



...le rapport d'information

NÉGOCIATIONS DU PACTE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE : L'UNION EUROPÉENNE ENTRE DIVISIONS PERSISTANTES ET NÉCESSAIRE SOLIDARITÉ

L'Union européenne et ses États membres sont confrontés aujourd'hui à un **défi** : divisés sur les enjeux migratoires depuis la crise migratoire de 2015-2016, vont-ils parvenir à surmonter ces divisions pour mieux coopérer et apporter une **réponse commune** aux personnes qui affluent aux frontières extérieures de l'Europe ?

L'Europe est en effet aujourd'hui une destination importante des flux migratoires dans le monde. Dans quelques pays de l'Union, des migrations successives ont participé à l'histoire de ces États membres. Près de 23 millions de ses habitants (soit 5,1 % de la population totale de l'Union européenne) sont des citoyens non-européens. Parmi ceux-ci, 8,7 millions travaillent sur le marché du travail des États membres de l'Union européenne.

Depuis une dizaine d'années, l'Union européenne et ses États membres, qui ont une compétence partagée en matière migratoire, **font face à une « crise migratoire larvée »**, qui a atteint son paroxysme en 2015-2016 avec la crise syrienne qui a eu des conséquences sur l'ensemble du Moyen-Orient, en particulier les voisins de la Syrie qui ont fait face à l'arrivée de réfugiés en nombre bien supérieur à ceux qui ont été accueillis en Europe. En Europe, ceci s'est traduit par des arrivées incontrôlées de migrants irréguliers fuyant certaines régions du monde pour rallier le continent européen – soit parce que leur vie et leur sécurité étaient en danger, soit parce qu'ils voulaient concrétiser un « rêve d'Europe » économique.

En réalité, **cette crise a agi comme un révélateur des insuffisances des politiques de migration et d'asile européennes**. Elle a été surmontée par une plus grande coopération européenne entre les pays européens et entre l'Union européenne et ses voisins.

Mais la situation actuelle reste instable et témoigne d'une absence de coordination entre les États membres malgré **les nombreux efforts qui ont permis depuis 2016¹ de renforcer le contrôle des frontières extérieures** (entrée en vigueur du mandat élargi de l'agence Frontex ; adoption du code frontières Schengen révisé ; institution d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS))².

Cette crise a en effet souligné les difficultés des États membres et de l'Union européenne à s'accorder sur un régime d'asile commun ou sur une politique de retours effective ainsi que la **tentation du « chacun pour soi »** face à des migrations aux caractéristiques très différentes suivant les pays.

Comme le constatait elle-même la Commission européenne, le 23 septembre 2020, **« le système actuel ne fonctionne plus »**. Présenté ce même jour, son projet de **nouveau Pacte sur la migration et l'asile**, ensemble de textes contraignants et d'orientations stratégiques, assume donc une **« approche globale »** bienvenue qui vise à donner une cohérence aux efforts déployés pour le contrôle aux frontières, la migration et l'asile et à rétablir une confiance mutuelle au sein de l'Union européenne.

¹ Conseil européen des 20 et 21 octobre 2016.

² Voir encadré en II, B, 1, c.

La Commission vise l'instauration d'un « système de gestion de la migration prévisible et fiable » :

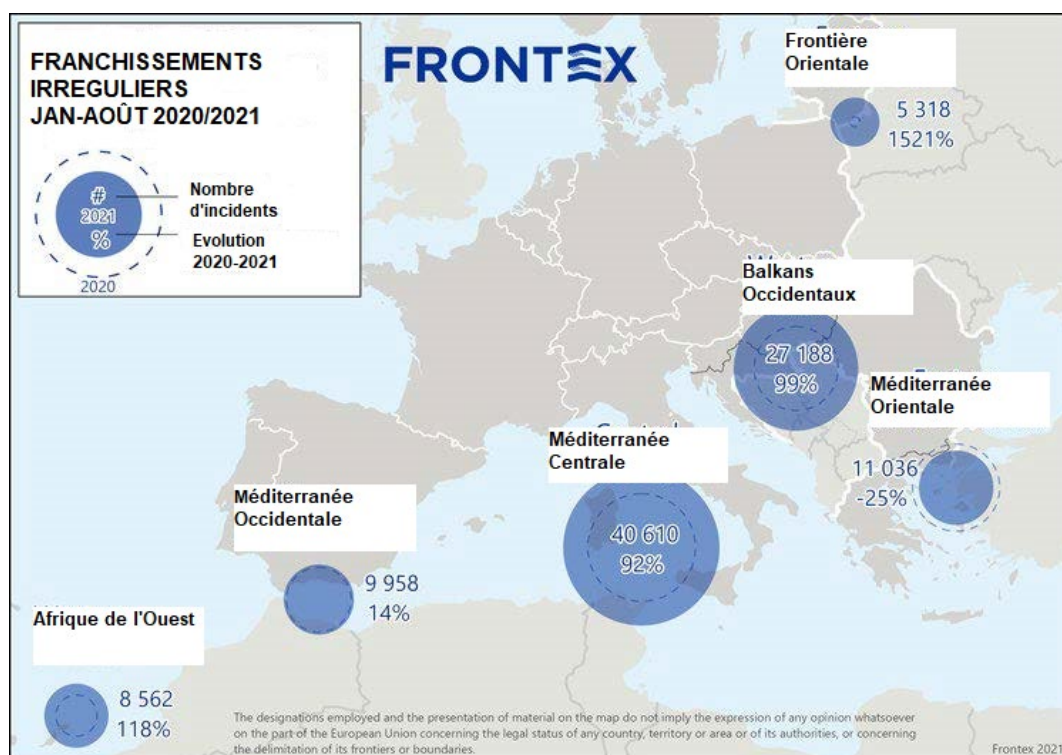
- par une efficacité accrue des procédures de contrôle aux frontières extérieures, avec l'instauration d'un filtrage (« screening ») permettant l'identification des migrants irréguliers, la mise en place d'une procédure européenne d'asile à la frontière et la refonte de la base de données Eurodac (qui enregistre les empreintes digitales des demandeurs d'asile et des migrants irréguliers) afin de garantir son interopérabilité avec les autres bases de données de l'espace Schengen ;

