je ne parle pas ici de fermeture - aux frontières extérieures. Soit il doit être décidé d'appliquer le Code frontières Schengen, soit d'autres modalités d'application de cet accord doivent être mises en oeuvre, sinon Schengen lui-même ne pourra perdurer.

Il faut ainsi réorganiser l'émigration de telle façon qu'on ne permette plus aux passeurs de profiter de la pauvreté et de la détresse des migrants. Cela signifie par exemple que les *hotspots* ne soient pas installés en Grèce, mais dans les pays de premier refuge, c'est-à-dire en Jordanie, au Liban ou en Turquie. Aujourd'hui, tous les migrants qui arrivent dans les *hotspots* de Grèce ont déjà financé les passeurs. Nous voyons bien le rôle de la Turquie, puisque, depuis l'accord passé avec elle, les flux de migrants vers la Mer Égée ont diminué. Preuve que la Turquie a les moyens de fermer sa porte, ce qu'elle n'avait pas souhaité faire, pour des raisons géopolitiques, dans les mois qui ont précédé.

En conclusion, quelle est la situation ? Des peuples qui souffrent, des hommes qui meurent malgré leur exode, des mafias de passeurs qui s'enrichissent et nous, pays européens, nous avons fait comme s'il s'agissait de la fin de l'histoire, alors que la géopolitique reste un élément fondamental de compréhension de l'histoire telle qu'elle se joue aujourd'hui. Nos pays et l'Union européenne doivent effectuer une révolution mentale et comprendre

que pour exercer un rôle utile à la paix et au développement dans le monde, il faut aussi comprendre les rapports de forces.

**M. Yves Pascouau.** - La question des migrants promet de continuer à figurer dans l'agenda politique de l'Union européenne dans les prochains mois, voire les prochaines années. Au constat d'une erreur d'analyse formulé par M. le Recteur, j'ajouterai l'impréparation des États membres de l'Union européenne à la situation que nous connaissons aujourd'hui. Cette impréparation tient principalement à deux éléments. D'une part, elle repose sur leur incapacité de prendre connaissance de la diversité des rapports émanant des différentes organisations internationales, comme le Haut-Commissariat aux réfugiés de l'Organisation des Nations unies (ONU) et de l'agence FRONTEX sur l'évolution de la situation qui était en train de se jouer dans le voisinage immédiat de l'Union européenne. La totalité des rapports indiquait que la situation des personnes déplacées dans les zones frontalières des conflits n'était plus supportable et qu'il leur fallait chercher ailleurs de meilleures conditions de vie. Ces rapports suggéraient également que le mouvement que nous avons vu apparaître à partir de la fin de l'été 2015 était tout sauf imprévisible. L'Agence Frontex signalait ainsi au troisième trimestre 2014 que parmi les 140 000 Syriens résidant en Égypte, un grand nombre avait déjà pris la route vers le Nord, sous-entendant que d'autres s'apprêtaient à le faire. Ces documents d'information apportaient un éclairage sur la situation. Or, personne n'a, semble-t-il, souhaité prendre en considération ce phénomène.

Le deuxième élément pouvant expliquer cette impréparation réside dans la manière dont les États membres perçoivent cette réalité migratoire. Les États membres de l'Union continuent de considérer que les politiques migratoires relèvent de la souveraineté nationale et ne sont pas des questions européennes. Or, par définition, tout mouvement migratoire est transnational, qui plus est à destination d'un espace de libertés et de circulation commun, dont la gestion implique une prise de décision commune. Aussi longtemps que cette perception perdurera, nous ne serons pas capables de répondre en commun à cette question. Participe également à cette difficulté le fait que les questions migratoires soient traitées dans une logique « affaires intérieures », c'est-à-dire relèvent du ministère de l'intérieur de chaque État. Or, la crise démontre que ce que nous vivons ici est tout sauf une question d'ordre interne. La question migratoire ne commence pas et ne termine pas à la frontière, fût-elle la frontière de l'Union européenne. Elle commence bien plus loin qu'à la frontière et relève de la politique étrangère, comme l'a souligné très clairement M. le Professeur Dumont. Mais la question migratoire se prolonge aussi longtemps après l'arrivée sur le territoire et pose la question de l'intégration. Si l'on veut sérieusement aborder la question migratoire, il faut penser la coordination des différentes politiques qu'elles soient étrangères, intérieures ou territoriales.



---

L'incapacité des États membres de l'Union européenne à sortir de ce schéma les a rendu incapables de répondre à la situation qui s'est déclenchée de manière brutale au mois d'août-septembre 2015. À défaut de planifier et d'agir, les États membres se sont retrouvés dans une situation de réaction. Nul besoin de vous dire que la réaction n'a jamais tenu lieu de politique. À partir de cette date, les mesures prises n'ont pas été suivies d'effets et n'ont pas permis de résoudre les problèmes.

Nous pouvons aborder la gestion d'une telle situation sous trois angles. De manière immédiate d'une part, la réponse que les États membres ont cherché à mettre en œuvre pour répondre à la situation a été une réponse opérationnelle. Elle s'est traduite, en Méditerranée, par le triplement des fonds destinés à financer l'opération Triton, par le lancement de l'Opération Sophia qui a pour but de démanteler les réseaux de passeurs et de détruire les navires. Si de tels dispositifs ont produit le plus d'effet et ont permis de démanteler un certain nombre de navires, les résultats des autres mesures sont très peu convaincants.

A l'extérieur, vous mentionniez, M. le Professeur, l'aide concédée aux pays tiers dans leur gestion des flux migratoires. Deux fonds fiduciaires ont été instaurés à cette fin : le premier, destiné à la Syrie, a été abondé par moitié par l'Union européenne et par les États membres, à hauteur d'un milliard d'euros. Lors du Sommet de la Valette, la création d'un autre fonds fiduciaire pour l'Afrique a été décidée, de même qu'ont été identifiés un certain nombre de partenaires africains avec lesquels il fallait travailler, s'agissant notamment de la gestion des flux migratoires. Il s'agissait d'allouer à ce fonds pour l'Afrique une somme globale de 3,6 milliards d'euros abondée pour partie par l'Union européenne et les États membres. Si la Commission européenne a versé 1,8 milliard d'euros, les États membres n'ont jusqu'à présent pas respectés leurs engagements de sorte qu'il manque l'équivalent d'1,7 milliard d'euros pour le Fonds fiduciaire pour l'Afrique. Cette situation souligne la difficulté d'appliquer les mesures adoptées en raison de la réticence des partenaires européens à honorer leur engagement, sans doute en raison de leur manque de confiance dans le dispositif.

