



N° 4551

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 février 2017

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 27 avril 2016

sur **la situation migratoire en Europe**

Président

M. JEAN-JACQUES GUILLET

Rapporteur

M. JEAN-MARC GERMAIN

Députés

La mission d'information sur la situation migratoire en Europe est composée de :
M. Jean-Jacques Guillet, *président* ; M. Jean-Marc Germain, *rapporteur* ; Mme Nicole Ameline, M. Philippe Cochet, Mme Seybah Dagoma, MM. Jean-Pierre Dufau, Nicolas Dupont-Aignan, Mme Marie-Louise Fort, MM. Paul Giacobbi, Jean-Claude Guibal, Meyer Habib, Benoît Hamon, Mme Marylise Lebranchu, MM. Pierre-Yves le Borgn', Lionnel Luca, Noël Mamère, Jean-René Marsac, François Rochebloine, Boinali Saïd, Michel Vauzelle.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	11
SYNTHÈSE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	13
I. INTRODUCTION GÉNÉRALE : LES PRINCIPAUX FAITS SAILLANTS	21
A. LA POURSUITE DE DÉPLACEMENTS DE POPULATION D'AMPLEUR IMPORTANTE VERS L'EUROPE	21
1. Une accélération significative des arrivées en 2014 et 2015	21
2. Une nette décélération sur la route de la Méditerranée orientale en 2016.....	24
3. Un défi probablement voué à être durable.....	27
a. Des facteurs structurels	27
b. Des effets amplifiés par des causes plus conjoncturelles.....	28
B. DES ARRIVÉES PROPORTIONNELLEMENT LIMITÉES EN EUROPE, MAIS À L'ORIGINE DE TENSIONS	28
1. Une ampleur limitée par rapport aux déplacements forcés de population dans le monde et à l'ensemble des migrations internationales.....	29
2. Un retentissement pourtant important au sein de l'Union européenne.....	30
II. LES PRINCIPAUX PAYS D'ORIGINE	33
A. DEPUIS LE PROCHE ET MOYEN-ORIENT, DES MOUVEMENTS VERS L'EUROPE PRINCIPALEMENT ORIGINAIRES DE SYRIE ET D'IRAK	33
1. La situation en Syrie : toujours plus de réfugiés et de déplacés internes.....	33
a. La violence, les destructions matérielles et la situation humanitaire en Syrie : des souffrances inouïes, à l'origine de déplacements massifs de population.....	33
b. Une crise qui risque d'être durablement marquée par d'importants déplacements de population	38
c. Quelles lignes d'action en Syrie ?.....	39
i. Consolider le cessez-le-feu, améliorer l'accès à l'aide humanitaire et poursuivre les actions de stabilisation à l'intérieur du pays	39

ii. Continuer à œuvrer pour une solution politique et se préparer à la reconstruction du pays.....	40
2. La crise irakienne.....	41
a. Une situation humanitaire qui reste extrêmement dégradée et se traduit par des déplacements massifs de population.....	41
b. Malgré le recul de Daech, le défi de la stabilisation du pays et de sa reconstruction demeure entier.....	43
c. Des efforts qui ne peuvent pas être fournis par l’Irak seul : la nécessité d’un soutien extérieur accru et durable.....	44
3. La situation au Yémen.....	46
a. L’impasse reste complète, tandis que la situation humanitaire continue à se dégrader.....	46
b. Des déplacements massifs de population, mais peu de départs vers l’Europe.....	46
B. LES MOUVEMENTS DE POPULATION EN PROVENANCE DU CONTINENT AFRICAIN.....	47
1. Une part significative des arrivées en Europe, mais une fraction limitée du total des flux migratoires africains.....	47
2. La situation dans les principaux pays africains d’origine.....	50
a. Le Nigéria.....	50
b. L’Erythrée.....	51
c. La Guinée Conakry.....	52
d. La Côte d’Ivoire.....	52
e. La Gambie.....	53
f. Le Sénégal.....	53
g. Le Mali.....	54
h. Le Soudan.....	55
i. La Somalie.....	55
j. L’Ethiopie.....	56
3. Les perspectives.....	57
a. Un important potentiel migratoire.....	57
b. Des inquiétudes concernant spécifiquement le Sahel.....	59
c. La situation en Afrique du Nord mérite aussi une attention particulière d’un point de vue migratoire.....	60
4. Agir sur les causes profondes des migrations.....	61
a. La contribution des politiques de développement.....	61
i. Une réorientation nécessaire.....	61
ii. Se concentrer sur quelques priorités stratégiques.....	61
iii. Une aide qui doit changer d’échelle.....	64
iv. Une coordination à améliorer.....	67