- par une harmonisation des règles du droit d'asile dans l'Union européenne, avec le « toilettage » du règlement dit « Dublin III », qui détermine l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile, l'introduction d'un mécanisme de solidarité entre États membres, qui imposerait à ces derniers, en cas de pression migratoire ou de crise, de prendre en charge des relocalisations ou des retours de demandeurs d'asile, un renforcement des droits des mineurs et des familles, et la reprise des acquis des négociations du « paquet asile » de 2016, qui n'avaient pu aboutir ;

- par un effort spécifique destiné à améliorer le nombre de retours de migrants irréguliers dans leur pays d'origine (mise en place d'une procédure de retour à la frontière ; nomination d'un coordinateur de l'Union européenne pour les retours ; signature de partenariats renouvelés avec les pays d'origine et de transit dans lesquels la bonne coopération de ces derniers pourrait conditionner le soutien financier et la politique des visas de l'Union européenne).

Si l'ambition de ce Pacte est grande, son adoption, pour l'heure, est menacée, faute de dynamique de négociation depuis sa présentation par la Commission européenne. En effet, ses orientations générales ne tiennent pas suffisamment compte des contraintes des pays de première entrée, sans répondre pour autant aux volontés des pays d'Europe centrale.

Le contexte migratoire, alliant une reprise nette des flux migratoires irréguliers vers l'Union européenne (+64 % sur les 8 premiers mois de 2021 par rapport à 2020) et de nouveaux foyers de tensions migratoires aux portes de l'Europe (crise afghane ; frontière biélorusse ; crispations franco-britanniques sur les traversées de la Manche par des migrants), est troublé, mais ce sont surtout les divisions persistantes entre acteurs du jeu institutionnels européen qui menacent l'adoption du Pacte.



En effet, alors que les États membres du « groupe de Visegrad » (Hongrie ; Pologne ; Slovaquie ; République tchèque) s'opposent à toute solidarité obligatoire pour l'accueil des demandeurs d'asile, les États membres de « première entrée » (Grèce ; Italie ; Espagne) considèrent que cette prise en charge va excessivement reposer sur eux.

Un troisième groupe d'États membres, dont **la France** fait partie, **souhaite trouver un compromis** permettant d'abord de lutter contre les mouvements secondaires de demandeurs d'asile (demandes d'asile formulées par des migrants ayant déjà effectué une demande d'asile dans un autre État membre ou en provenance de pays de première entrée et enregistrés dans ce pays sur Eurodac).

Quant au Parlement européen, qui critique une vision trop intergouvernementale du Pacte, il s'interroge sur la compatibilité de certaines de ses dispositions (procédure d'asile à la frontière ; interopérabilité d'Eurodac et des bases de données Schengen) avec le respect des droits fondamentaux des demandeurs d'asile.

Au final, alors que la France doit prendre la présidence du Conseil au 1er janvier 2022, **l'adoption du Pacte est très incertaine**. La France souhaite donc poursuivre en priorité les négociations sur les dispositions législatives les plus consensuelles entre les États membres, en particulier Eurodac, en **privilégiant une approche technique**, et **progresser autant que possible sur la dimension extérieure de la politique migratoire**.



Jean-François Rapin

Président de la commission
des affaires européennes
(Les Républicains –
Pas-de-Calais)



André Reichardt
Rapporteur

Vice-président de la
commission des affaires
européennes
(Les Républicains – Bas-Rhin)



Jean-Yves Leconte
Rapporteur

Secrétaire de la commission des
affaires européennes
(Socialiste, Écologiste et
Républicain - Français établis
hors de France)

Commission des affaires européennes

<https://www.senat.fr/europe/broch.html>

Téléphone : 01.42.34.24.80

Consulter le dossier en ligne :

<https://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-871-notice.html>