D'autres mesures opérationnelles sont les *hotspots*, la relocalisation et l'accord UE-Turquie. L'idée des *hotspots* avait initialement été présentée par la Commission européenne au mois de mai 2015 suite au naufrage dramatique en Méditerranée qui avait entraîné la mort d'un millier de personnes. Créer ces centres d'accueil et d'enregistrement devait permettre de relocaliser les personnes accueillies. Or, leur installation s'est révélée d'une réelle complexité, en raison des contraintes matérielles et de terrain. Par ailleurs, le fonctionnement des *hotspots* requiert la participation des autres membres de l'Union européenne, en termes financiers, matériels et humains. Lors de la conclusion de l'accord UE-Turquie, la Commission européenne a estimé précisément le nombre de personnes devant être envoyées par l'Union européenne en soutien des autorités grecques dans les *hotspots*. Les chiffres

que je vais vous indiquer démontrent que nous sommes effectivement loin du compte. Le Bureau européen d'appui en matière d'asile a demandé l'envoi dans les *hotspots* de 400 interprètes tandis que les Etats membres de l'Union se sont collectivement engagés sur l'envoi de 118 interprètes. Aujourd'hui, seuls 63 ont été déployés. Lorsqu'on connaît la difficulté de déterminer si les personnes qui arrivent sont des réfugiés, des demandeurs d'asile ou sont animées par d'autres motifs, la question de l'interprétariat s'avère déterminante. Or, nous n'avons pas les moyens de procéder aux entretiens, faute d'un nombre d'interprètes suffisants. Les experts sont dans une situation analogue. Le Bureau européen d'appui en matière d'asile a demandé 472 experts et les Etats membres se sont engagés à en envoyer 470. Aujourd'hui, seuls 67 sont arrivés. Ces chiffres démontrent la difficulté d'établir un dispositif et de le faire fonctionner avec les moyens nécessaires, car les États-membres ne peuvent ou ne veulent participer à l'effort commun.

C'est là une question de solidarité, pas simplement en termes de relocalisation, mais aussi en termes d'aide à l'Italie et à la Grèce, afin que les dispositifs puissent fonctionner. Cette solidarité n'est pas assurée, faute de moyens suffisants. En ce qui concerne les relocalisations, depuis les huit derniers mois, nous n'avons pas atteint le seuil de 1 % des personnes relocalisées. Certes, les localisations doivent s'effectuer sur deux années et il est, les prochains mois pourront être, de ce point de vue, marqués par une capacité des États membres plus importante à contribuer effectivement à la relocalisation des personnes.

Je voudrais terminer sur deux aspects. Nous avons vu la réponse immédiate à la situation qui s'est traduite par une action opérationnelle. Un deuxième temps est celui de l'adaptation de notre système, en ce qui concerne tant l'espace Schengen que le droit d'asile et le système de Dublin. Ce temps législatif prend nécessairement du temps. Si on a bon espoir d'avancer assez rapidement concernant la modification du Code Frontières Schengen et la création d'un corps européen de gardes-frontières et de gardes côtes, l'adaptation des règles relatives à l'asile pose d'autres questions fondamentales. Il n'est pas tout à fait certain aujourd'hui qu'on s'entende sur la composition de la liste des pays d'origine sûrs. La question de savoir si la Turquie est un pays d'origine sûr est actuellement sur la table et donne lieu à des débats nourris au Parlement européen. Concernant le système Dublin, la proposition de réforme présentée la semaine passée par la Commission européenne risque de rencontrer de nombreuses oppositions.

Au-delà de l'opérationnel et du législatif, quelle devrait-être la stratégie européenne en matière d'immigration sur le long terme ? Les pays membres en sont dépourvus tant leur action dans ce domaine, comme dans nombre d'autres, s'inscrit dans le court terme. Nous étions parmi les tout premiers, dans l'organisation qui est la mienne, à indiquer aux chefs d'État et de gouvernement qu'il fallait, au moment de la définition des orientations de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, se placer dans une perspective de

long terme et de ne pas limiter sa réflexion sur les migrations dans les cinq prochaines années, mais de se situer jusqu'aux vingt-cinq prochaines années. La mobilité humaine, telle qu'elle se présente aujourd'hui, ne sera très certainement pas la même demain. Un certain nombre d'éléments vont en effet jouer. Ce ne sont pas seulement les conflits et les questions démographiques qui sont en jeu. Les questions climatiques, l'urbanisation du monde, ainsi que la montée de la classe moyenne sont aussi des facteurs d'évolution des migrations et de mobilité extrêmement importants. Comment peut-on établir une politique publique de gestion des flux migratoires sans avoir de vision de ce que sera demain la mobilité humaine ? Un tel travail n'a pas été, pour l'heure, conduit, et une lecture transversale de ce que devrait être une politique migratoire ne semble que débiter. Comment sommes-nous en capacité de prévoir, de planifier et de répondre aux flux ? Comment organise-t-on la mobilité sur un espace commun et l'accès des personnes qui arrivent à un certain nombre de services et de droits que l'Union européenne leur accorde ? Toutes ces questions ne sont pas abordées aujourd'hui, pour des motifs de calendrier électoral ou de mandat, et ce, sans que ne soient dessinés les contours d'une politique publique de l'émigration et de l'asile de l'émigration dans le futur.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** -Merci beaucoup. Ces questions sont lourdes d'enjeux. Comment les démocraties sont capables de gérer le moyen et le long terme ? Pour éclairer nos débats, nous avons la chance d'avoir deux coprésidents d'un groupe de travail consacré à cette question auquel je vais commencer par donner la parole, à savoir MM. Jacques Legendre et Gaëtan Gorce.

**M. Jacques Legendre.** - Je voudrais remercier les deux intervenants pour la clarté de leur propos étayés par des faits.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** - On peut être chercheur et concret ! Ça rassure toujours le Parlement.