b. Maîtriser la croissance démographique en Afrique subsaharienne	68
i. Des perspectives particulièrement préoccupantes	68
ii. L'exemple du Niger	69
iii. Une politique de coopération au développement qui devrait mettre davantage l'accent sur la maîtrise de la croissance démographique.....	72
c. Informer et sensibiliser les candidats au départ et les migrants en transit	74
C. L'ASIE	75
1. Les principaux pays d'origine.....	75
a. L'Afghanistan.....	75
b. Le Pakistan	77
c. Le Bangladesh	78
2. Une priorité géographique à renforcer.....	80
III. LES PAYS DE PREMIER ACCUEIL ET DE TRANSIT.....	83
A. SOUTENIR DAVANTAGE LES PAYS DE PREMIER ACCUEIL DES RÉFUGIÉS SYRIENS	83
1. Malgré les différences de situation, de très lourds défis en commun	83
a. La Jordanie	83
b. La Turquie.....	84
c. Le Liban	85
2. Au-delà de l'aide d'urgence, des réponses plus structurelles commencent à se mettre en place	87
3. Renforcer notre engagement aux côtés des réfugiés syriens et des pays de premier accueil.....	87
a. Porter notre aide au même niveau que celle de nos principaux partenaires, tout en améliorant sa lisibilité et sa prévisibilité	88
b. Porter l'aide de l'UE au Liban et à la Jordanie au même niveau que celle octroyée à la Turquie	89
c. Organiser à Bruxelles une nouvelle conférence internationale des donateurs au cours de l'année 2017	90
d. Encourager les Etats du Golfe à renforcer encore leur contribution	91
e. En matière d'accueil, donner l'exemple en renforçant nos engagements de réinstallation	91
B. EN PARALLÈLE, DES COOPÉRATIONS À RENFORCER AVEC LES PRINCIPAUX PAYS DE TRANSIT	92
1. Sur la route de la Méditerranée orientale, la déclaration UE-Turquie a réduit fortement les mouvements migratoires	92
a. Les mesures prévues dans le cadre de la déclaration UE-Turquie de mars 2016....	93
b. Des clauses inégalement mises en œuvre, mais une réduction très significative des entrées irrégulières en Grèce.....	94

c. La position de votre Rapporteur	97
i. La rupture de l'accord n'est pas le scénario le plus probable.....	97
ii. Accélérer la mise en œuvre des engagements européens qui ont un effet positif.....	97
iii. Encourager la Turquie à continuer à améliorer le statut des réfugiés syriens et des « non-Syriens » sur son territoire	98
2. Une situation qui reste plus complexe en Méditerranée centrale	99
a. Le grand désordre libyen.....	99
i. La Libye, principal pays de transit sur la route de la Méditerranée centrale.....	99
ii. Un véritable calvaire pour les migrants.....	101
iii. Des possibilités d'action et d'engagement avec les autorités libyennes à ce stade limitées	102
iv. Vers un renforcement des actions engagées en Libye.....	103
b. Développer des coopérations en amont de la Libye : l'exemple du Niger	106
i. Un pays charnière pour les migrations à destination de l'Europe.....	107
ii. Une politique de lutte contre le trafic de migrants qui semble porter ses fruits à Agadez, sous réserve de l'essor d'autres routes au Niger et dans les pays voisins	109
iii. La nécessité d'accélérer les projets de développement pour assurer des activités de substitution	111
c. Ne pas négliger la montée en puissance de l'Egypte comme pays d'origine et de transit vers l'Union européenne.....	113
3. Une réduction progressive des flux migratoires sur la route des Balkans occidentaux	116
C. LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC DE MIGRANTS : DES MOYENS D'ACTION À MOBILISER D'AVANTAGE	118
1. Les principales caractéristiques du trafic de migrants.....	119
a. Une forme de criminalité organisée en plein essor et de plus en plus violente.....	119
b. Le risque sécuritaire.....	122
2. Un dispositif national qui produit des résultats.....	124
3. Une réponse collective encore très perfectible	125
a. Au sein de l'Union européenne	125
b. Les pays tiers	126
i. Promouvoir la ratification et la pleine application de la convention de Palerme et de son protocole additionnel sur le trafic de migrants.....	126
ii. Renforcer la coopération internationale, notamment les échanges d'informations.....	127
iii. S'attaquer davantage aux flux financiers liés au trafic de migrants	128
4. Agir également sur la demande.....	129
IV. LA SITUATION AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE	131
A. UN IMPACT TRÈS VARIABLE SELON LES ETATS MEMBRES	131
1. Les pays de première entrée dans l'espace Schengen.....	131

a. L'Italie.....	131
b. La Grèce.....	133
c. La Hongrie.....	134
d. Chypre, Espagne et Malte : trois Etats membres peu affectés en dépit de leur position géographique aux portes de l'Union européenne.....	135
2. Les autres pays de transit.....	137
a. La Croatie.....	137
b. La Slovénie.....	138
c. La Roumanie.....	138
d. La Bulgarie.....	139
3. La situation dans les autres pays du groupe de Visegrád.....	140
a. La Pologne.....	140
b. La République tchèque.....	141
c. La Slovaquie.....	142
4. Les principaux pays de destination.....	143
a. L'Allemagne.....	143
b. L'Autriche.....	146
c. La Suède.....	146
d. La Norvège.....	147
e. La Finlande.....	148
f. Le Danemark.....	149
g. La Belgique.....	150
h. Les Pays-Bas.....	150
5. Le Royaume-Uni.....	151
6. La situation relativement atypique de la France.....	152
B. L'UNION EUROPÉENNE N'ÉTAIT PAS PRÊTE À AFFRONTER LA CRISE.....	161
1. Une réponse collective qui a beaucoup tardé.....	161
2. Des dispositifs lacunaires en matière de gestion des frontières extérieures et d'asile.....	162
3. Une série de réponses d'urgence, aux effets inégaux.....	166
a. Le renforcement des opérations coordonnées par Frontex en Italie et en Grèce.....	166
b. La création d'un mécanisme temporaire de répartition dans l'UE de personnes ayant un besoin manifeste de protection internationale.....	168
c. Un mécanisme de réinstallation depuis des pays tiers.....	169
d. La mise en place de « hotspots ».....	170
e. La conclusion d'un accord migratoire avec la Turquie.....	172
f. Une aide d'urgence pour la Grèce.....	172

g. L'opération « Sophia » en Méditerranée centrale	173
C. VERS DES RÉPONSES PLUS STRUCTURELLES	174
1. Améliorer la gestion des frontières extérieures	174
a. Des « hotspots » désormais opérationnels.....	174
b. Une Agence de garde-frontières et de garde-côtes au mandat et aux moyens renforcés.....	175
c. Des contrôles bientôt systématiques aux frontières extérieures pour les ressortissants européens	178
d. D'autres mesures nécessaires	179
i. Déployer rapidement le PNR européen.....	179
ii. L'optimisation des systèmes d'information en matière de sécurité et de gestion des frontières	180
e. Vers le rétablissement du fonctionnement normal de l'espace Schengen	181
2. Les coopérations avec les pays d'origine et de transit : le renforcement de la « dimension externe »	182
a. Le sommet de La Valette, en novembre 2015 : une étape	183
i. Un cadre de partenariat global avec les pays africains.....	183
ii. La création d'un Fonds fiduciaire d'urgence.....	184
b. Les « migration compacts » : un cadre renforcé pour la coopération avec les principaux pays tiers	186
i. Une nouvelle approche.....	187
ii. Un bilan encore mitigé	188
iii. Dans ce contexte, l'élargissement des « pactes migratoires » à d'autres pays a été reporté à plus tard.....	190
c. Un instrument complémentaire : la création d'un plan d'investissement externe... ..	190
d. Les coopérations engagées par l'Espagne, à titre bilatéral, à partir du milieu des années 2000 : un exemple à suivre ?.....	191
3. Vers une nouvelle révision du régime d'asile européen commun (RAEC).....	193
a. Des discussions qui ont avancé sur la révision des règlements relatifs à Eurodac et à EASO.....	194
b. Vers une véritable harmonisation des systèmes d'asile au sein de l'UE ?.....	195
c. Rendre le système de Dublin plus solidaire et plus efficace	196
d. Un cadre commun de réinstallation à l'échelle de l'UE	197
e. Position du Rapporteur sur les propositions de réforme du système d'asile européen	198
EXAMEN EN COMMISSION	205
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET DES DÉPLACEMENTS.....	223