**M. Jacques Legendre.** - Vous avez posé un certain nombre de questions et dénoncé la non-application du Code frontières Schengen dès son origine. Pourriez-vous nous dire pour quelles raisons l'Union européenne a immédiatement renoncé à l'appliquer ? La non-application des textes est en effet l'une des raisons de l'irritation des citoyens à l'égard des règles adoptées par l'Union européenne. Vous avez également parlé de la politique conduite avec la Turquie vis-à-vis des migrants. En visitant le camp de Calais, j'ai constaté que la majorité des migrants qui s'y trouvent n'est pas d'origine syrienne et que les Syriens présents se plaignent d'être minoritaires et mal perçus par les autres. Par conséquent, on ne peut traiter exclusivement d'un problème de réfugiés fuyant un pays en guerre car nous avons, mêlés à ceux-ci, des personnes qui ne se sentent pas à l'aise dans leur pays, comme des Afghans ou des Pakistanais, des Erythréens et des ressortissants d'Etats d'Afrique de l'Ouest dont la problématique s'avère différente. On a beaucoup parlé de la route de l'est et des Balkans. Mais les

premiers drames se sont produits en Méditerranée centrale et c'est en réponse à ceux-ci qu'ont été lancées des opérations navales parfois ambiguës qui, si elles permettent de sauver des vies, ce qui est essentiel et incontestable, sont utilisées par les passeurs pour faire exécuter par les marines européennes une partie de leur travail. S'agit-il d'amener les gens que l'on sauve dans les pays européens ou de les ramener dans leur pays de départ, ce qui risque de nous mettre en non-conformité avec les règles juridiques que nous avons acceptées ? Est-il logique, par exemple, que la Cour européenne des droits de l'homme puisse se prononcer sur ces questions et qu'elle ne laisse pas aux États la possibilité de déterminer la politique qu'ils souhaitent ? J'ai entendu à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe des critiques assez vives du Commissaire aux Droits de l'homme sur l'accord UE-Turquie, ainsi que des réserves du Secrétaire général du Conseil de l'Europe. J'observe enfin que le Conseil de l'Europe, qui est la seule institution à regrouper tous les pays européens et la Turquie, n'a pas du tout été consulté sur celui-ci. De même, lorsqu'on parle de Schengen, le Royaume-Uni n'est pas concerné. Or, il accueille l'une des plus fortes communautés de réfugiés et on sait bien que celle-ci représente une grande motivation pour les migrants qui choisissent ce pays comme destination finale. Pourriez-vous nous éclairer sur ces points ?

**M. Gaëtan Gorce.** - Je formulerai deux remarques. Vous nous dites que la question migratoire relève de la politique étrangère ; le problème, c'est qu'il n'y a pas de politique étrangère européenne et que nous ne disposons pas de l'outil à partir duquel elle pourrait être construite. La question n'est-elle pas alors d'imaginer un autre cadre de réflexion et de coopération que celui proposé par l'Union européenne, au sein de laquelle les résistances sont nombreuses ? Pourrait-il s'agir d'une coopération renforcée entre les grands États directement concernés par ces enjeux et qui disposent des moyens d'agir ? Quel rôle la France pourrait-elle jouer, qui a fait montre en la matière d'une grande discrétion pour des raisons politiques ? Certes, nous disposons d'un répit avec l'accord UE-Turquie, mais ce problème resurgira. J'en viens à présent à ma seconde question : la crise actuelle appelle une action de l'Union européenne, dont les mécanismes de concertation s'avèrent complexes. Mais n'est-elle pas aussi annonciatrice de futures crises migratoires qui répondront à d'autres causes, comme les catastrophes climatiques ou le désordre croissant constaté en Afrique de l'ouest ? Il est certain qu'il faut s'attaquer à ces causes en recherchant une concordance de notre politique étrangère, militaire et migratoire. Mais ne devons-nous pas aussi reconsidérer la façon dont nous travaillons avec ces États et territoires étrangers, comme en Afrique de l'ouest ? Une initiative française et européenne ne serait-elle pas indispensable en termes d'accompagnement et de développement ? On sait cependant que la poussée démographique et les turbulences économiques vont être telles qu'une telle initiative ne suffirait pas à résoudre la question de l'émigration. Ne devons-nous pas dès lors réfléchir à d'autres types d'échanges et de flux migratoires avec ces

territoires ? Est-il envisageable politiquement et techniquement d'organiser les arrivées et les départs sur le sol européen des populations concernées ? Enfin, s'agissant de la définition même des réfugiés, ce que disait notre collègue M. Jacques Legendre traduisait bien les incertitudes qui peuvent se faire jour. Nous appliquons des dispositifs conçus dans un autre contexte géostratégique face à d'autres situations et nous voyons bien que la définition du réfugié est en permanence questionnée. Certes, la notion de pays d'origine sûr fait débat et, plus généralement, la distinction entre le réfugié politique et économique. La cause de la migration afghane est à la fois politique et économique. Il est extrêmement difficile d'apporter une réponse satisfaisante. En s'astreignant à un examen au cas par cas de la situation de chaque demandeur d'asile, ce qui est en soi une bonne chose, mais au regard de critères extraordinairement difficiles à démontrer, le problème n'est-il pas rendu plus complexe encore ? Ne faudrait-il pas accepter de renoncer à cette distinction et aborder ce problème plutôt de manière globale, faute de pouvoir le traiter de manière aussi spécifique ?

**M. Jacques Gautier.** - Merci pour cette intervention à deux voix qui abordait ce sujet de fond. Je reconnais l'erreur d'analyse au départ, le manque de réactivité, mais aussi le manque de vision stratégique de long terme qui nous concerne. Je souhaitais également revenir sur la différence des deux immigrations : celle qui vient du Levant, dont on sent qu'elle est avant tout humanitaire liée à une menace physique et à la guerre civile qui vient d'être évoquée, et celle qui vient du Sud-Sahel, qui est de nature totalement économique et qui perdurera, même si nous arrivons à régler un jour le problème du Levant. Quelle est votre analyse sur ces deux flux migratoires qui sont divers, l'un durant beaucoup plus longtemps que l'autre et risquant de perdurer ? On voit bien les limites de l'Opération Sophia que nous avons évoquées tout à l'heure. Tant que nous ne passerons pas à la phase trois, nous sommes voués à être des passeurs complémentaires des passeurs et on voit donc la difficulté de l'exercice. Vous avez évoqué l'action sur l'environnement immédiat pour éviter les problèmes d'émigration et de ré-émigration. En ce sens, vous avez mentionné les trois pays qui ont accueilli le plus grand nombre de réfugiés : Turquie, Jordanie et Liban, avec la déstabilisation que l'on constate surtout au Liban. Permettez-moi une question que vous estimerez peut-être incongrue : si l'on veut éviter une émigration et permettre le retour des migrants dans leur pays d'origine, l'idéal est de les maintenir au plus près de celui-ci. Dans les zones du Nord de l'Irak sécurisé, voire dans les espaces les plus à l'Ouest de la Syrie sécurisée, le Haut-Commissariat aux réfugiés des Nations unies, soutenu par l'Europe, ne pourrait-il pas créer, en accord avec les parties, des camps de réfugiés qui permettraient d'éviter que ceux-ci quittent la Syrie ou l'Irak et faciliteraient les retours ? Je suis bien conscient des difficultés géopolitiques et politiques qu'une telle initiative ne manquerait pas de susciter, mais je crois qu'elle constitue la réponse la plus simple à ce problème d'immigration.