ANNEXE 1- CARTE DE L'UNION EUROPÉENNE	229
ANNEXE 2 - EVOLUTION DES FRANCHISSEMENTS IRRÉGULIERS DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES, PAR ROUTES MIGRATOIRES	230
ANNEXE 3 - DEMANDES D'ASILE DANS L'UNION EUROPEENNE SUR LES NEUF PREMIERS MOIS DE L'ANNÉE 2016.....	231
ANNEXE 4 - LA SITUATION HUMANITAIRE EN SYRIE	232
ANNEXE 5 - LES CAMPS DE RÉFUGIÉS SYRIENS EN TURQUIE	233
ANNEXE 6 - CARTE DES RÉFUGIÉS SYRIENS ENREGISTRÉS AU LIBAN	234
ANNEXE 7 - CARTE DES RÉFUGIÉS SYRIENS EN JORDANIE	235
ANNEXE 8 - ETAT DES RELOCALISATIONS DEPUIS LA GRÈCE	236
ANNEXE 9 - ETAT DES RELOCALISATIONS DEPUIS L'ITALIE	237
ANNEXE 10 - MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME EUROPÉEN DE RÉINSTALLATION.....	238

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

La mission d'information sur la situation migratoire en Europe a été créée en avril 2016, dans la continuité d'un groupe de travail précédemment constitué sur le même thème au sein de la Commission des affaires étrangères. Ce groupe de travail s'était notamment rendu à Calais en mars 2016, quelques jours après le démantèlement de la partie Sud de la « jungle ».

La présente mission, quant à elle, a réalisé une vingtaine d'auditions à Paris, et s'est déplacée en Turquie et en Jordanie au mois de décembre 2016, puis à Bruxelles et au Niger à la mi-janvier 2017. Votre Rapporteur s'est également rendu en Italie en septembre 2016 dans le cadre de la préparation de son avis budgétaire sur la mission « Immigration, asile et intégration » du projet de loi de finances pour 2017 ⁽¹⁾.

La mission tient à remercier chaleureusement tous ses interlocuteurs pour leur disponibilité et leur contribution précieuse à ses travaux ⁽²⁾.

Ce rapport vise, en premier lieu, à mieux faire connaître les migrations vers l'Europe et leurs répercussions. Il paraît utile d'en donner une lecture aussi précise, complète et dépassionnée que possible, afin d'éviter les caricatures et les discours simplistes et de permettre d'éclairer des choix publics inscrits dans le respect des valeurs que portent la France et plus généralement l'Union européenne.

A bien des égards, la question est d'une importance capitale : sur le plan humain, pour les migrants et les réfugiés qui arrivent dans des conditions dangereuses pour eux et que nous devons accueillir plus dignement ; sur le plan politique, compte tenu des réactions qu'ont suscitées les mouvements migratoires massifs et non maîtrisés de 2015 et 2016 ; sur le plan économique et social, en particulier sous l'angle de l'intégration des réfugiés ; sur le plan européen aussi, car l'UE a fait la preuve qu'elle n'était pas préparée à gérer la situation et ne parvenait pas à adopter rapidement des réponses collectives, ce qui n'a fait qu'accentuer la défiance de nos concitoyens à l'égard de la construction européenne.

(1) Il avait également accompagné en Grèce une délégation de la mission d'information de la commission des lois sur « l'évaluation de l'efficacité des mécanismes européens pour prendre en charge des flux migratoires exceptionnels ». Le président de la mission s'était, pour sa part, rendu au Liban en septembre 2015 dans le cadre d'une précédente mission d'information de la commission des affaires étrangères, spécifiquement consacrée à ce pays.

(2) Une liste figure en annexe du rapport.

Afin d'apporter un éclairage d'ensemble sur la réalité des flux migratoires, il a semblé indispensable de commencer par en présenter les principaux faits saillants, avant de suivre le chemin des réfugiés et des migrants, ce qui conduit à examiner d'abord la situation des principaux pays d'origine, puis celle des pays de premier accueil et de transit vers l'UE, sans omettre la question du trafic de migrants, ni celle de « l'économie de la migration » qui s'est développée, à des degrés divers, dans un certain nombre de pays.

Dans un second temps, le rapport analyse les réponses collectives qui se mettent en place progressivement en Europe afin de relever les défis de ce choc migratoire qui, sans atteindre à nouveau le caractère aigu de 2015-2016, est sans doute autant devant nous que derrière nous.

Outre les politiques menées dans des cadres nationaux, les défis migratoires doivent être abordés en commun, d'une part en bonne intelligence avec l'ensemble des États membres de l'UE, qui doivent coopérer davantage et faire preuve d'une plus grande solidarité et, d'autre part, dans le cadre de véritables partenariats qui restent à nouer et à faire vivre avec les principaux pays tiers d'origine et de transit des migrants.

Chemin faisant, la mission formule une série de recommandations concrètes et de prises de position, afin de contribuer à la réflexion collective sur les enjeux migratoires ⁽¹⁾.

(1) Une synthèse des principales recommandations figure ci-après.

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

I. Le contexte

L'analyse des mouvements migratoires vers les États membres de l'Union européenne fait apparaître la nécessité de **continuer à développer des réponses plus structurelles et plus durables sur l'ensemble des parcours migratoires** :

- avec 511 000 franchissements irréguliers des frontières extérieures en 2016, représentant l'arrivée de 382 000 personnes, contre 1,8 million d'entrées en 2015 (soit environ 1 million de personnes), l'UE semble globalement sortie de la phase aiguë de la crise ;

- les arrivées *via* la Méditerranée orientale se sont massivement réduites en Grèce depuis la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie de mars 2016 ;

- elles restent néanmoins très importantes en Méditerranée centrale, *via* la Libye (environ 182 000 arrivées maritimes en Italie au cours de l'année 2016) ;

- les perspectives démographiques en Afrique, l'impact prévisible du changement climatique et l'évolution de la situation dans un certain nombre de pays appartenant au voisinage immédiat de l'Union européenne laissent penser que le rythme des arrivées, sur cette dernière route, est appelé à se poursuivre durablement ;

- si les mouvements actuels ne représentent qu'une faible part des déplacements forcés dans le monde (plus de 65 millions de personnes fin 2015) et plus globalement des migrations internationales (dont le « stock » s'élevait à 244 millions de migrants internationaux la même année), leur impact sur l'opinion publique et les politiques d'asile et d'immigration a été majeur dans plusieurs États membres de l'Union européenne ne se pensant pas comme des terres d'immigration.

Ce contexte général doit conduire à **la mise en place d'une démarche globale**, tournée à la fois vers les principaux pays d'origine, ceux de premier accueil et ceux de transit, sur la base d'un net renforcement de l'aide publique au développement et des instruments dont dispose l'Union européenne pour le volet externe de sa politique d'asile et d'immigration, comme pour son volet interne (voir *infra*), et d'une lutte déterminée contre les trafiquants de migrants.