**M. Jean-Marie Bockel.** - Avec notamment mon collègue Jeanny Lorgeoux, nous avons rédigé un rapport qui s'intitulait « l'Afrique est notre avenir ». Nous étions à l'époque dans un certain optimisme et nous connaissions une croissance continue, même si nous étions lucides quant aux enjeux et aux risques. Nous sommes bien conscients qu'aujourd'hui les choses se tendent avec une immigration infra-africaine très importante et à travers le Maghreb, une immigration très forte vers l'Europe. Lorsqu'on voit les perspectives démographiques et climatiques, ainsi que les enjeux géopolitiques auxquels s'ajoute la mauvaise gouvernance qui reste encore très prégnante, le tableau va bien au-delà de tout ce que nous venons d'évoquer. J'aurais souhaité connaître votre vision de cet avenir.

**M. Christian Cambon.** - Sur le long terme, n'avons-nous pas le devoir de revisiter les politiques de développement qui traduisent en quelque sorte l'échec des pays européens dans ce domaine ? Allons-nous élaborer des politiques d'immigration qui ne reçoivent pas le soutien des opinions publiques comme en Autriche ? Dans le même temps, on continue à engloutir des sommes colossales en matière de développement et de coopération : 30 milliards d'euros pour le Fonds européen pour le 11<sup>ème</sup> Fonds européen de développement, sans compter les autres fonds. On voit bien qu'une bonne part de cette immigration, comme le soulignait notre collègue M. Jacques Legendre, est liée à une motivation économique pour nombre des migrants. Il y a toujours eu des régimes autoritaires, comme en Érythrée et au Mali, qui sont loin d'être des parangons de démocratie. Or, jamais on n'a vu autant d'immigration. A Mayotte, où j'étais récemment, près de 130 000 clandestins arrivent, y compris d'Afrique, entrant par cette porte sur le territoire européen. Ce n'est pas tellement le régime des Comores qui est contesté, mais c'est l'absence de subsides alimentaires. Le Tunisien vendeur d'oranges qui s'est immolé ne demandait pas plus de démocratie, mais simplement de pouvoir vivre de son travail. C'était là l'origine de ce printemps arabe. Ne faut-il pas revoir sérieusement le principe de ces politiques de développement ? Le Patriarche maronite du Liban que nous recevions avant-hier avec M. le Président Gérard Larcher, soulignait l'importance de donner les conditions de paix et de développement pour que les gens restent chez eux alors qu'une fois accueillis en Europe, ils n'y retournent plus. La seconde génération oublie d'ailleurs, nous a-t-il amplement expliqué, qu'elle est d'origine libanaise. Qui viendra les remplacer, sinon les représentants de Daech qui a besoin de s'implanter sur ce territoire ? En d'autres termes, ne faut-il pas revoir la politique non seulement conduite par la France, qui fait ce qu'elle peut et en fait beaucoup plus que bien d'autres, et plus largement par l'Europe et les États occidentaux en matière de développement, tant les sommes qui y ont été consacrées s'avèrent considérables ? Les boucles du Niger ont en effet englouti des milliards et lorsqu'on voit la situation du Mali, on se demande où est passé tout cet argent ! Ne faudrait-il pas avoir un autre regard sur la politique de développement, puisque la première nécessité de tous ces

---

peuples est de vivre en dignité, de pouvoir manger et se développer ? Quel est votre sentiment sur ce sujet ?

**M. Alain Gournac.** - Je souhaiterais remercier les intervenants qui ont été très intéressants et complémentaires. Disposons-nous d'études évaluant le nombre des migrants, non seulement syriens, qui sont amenés à rester ou à retourner vers leur pays ? Je ne sais pas s'ils seraient très heureux de s'installer en France. Ce n'est certes pas facile. Ma seconde question concerne le projet de contrôle des côtes libyennes qui permettrait non d'effectuer la moitié du travail des passeurs, mais de ramener les populations qui se trouveraient très près des côtes. Je pose cette question dans le souci de ne plus engraisser les passeurs car la somme que vous avez avancée m'a assommé.

**Mme Josette Durrieu.** - Merci infiniment à nos deux intervenants. Vous avez eu raison d'insister sur l'absence de volonté de l'Europe de réaliser l'ampleur de la situation. Nous sommes un certain nombre à siéger au Conseil de l'Europe qui comprend quarante-sept pays. Je souhaite témoigner ici du déni qui fut celui de l'Europe et de son absence totale de solidarité, alors que nous voulions seulement émettre un message humanitaire. Égoïsme, individualisme et nationalisme qui se sont ajoutés au tableau gris que nous pouvons faire de l'Europe aujourd'hui; j'ai vécu de manière dramatique, par moment, cette absence de volonté. Vous avez également eu raison de souligner que les *hotspots* auraient dû être établis dans les premiers pays d'accueil, à savoir le Liban, la Turquie et la Jordanie. Il fallait vraiment les aider et nous ne l'avons pas fait ! Nous n'avons pas non plus souligné le caractère exceptionnel des efforts de la Turquie, même si c'est avec l'intention politique sous-jacente d'en faire une vitrine. Je suis allé à Kobané en juin 2014 et je ne sais pas si c'était le meilleur ilot à reconstruire, tant il est coincé entre Daech d'un côté et la Turquie de l'autre. Une proposition de la France visait à les aménager très vite, suivant les zones pacifiées et dans les zones de conflit. Mais insistons sur ce que nous avons à faire et relayez ce message si vous êtes mieux entendus que nous. La France, pays de droit d'asile, a offert plus d'offres qu'elle n'a reçu de demandes et surtout, c'est le moment d'intervenir et de nous aider à anticiper sur les problèmes de réchauffement climatique qui entraîneront la mise en mouvement de millions de personnes. Sans doute est-ce là le moment d'insister davantage de votre part et de nous aider à préciser les éléments de notre stratégie.

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** - Merci Messieurs pour les éléments de réflexion que vous nous avez apportés ce matin. Ceux-ci montrent bien que les raisons des migrations sont multiples, comme l'a rappelé notre collègue M. Jacques Legendre, et qu'elles vont se poser à nous sur la durée. Toutes ces personnes, si les raisons de leur migration peuvent s'avérer diverses, partagent l'expérience commune de la vulnérabilité extrême et permanente à laquelle faisait référence Hannah Arendt dans un

contexte différent, mais qui est bien toujours la même. Face à cela, nous observons un raidissement des opinions dans l'Espace Schengen, que ce soit en France, en Allemagne ou encore en Italie. Le scénario, inconcevable il y a deux ans, d'une remise en cause des accords de Schengen est maintenant à notre porte. Ma question sera simple : face à un tel phénomène, les valeurs fondatrices de l'Europe vont-elles pouvoir résister ? Le tableau gris dont parlait ma collègue Mme Josette Durrieu il y a quelques minutes va-t-il s'obscurcir ? A l'inverse, quels sont les leviers à activer pour remettre l'Europe sur les bons rails afin d'assurer la pérennité des valeurs et de l'idéal commun qui font la spécificité de l'espace européen ?

**M. Michel Billout.** - En ma qualité de rapporteur d'une mission commune d'information sur l'accord UE-Turquie, je vous interrogerai sur ce sujet qui est l'un des éléments de la question dont nous débattons aujourd'hui. S'agit-il d'une tentative de réponse ponctuelle à un problème localisé ou de la réalisation d'un modèle de réponse aux flux migratoires ? J'aurai deux questions très générales : l'une portera sur le droit d'asile et l'autre sur le rôle particulier de l'Allemagne. Ainsi, concernant le droit d'asile, en renvoyant en Turquie des personnes en demande de protection internationale, ce qui est tout à fait inédit, l'Union européenne ne méconnaît-elle pas ses obligations en la matière ? Si ce n'était pas le cas, pensez-vous que les conditions matérielles et humaines sont remplies en Turquie pour que ce droit d'asile soit effectivement respecté ? Mon autre question concerne les conditions de négociation et le rôle très particulier de l'Allemagne, puisqu'on a plutôt le sentiment qu'il s'agit d'un accord bilatéral entre la Turquie et Berlin. Pensez-vous que ce qui justifie la démarche de ce pays exprime une volonté de leadership au sein de l'Union européenne ou est à mettre au contraire au compte d'une réaction désespérée face à la passivité de ses autres États membres ?

**M. Hubert Falco.** - L'analyse qui vient de nous être faite est claire et préoccupante. J'écoutais mon collègue qui parlait de l'Afrique comme de notre avenir. À l'inverse, je dirais plutôt que l'Afrique est plutôt une poudrière et un potentiel problème à venir. Je suis un Européen convaincu et suis choqué d'entendre, comme dans votre analyse vous en avez fait le constat, que la question migratoire n'est pas européenne, à l'inverse de celle de la couleur des fraises ! Je voulais recueillir votre avis sur l'impact possible sur la stabilité de l'Algérie, qui me paraît être un problème qui pourrait survenir très rapidement.

**Mme Gisèle Jourda.** - Le 6 mai dernier, M. Jean-Claude Juncker a fait part de toutes ses craintes suscitées par la politique mise en œuvre par l'Autriche d'un dispositif anti-migrants dans le Col du Brenner. Il a qualifié dans des termes très directs cette catastrophe indiquant toutes les répercussions, tant sur le plan économique qu'humain, qu'elle pourrait avoir. Je souhaitais savoir comment vous abordiez cette question et quelles conséquences cette mesure pourrait induire pour l'Europe et la France ?



**M. Daniel Reiner.** - Naturellement, l'Europe plaide coupable. Au nom des valeurs et des vertus morales que nous portons et qui ont fait la construction européenne, faute d'une politique communautaire en la matière, plus l'Europe avance dispersée, plus elle s'éparpillera. Le risque évoqué par ma collègue Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont est évident. L'Europe par sa proximité a sa responsabilité. Mais où est l'ONU dans cette affaire ? D'autres pays peuvent également avoir des responsabilités dans cette partie du monde. N'interprétez pas mon intervention comme une volonté de dédouanement dans cette affaire. Il nous faut ainsi agir mieux que ce que nous avons fait jusqu'à présent mais, pour autant, ne portons pas seuls cette responsabilité. Utilisons les créneaux qui existent et l'ONU s'intéresse à ces questions migratoires depuis toujours. Où se trouve aujourd'hui l'ONU dans cette question particulière qui touche l'Europe ?

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** - Je vous remercie de vos questions et passe la parole à nos intervenants.

**M. Yves Pascouau.** - Merci pour ces très nombreuses questions. Je ne suis pas certain que nous allons parvenir à répondre à toutes. Où est l'ONU ? Elle étudie manifestement ces questions et discute beaucoup. La question me paraît davantage être celle de la réaction de la Communauté internationale face à cette situation. Évidemment, l'Union européenne essaie de travailler et un certain nombre d'acteurs, de la région du Golfe notamment, ne participe pas à l'effort nécessaire. En fonction du côté où l'on se trouve, soit l'Europe apparaît comme une forteresse ou comme une passoire. Je ne crois ni à l'un ni à l'autre et si l'on considère qu'il s'agit d'une Europe forteresse, elle est loin d'être la seule : le Japon, l'Australie ou encore les Pays du Golfe le sont aussi. On attribue ainsi à l'Union européenne, qui est sous les projecteurs, beaucoup de maux qui ne lui sont pas spécifiques et que d'autres portent davantage encore. Sur l'accord UE-Turquie, mon analyse est relativement simple. En schématisant les choses, l'accord UE-Turquie porte sur trois catégories de personnes : les personnes en situation irrégulière, qui arriveraient de Turquie vers la Grèce. On pourrait imaginer la situation d'un ressortissant algérien passant par la Grèce sans demander l'asile et qui serait non autorisé à résider en Grèce. Cette personne ne poserait pas de problème juridique puisqu'elle serait alors renvoyée vers le pays dont elle vient, soit sur la base de l'accord de réadmission entre la Grèce et la Turquie, soit bientôt sur la base de l'accord de réadmission entre l'Union européenne et la Turquie. Ce cas de figure est le plus simple, et les retours qui ont été organisés depuis la Grèce ont concerné des personnes qui n'avaient pas formulé de demandes d'asiles et dont on avait considéré qu'elles n'étaient pas autorisées à séjourner en Grèce.

Les deux questions principales qui se posent concernent l'utilisation des concepts des pays de premier asile et de pays tiers sûr qui renvoient à deux catégories de personnes. Selon le droit de l'Union européenne, le concept de pays de premier asile permet de déclarer irrecevable une

demande d'asile déposée auprès des autorités grecques par une personne - tel un Syrien- bénéficiant d'une protection temporaire en Turquie, à condition que cette protection soit suffisante. Toute la question est donc de savoir si la protection octroyée dans le pays tiers, en l'occurrence en Turquie, est suffisante. A mon sens, cela suppose que le niveau de protection y est comparable à celui octroyé dans l'Union européenne. Or, je ne suis pas aujourd'hui certain que le statut, la protection et les droits garantis aux personnes sous protection temporaire en Turquie sont identiques à ceux garantis sur le territoire de l'Union européenne. De ce point de vue-là, la notion de pays de premier asile me semble être discutable et je ne sais si l'on peut qualifier la Turquie de premier pays d'asile.