II. Les principaux pays d'origine

En Syrie, où la situation sécuritaire, humanitaire et économique a poussé à la fuite plus de la moitié de la population (6,3 millions de personnes

déplacées à l'intérieur du pays et 4,9 millions de réfugiés), la mission souligne la nécessité de :

- soutenir les efforts de l'envoyé spécial du secrétaire général des Nations Unies, M. Staffan de Mistura, et s'appuyer sur les acteurs sur lesquels la France peut exercer une influence ;

- préparer sans attendre un plan de reconstruction pour la Syrie afin d'être prêt le moment venu (lorsqu'une solution politique intégrant les parties syriennes dans leur diversité aura été reconnue par les Nations Unies) et de peser dans les négociations ;

- dans l'immédiat, consolider sous l'égide de l'ONU le fragile cessez-le-feu mis en œuvre en Syrie ;

- continuer à mobiliser la communauté internationale pour le financement de l'aide humanitaire ;

- amplifier les actions de stabilisation déjà engagées par l'Union européenne (visant notamment à la réhabilitation d'infrastructures et de services de base et à la fourniture de moyens de subsistance pour la population), là où les conditions de sécurité le permettent.

En Irak :

- en l'absence de plan de réconciliation entre les principaux groupes communautaires et de préparation de la reconstruction sur l'ensemble du territoire, poursuivre les efforts pour rapprocher les parties en faisant passer de manière répétée et coordonnée les messages nécessaires, à tous les niveaux, et en essayant d'impliquer les parties régionales, en particulier l'Iran ;

- maintenir les financements internationaux à la hauteur de la crise humanitaire en cours et des déplacements internes de population ;

- compléter l'engagement de la France aux côtés de l'Irak en renforçant substantiellement notre contribution financière au fonds de stabilisation du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ;

- se préparer à maintenir un très haut niveau d'engagement de la communauté internationale après la chute de Daech afin d'aider à une reconstruction politique et matérielle viable de l'Irak.

S'agissant des pays d'origine et de transit en Afrique :

- faire des pays du Sahel et du Maghreb les deux zones prioritaires de l'aide au développement de la France et de l'Union européenne tout en accroissant en parallèle le volume global des financements, en particulier les ressources en subventions ;

- sans cesser d'investir dans les grands projets d'infrastructures, qui demeurent nécessaires, concentrer l'aide au développement sur les secteurs les plus névralgiques : le développement agricole et rural, le renforcement de l'appareil régalien, la sécurité et la gouvernance ;

- améliorer la coordination de l'aide au développement sur tous les plans (en ce qui concerne les actions des ONG, les principaux bailleurs de fonds, mais aussi les structures des États bénéficiaires) ;

- afin de changer d'échelle, mobiliser davantage les entreprises et l'ensemble du secteur privé, notamment dans le cadre de la garantie financière et des mécanismes de financement mixte du Plan d'investissement externe de l'Union ;

- mettre davantage les diasporas au service du développement en réduisant le coût des envois de fonds, en promouvant les investissements dans les pays d'origine, en tissant et en organisant les liens avec les diasporas et en créant un environnement local plus favorable aux investissements ;

- aborder plus directement et de manière plus volontariste la question de la maîtrise de la croissance démographique, par un renforcement du plaidoyer et des coopérations en matière de planification familiale, sans abandonner les efforts concernant les politiques de santé, d'éducation et d'autonomisation des femmes ;

- les projets migratoires reposant souvent sur des représentations erronées, alimentées par les réseaux sociaux et les mensonges des passeurs, amplifier et adapter davantage aux contextes locaux les campagnes d'information sur la réalité des parcours migratoires et la situation dans les pays de destination.

En ce qui concerne l'Asie : compte tenu de l'importance de l'Afghanistan, du Pakistan et du Bangladesh dans les arrivées irrégulières et la demande d'asile au sein de l'Union européenne, renforcer la priorité géographique donnée à cette région, qui paraît encore un peu laissée de côté par rapport à d'autres dans la prise en compte des enjeux migratoires.