La notion de pays tiers sûr, également prévue dans le droit de l'Union européenne, permet quant à elle de déclarer irrecevable une demande d'asile déposée par une personne provenant d'un pays où elle aurait pu déposer une demande d'asile. La directive européenne relative aux procédures d'asile liste un ensemble de conditions pour pouvoir qualifier un pays tiers de sûr. Parmi ces conditions figure l'application de la Convention de Genève sur le statut des réfugiés. Or, chacun sait que la Turquie a émis une réserve géographique sur cette convention qui date de 1951 et ne l'applique par conséquent qu'aux Européens. De ce simple fait, on ne peut considérer la Turquie comme un pays tiers sûr. Ce qui signifie que la déclaration Union européenne-Turquie, c'est-à-dire l'engagement des deux parties à agir et l'engagement de l'Union européenne, via la Grèce, à utiliser des concepts de pays tiers sûr et de premier asile est, de mon point de vue, juridiquement contestable. Néanmoins, la réponse ne pourra être donnée ni par les États membres de l'Union européenne signataires de cette déclaration, ni par l'Union européenne qui assure le suivi de cette déclaration, mais par un juge. En effet, seul le juge sera à même de dire si la Turquie remplit ces conditions, qu'il s'agisse d'un juge grec ou, au besoin, d'un juge européen au travers d'une question préjudicielle. Ce n'est que dans quelques jours, semaines ou mois, que nous aurons cette réponse. En attendant, la difficulté est telle que les renvois de Grèce vers la Turquie de demandeurs d'asile ou de personnes sous protection temporaire ne se réalisent pas, parce qu'en réalité, on ne sait pas. Ainsi, on se rend compte aujourd'hui qu'un juge de première instance grec est tout à fait capable, en estimant que la Turquie n'est pas un pays tiers sûr, d'infirmier la décision prise par les vingt-huit chefs d'État et de gouvernement, accompagnés par les Présidents de la Commission européenne et du Conseil européen.

Quel est le rôle de cet accord ? Celui-ci assure une double communication vis-à-vis des citoyens européens qui sont informés que désormais l'Union européenne s'occupe de cette question, ainsi que vis-à-vis des passeurs qui sont dès lors informés de la fermeture de la route gréco-turque. Que cette route soit fermée de la même manière que la route des Balkans n'empêchera pas les personnes poussées par le désespoir d'emprunter d'autres voies. On se retrouvera, d'une certaine manière, à la

---

case départ, comme en avril 2015 où un millier de personnes ont péri en Méditerranée après avoir embarqué sur de frêles esquifs. Pire encore, souvenez-vous, il y a un an à peine, de ce modus operandi inouï qui consistait à faire échouer des cargos remplis de personnes lancés, à pleine vitesse et sans pilote, sur les côtes. Voilà le caractère industriel de l'horreur humaine. Allons-nous retomber dans de telles situations ?

L'Allemagne a quant à elle exercé un leadership politique seule, de manière positive et négative. Le « Wir schaffen das » d'Angela Merkel est, sur le plan des valeurs, ce qu'il fallait faire. Quelles sont nos valeurs ? Quelle est notre histoire ? Les migrations constituent l'histoire du continent européen depuis son origine et elles continueront d'exister. Le problème du « Wir Schaffen Das » réside dans l'oubli que nous disposons d'un espace de circulation commun. Nous sommes en train d'essayer d'établir un marché du travail. Toutes les questions qui relèvent de la politique migratoire sont aujourd'hui communes et l'on ne peut agir de manière unilatérale, que ce soit positivement sur le terrain des valeurs comme l'a fait la Chancelière, ou négativement, sur le terrain de la sécurité, comme le font Viktor Orban et d'autres personnes. Dans un contexte commun, l'unilatéralisme est un problème. Lorsque la Chancelière a annoncé son intention d'accueillir, elle s'est retrouvée bien seule, sans soutien aucun de ses partenaires. Où étaient alors la France et les Pays-Bas, l'Italie et l'Espagne ? Face à l'arrivée en nombre très important sur le territoire allemand, il faut faire tomber les chiffres et négocier, pour ce faire, avec la Turquie. La baisse significative du nombre de migrants constitue désormais un message politique relativement fort, à l'adresse des citoyens européens et allemands. Comme l'indiquent les communiqués de l'Agence Frontex, le nombre d'arrivées a bel et bien chuté, même s'il augmente par ailleurs.

Je terminerai mon propos sur la capacité des Etats membres, dans le cadre des institutions communes, d'organiser et de prévoir. Il y a peut-être deux ou trois cercles concentriques. Le premier concerne l'Algérie et je ne vous cacherai pas les propos d'un grand géopolitologue qui soulignait, lors d'une réunion à huis clos à Bruxelles, la difficulté de gérer la crise en Syrie et notre impossibilité d'en gérer deux simultanément. Cet éminent spécialiste soulignait que la prochaine crise concernerait l'Algérie. Une première question va ainsi se poser très rapidement, et je n'évoquerai pas ici la question de la Libye. Une première ligne de questionnement concerne la déstabilisation politique de régions qui vont créer potentiellement des exilés. La seconde ligne de raisonnement concerne la zone située un peu plus au Sud, soit le Sahel et l'Afrique de l'Ouest. Les politiques de développement doivent être mises en oeuvre mais il faut bien avoir conscience que ces politiques, dans leurs premières années de mise en oeuvre, créent de la migration parce que, précisément, ces personnes disposent d'un capital plus important, à fois financier et de connaissances, qui leur permet de bouger. Si l'on veut sérieusement s'interroger sur les politiques de développement et leur caractère effectif, il faut les assortir de politiques de mobilité. Lorsque

j'employais précédemment ce terme, ce n'était nullement par facilité de langage, mais parce que je considère fondamentalement que le monde dans lequel nous entrons aujourd'hui n'est pas un monde de migrations ou d'émigrations, mais de mobilité. Il va ainsi falloir organiser la mobilité de ces personnes et y introduire une forme de facilité.

Mon dernier élément concernera les politiques de développement qui sont certes très intéressantes, mais les chiffres de 30 milliards d'euros sont très en deçà des envois de fonds privés qui s'élèvent à 450 milliards de dollars. Cette somme-là est considérable et c'est peut-être sur celle-ci qu'il faut essayer de travailler afin d'assurer leur mobilisation de façon positive, c'est-à-dire non pas seulement pour des individualités, mais aussi pour des communautés.