III. Les pays de premier accueil, ceux de transit et la question du trafic de migrants

En ce qui concerne les pays voisins de la Syrie, où l'accueil des réfugiés venus de ce pays fait peser un poids considérable sur les communautés hôtes, les infrastructures et les services de base :

- afin de maintenir la mobilisation de la communauté internationale, soutenir le projet d'une nouvelle conférence des donateurs pour la Syrie qui serait organisée à Bruxelles au premier semestre 2017 ;

- porter l'aide de la France au Liban et à la Jordanie au même niveau que celle de nos principaux partenaires (l'Allemagne et le Royaume-Uni), tout en

assurant davantage de prévisibilité et de lisibilité dans la programmation et la mise en œuvre de nos engagements en vue d'en maximiser les effets utiles ;

- porter l'aide de l'UE au Liban et à la Jordanie au même niveau que le soutien à la Turquie dans le cadre de la déclaration UE-Turquie de mars 2016 (3+3 milliards d'euros) ;

- encourager les États du Golfe, qui ne sont pas restés inactifs en matière d'accueil de ressortissants syriens et de financement de la réponse humanitaire, à envisager d'octroyer le statut de réfugié et à orienter davantage leurs contributions vers les organisations relevant des Nations Unies ;

- en matière d'accueil, donner l'exemple en prolongeant au-delà de 2017 et en amplifiant nos engagements de réinstallation de réfugiés sur le territoire français depuis des pays de premier accueil hors UE (principalement le Liban, la Jordanie et la Turquie) afin de contribuer à la réalisation de l'objectif fixé par le HCR (que 10 % des réfugiés puissent bénéficier d'une réinstallation dans le monde).

S'agissant de l'accord conclu entre l'Union européenne et la Turquie en mars 2016, qui reste très controversé, notamment sur la question de savoir si la Turquie peut être qualifiée de « pays sûr » :

- au regard des avancées réalisées en ce qui concerne les réfugiés syriens, même s'il faut encore veiller à garantir l'effectivité des droits sur l'ensemble du territoire, encourager la Turquie à améliorer également la situation des « non-Syriens » ;

- accélérer la mise en œuvre des engagements européens qui ont un effet positif pour les réfugiés, à savoir la facilité financière de 6 milliards d'euros pour les réfugiés syriens et les communautés hôtes, ainsi que les réinstallations de réfugiés syriens depuis la Turquie dans des États membres de l'Union européenne ;

En Libye, qui représentait 89 % des arrivées en Italie par la route de la « Méditerranée centrale » en 2016 :

- poursuivre les opérations navales « Triton », coordonnée par Frontex, et « Sophia », engagée dans le cadre de la PSDC ;

- assortir la formation de garde-côtes libyens d'un mécanisme de suivi de leur action et d'un engagement fortement accru pour l'amélioration de la situation humanitaire, en particulier dans les centres de détention ;

- ne pas conclure d'accord migratoire entre l'Union européenne et la Libye dans la situation politique, sécuritaire et humanitaire actuelle ;

- poursuivre les efforts engagés pour consolider un gouvernement capable d'exercer une autorité réelle sur le pays, de reprendre en main la situation sécuritaire, de contrôler les frontières Sud et de lutter contre le trafic de migrants.

En Égypte, où les autorités ont pris des mesures devant la montée en puissance des mouvements migratoires (9,8 % des arrivées sur les côtes italiennes en 2014, 6,5 % en 2015 et 7 % en 2016) :

- consolider le dialogue et la coopération avec l'Égypte sur les questions migratoires, qui méritent de figurer en bonne place dans les priorités du partenariat UE-Égypte ;

- s'agissant des départs de ressortissants égyptiens, appuyer le pays dans ses efforts pour stabiliser sa situation économique et faire face aux conséquences de la croissance démographique, notamment sur le plan éducatif.

En ce qui concerne le Niger, pays situé au carrefour des principales routes migratoires en Afrique de l'Ouest et qui a engagé une politique active de lutte contre le trafic de migrants :

- accélérer la mise en œuvre des projets validés dans le cadre du Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, notamment afin d'aider au développement d'activités de substitution à « l'économie de la migration » dans la région d'Agadez et le long des principales routes migratoires ;

- alors que les flux transitant par Agadez paraissent s'être réduits, surveiller et prévenir l'émergence de routes migratoires alternatives à l'intérieur du Niger ;

- engager les mêmes efforts de coopération dans les pays situés autour du Niger, où des itinéraires de contournement tendraient à se réactiver ;

- dans le cadre de la politique de maîtrise de la croissance démographique décidée par les autorités du Niger, faciliter le déploiement de l'action du ministère de la population, ce qui suppose notamment de lui permettre de recruter des fonctionnaires.