**M. Le Recteur Gérard-François Dumont.** - Pourquoi l'accord de Schengen n'a-t-il pas été appliqué ? Je n'en rappellerai pas les règles et la raison en est bien connue ici. La seule stratégie de l'Union européenne, ces quinze dernières années, a consisté à s'élargir pour s'élargir, sans tenir compte de la capacité des pays à respecter les règles de l'Union européenne. En effet, je vous rappelle qu'un principe fondamental à respecter pour entrer dans l'Union européenne est de disposer d'une administration permettant d'en appliquer les règles. Or, ce principe fondamental n'a pas été respecté et il en est résulté un élargissement de l'Union européenne et de l'Espace Schengen des pays qui n'étant pas en situation, pas seulement administrative mais aussi géographique, de respecter le code frontières Schengen. La situation que nous connaissons aujourd'hui met ainsi en cause Schengen lui-même et explique la situation du Col du Brenner. Il ne faut surtout pas se voiler la face ! Aujourd'hui, Schengen est malheureusement plus prêt de la tombe que de la renaissance. Il vaudrait mieux en réaliser un diagnostic précis si l'on veut arriver qu'il renaisse, tel le Phénix !

Effectivement, à travers les migrations de ces dix-huit derniers mois, nous n'avons pas eu que des personnes qui venaient exclusivement de Mésopotamie. Dans la mesure où, comme l'a dit le directeur de Frontex, la Turquie s'est transformée en « autoroute à migrants », se sont engouffrés sur cette autoroute des personnes qui venaient d'autres régions et qui cherchaient leur salut. C'est là toute l'histoire des migrations au cours des dernières décennies. Les premiers morts datent du Détroit de Gibraltar et des Canaries. Comment ont été enrayés les flux migratoires entre le Sénégal et les Canaries ? Par des moyens militaires, mais aussi par un travail social au Sénégal, comme celui effectué par les mères sénégalaises qui n'en pouvaient plus de voir certains de leurs adolescents se noyer au large du Sénégal et de la Mauritanie et qui ont, de ce fait, mené un combat pour empêcher leurs jeunes de continuer à partir sur des bateaux. Notre situation est plus générale. Face à cette situation, quelle solution imaginer ? Je ne dis pas qu'il existe des solutions parfaites, mais il n'est pas inintéressant de se tourner vers les autres régions du monde pour voir ce qui est pratiqué en cas

---

de vagues migratoires significatives et maritimes. Regardons les accords entre les Etats-Unis et Cuba qui fonctionnent depuis 1994 selon la logique « pieds secs - pieds mouillés ». Ainsi, le ressortissant cubain qui appareille sur une barque quelconque vers la Floride parvient sur une plage n'est pas renvoyé par les autorités américaines. En revanche, si son embarcation est arraisonnée par des gardes-frontières en mer, cette personne est ramenée à Cuba. Les causes des migrations du XXIème Siècle seront les mêmes que celles qui ont existé tout au long de l'histoire de l'Humanité. Concernant l'Afrique, chacun est parfaitement conscient de la situation. L'Afrique a tous les moyens de son développement et son potentiel s'améliore, du fait de l'augmentation de la densité de la population qui rentabilise, davantage que par le passé, un certain nombre d'activités économiques. La question est celle de la gouvernance. Lorsque les pays africains sont bien gouvernés, les habitants n'ont pas envie de partir, comme lors des quarante années de la présidence de M. Houphouët-Boigny. On a commencé à voir une émigration en provenance de la Côte d'Ivoire qu'avec la guerre civile survenue au milieu des années 2000.

Ce qui est vrai pour la Côte d'Ivoire l'est pour l'ensemble des pays d'Afrique et pose nécessairement la question des politiques de développement. Il faut préciser que nos politiques françaises en matière de développement ont conduit à favoriser le multilatéralisme au détriment du bilatéralisme. La France n'a en effet plus les moyens d'agir sur l'utilisation des crédits qui sont donnés à des fonds multilatéraux. Quel pays au monde a reçu la plus grande aide au développement depuis près d'un demi-siècle ? Il s'agit de l'Algérie et je vous rappelle que nous avons surpayé le pétrole algérien pour en favoriser le développement. Il y a effectivement une décision stratégique à prendre par la France qui doit revenir sur la priorité accordée au multilatéralisme dans l'aide au développement. À cet égard, l'aide au développement accordée par le Royaume-Uni, qui a accordé moins de moyens au multilatéralisme, s'est avérée plus efficace.

Sur l'avenir de l'Union européenne, J'ai été très surpris par l'évocation par le journal Le Monde de la remise du Prix Charlemagne à sa Sainteté le Pape François. Sa version numérique comportait un éditorial intitulé : « déboussolés, les dirigeants européens s'en remettent au pape François ». Ce mot définissait bien la situation actuelle et explique également le raidissement des opinions que vous avez évoqué. Si les populations sont en proie au doute, c'est qu'elles ne comprennent plus où leurs dirigeants les mènent. J'ai moi-même rédigé un article pour montrer que l'Union européenne était en train de mettre entre parenthèses un certain nombre de ses valeurs, comme la liberté, la démocratie et la subsidiarité. Il faut ainsi que l'Union européenne respecte ses valeurs dans les décisions qu'elle prend, et dans la façon de les mettre en œuvre, si elle souhaite perdurer, comme je vous l'ai exposé à titre liminaire dans mon introduction.

Je terminerai sur un point absolument essentiel dans la compréhension des migrations. En réalité, les populations, dans leur très grande majorité, veulent vivre et travailler au pays. Pourquoi y a-t-il encore autant de Syriens en Jordanie, au Liban ou en Turquie ? Parce que 44 % d'entre eux reviennent régulièrement en Syrie pour maintenir le contact avec leur famille et vérifier l'état de leurs biens. Ces personnes souhaiteraient réellement retourner en Syrie, une fois la situation apaisée. Il ne faut pas encourager les départs, mais aider les pays, et chacun sait bien qu'il est moins onéreux, d'un point de vue purement financier, d'aider un Syrien en Syrie que d'assurer son intégration en France. Ce point est essentiel et il importe d'aider les Syriens chez eux, alors qu'un certain nombre de décisions politiques les empêche aujourd'hui de le faire.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** - Les responsabilités qui incomberont au futur président de la République seront lourdes à assumer... Quel paradoxe : on regrette que plus on fasse de multilatéral, moins on fasse de binational, mais dans le même temps, on souhaite que l'Europe agisse plus. Il est vrai que nous avons délégué un grand nombre de nos interventions, au risque de perdre de notre influence et de notre opérationnalité alors que nous souhaitons forger les outils européens, puisque le sujet intéresse l'Union dans son ensemble. On est en permanence écartelé sur toutes ces questions. En resituant tout ce qui se passe actuellement dans l'histoire, les événements que nous connaissons sont le signe de ce qui va se passer dans l'avenir. Nous sommes au début d'une nouvelle aventure et au-delà du simple accord entre l'Union européenne et la Turquie sur les migrants, d'autres sujets vont émerger et c'est là une question majeure de notre propre destin. Je tenais à vous remercier du niveau de vos analyses et de la qualité de vos réponses. C'était passionnant pour nous tous et nous sommes particulièrement conscients de ce sujet de première importance.

---

**ANNEXE I -  
PROGRAMME DU DÉPLACEMENT À CALAIS  
ET GRANDE-SYNTHE LE 7 AVRIL 2016**

<b>Calais (matinée)</b>
-------------------------

- entretien avec **M. Emmanuel Agius**, premier adjoint à la mairie de Calais ;
- visite du centre d'accueil provisoire (CAP) et entretien avec **M. Stéphane Duval**, directeur du site pour l'association « *La Vie Active* » ;
- entretien avec des migrants afghans ;
- visite du centre d'accueil de jour Jules Ferry, rencontre avec des migrants ;
- Participation à une maraude sociale, avec **Mme Piedbois**, responsable d'équipe de l'association AUDASSE ;
- Déjeuner de travail avec **M. Vincent Berton**, sous-préfet de Calais, **M. Renaud Bernhardt**, directeur départemental de la police aux frontières et **M. Olivier Winock**, chargé de mission sûreté à la sous-préfecture de Calais.

<b>Grande-Synthe (après-midi)</b>
-----------------------------------

- réunion de cadrage avec les forces à la sous-préfecture de Dunkerque, présidée par **M. Jean-François Cordet**, préfet de la région Nord-Pas-de-Calais, en présence de **M. Dujardin**, secrétaire général de la sous-préfecture ;
- visite du camp de la Linière, avec **M. le Préfet**, **M. Olivier Ginez**, secrétaire général adjoint de la préfecture et **M. Damien Carême**, maire de Grande-Synthe ;
- entretien avec **Mme Hortense Devalière**, coordinatrice de projet Médecins sans Frontières (MSF) et **Mme Agnès Lerolle**, juriste MSF ;
- entretien avec **M. Stephan Richard**, coordinateur terrain pour l'UNICEF France, **M. François Duchamp**, chargé de mission Enfance en France, **M. Amin Trouvé Baghdouche** de Médecins du Monde et **M. Yoann Choquel**, de l'Association Flandres Education Formation Jeunes Insertion (AJEJI).

## ANNEXE II - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **Mme Catherine Wihtol de Wenden**, directrice de recherche au CNRS (CERI)
- **M. Matthieu Tardis**, chercheur au centre « Migrations et citoyennetés » de l'Institut français des relations internationales (IFRI)
- **M. Christophe Léonzi**, directeur-adjoint de l'Union européenne du ministère des affaires étrangères et du développement international et **Mme Florence Lévy**, adjointe au chef de service des politiques internes et des questions institutionnelles
- **M. François Héran**, directeur de recherche à l'Institut national d'études démographiques (INED)
- **M. Jean-François Dubost**, responsable du programme Personnes déracinées à Amnesty international
- **Mme Virginie Guiraudon**, directrice de recherche au CNRS
- **Mme Céline Schmitt**, porte-parole et responsable de l'information publique du HCR en France et **Mme Florence Boreil**, associée à la protection
- **M. Antoine Joly**, ambassadeur chargé de la coopération et des partenariats dans le domaine des mobilités
- **Mme Bénédicte Jeannerod**, directrice France de Human Rights Watch et **Mme Eva Cossé**, chargée de mission Grèce à Human Rights Watch (HRW)
- **M. Fabrice Leggeri**, directeur de FRONTEX et **M. Philippe Andrieux**, conseiller exécutif
- **M. Philippe Duamelle**, représentant de l'UNICEF en Turquie et **Mme Sarah Elyafi**, chargée des relations avec les pouvoirs publics à UNICEF France
- **Mme Laurence Hagueneuer**, directrice adjointe des Français à l'étranger et **M. Philippe Righini**, chef de la mission pour la politique des visas, du ministère des affaires étrangères et du développement international
- **Mme Caroline Gondaud** et **M. Karim Ben Cheikh**, chargés de mission au Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du ministère des affaires étrangères et du développement international (CAPS)



- 
- **Mme Mathilde Berthelot**, responsable de programme Migrants à Médecins sans frontières (MSF)
  - **M. Pierre Henry**, directeur général de France Terre d'Asile
  - **M. Emmanuel Bonne**, ambassadeur de France au Liban (en commission)
  - **M. David Bertolotti**, ambassadeur de France en Jordanie (en commission)
  - **Mme Camille Faure**, sous-directrice du droit international et européen du ministère de la défense, de **M. François Martineau** et **M. Pierre Boussaroque**, directeur adjoint des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères et du développement international
  - **M. Philippe Léglise-Costa**, secrétaire général des affaires européennes et **Mme Laurence RIST**, responsable du secteur libre circulation des personnes, immigration
  - **M. Serge Michailof**, chercheur associé à l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS)
  - **M. Christos Stylianides**, commissaire européen en charge de l'aide humanitaire et de la réaction aux crises (en commission)
  - **Mme Michèle Ramis**, ambassadrice chargée des menaces criminelles transnationales
  - **M. le recteur Gérard-François Dumont**, professeur de géographie à la Sorbonne Paris IV, spécialiste des migrations internationales et directeur de la revue Population et avenir (en commission)
  - **M. Yves Pascouau**, chercheur à l'Institut Delors et directeur des politiques de migrations et de mobilité à l'European policy Center (en commission)
  - **M. David Skuli**, directeur central de la police aux frontières du ministère de l'intérieur
  - **Mme Sara Abbas**, directrice du bureau Paris France de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM)
  - **M. Pierre-Antoine Molina**, Directeur général des Etrangers en France du ministère de l'intérieur
  - **M. Pascal Brice**, directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA)
  - **Mme Marianne Ziss**, adjointe à la sous-directrice, **Mme Françoise Puig-Inza** et **M. Olivier-Antoine Reynes**, rédacteurs à la sous-direction des droits de l'homme et des affaires humanitaires, direction des Nations-Unies, des organisations internationales, des

droits de l'homme et de la francophonie du ministère des affaires étrangères et du développement international

- **M. Jean-Paul Mari**, journaliste indépendant, auteur de « Les bateaux ivres, L'odyssée des migrants en Méditerranée » aux éditions JCLattès
- **Mme Alice Daumont**, de l'association Refugee Rights Data Project, **Mme Annie Gavrilesco**, de l'association Help Refugees, **M. Amin Trouvé Baghdouche**, de Médecins du Monde et **M. Nathanaël Caillaux**, de la Plateforme de Services aux Migrants