Devant l'essor et la violence croissante du trafic de migrants :

- renforcer les moyens nationaux de renseignement qui peuvent être dédiés aux efforts de compréhension de la structuration des réseaux dans le cadre d'une augmentation globale des capacités ;

- au plan européen, continuer à avancer selon une approche favorisant les échanges d'informations et la coordination, notamment sous la forme d'enquêtes communes, et plaider pour une plus grande homogénéisation des structures de lutte contre les réseaux de passeurs ;

- s'attaquer davantage aux flux financiers liés au trafic de migrants et amplifier les saisies d'avoirs criminels liés aux filières en travaillant dans le cadre d'Europol et d'Eurojust, mais aussi d'un parquet européen dont la création mérite d'être soutenue et accélérée ;

- pour éviter les drames humains, améliorer les voies d'accès légales et sûres au territoire européen et favoriser le maintien des populations grâce à des actions de développement renforcées et en partie repensées dans les pays d'origine et de transit (voir *supra*).

IV. Au sein de l'Union européenne

Inégalement affectés par l'accélération des mouvements migratoires en 2015, les États membres ont pour l'essentiel adopté des mesures nationales, sans véritable coopération avec leurs voisins. L'Union européenne a beaucoup tardé à réagir collectivement, mais elle a fini par mettre en place une série de réponses d'urgence qui ont contribué à maîtriser la situation et par engager des réformes plus structurelles.

S'agissant de la gestion des frontières, la mission souligne la nécessité de :

- rétablir dès que possible le fonctionnement normal de l'espace Schengen, ce qui nécessite de veiller à ce que le franchissement des frontières extérieures obéisse à des règles claires et respectées, sans ériger pour autant des barrières à l'entrée ;

- afin que la nouvelle Agence européenne de garde-côtes et de garde-frontières devienne pleinement opérationnelle, veiller à ce que les États membres tiennent au plus vite leurs engagements.

En ce qui concerne la dimension externe des politiques d'immigration et d'asile :

- accélérer la mise en œuvre du Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique et augmenter significativement les montants disponibles ;

- s'agissant des « pactes migratoires » en direction des cinq pays prioritaires actuels, privilégier les retours volontaires et veiller à la bonne appropriation des priorités et des projets par les États bénéficiaires ;

- mettre en place rapidement le Plan d'investissement externe et renforcer l'effet de levier grâce à des contributions additionnelles des États membres, afin d'arriver à changer d'échelle en mobilisant le secteur privé au service du développement en Afrique et plus généralement dans le voisinage de l'Union européenne.

Quant à la révision du régime d'asile européen commun (RAEC) :

- faire évoluer en profondeur le règlement de Dublin et sa mise en œuvre par une meilleure application du critère des liens familiaux, qui doit normalement primer celui du pays de première entrée, et par l'introduction d'un mécanisme de

répartition des demandeurs d'asile en période d'arrivées massives, aucun État membre ne devant être dispensé de toute obligation d'accueil dans ce cadre ;

- aller vers la plus grande harmonisation possible des systèmes d'asile au sein de l'Union européenne, qu'il s'agisse des procédures d'examen des demandes, des conditions d'accueil des demandeurs, des conditions d'octroi de la protection internationale ou des droits qui en résultent, en veillant à garantir un même niveau d'indépendance que celui de l'OFPRA ;

- créer un cadre permettant de surveiller la robustesse des systèmes d'asile nationaux, ce qui implique de renforcer les missions et les moyens de l'actuel Bureau européen d'appui en matière d'asile pour en faire une véritable Agence européenne de l'asile, en veillant à assurer son indépendance à l'égard des pouvoirs exécutifs (nationaux et communautaire) ;

- développer davantage les voies d'accès légales et sûres au territoire européen pour les demandeurs d'asile, notamment grâce au déploiement des visas pour l'asile et à l'instruction directe, autant que possible, des demandes dans les consulats implantés dans des pays voisins des crises.

I. INTRODUCTION GÉNÉRALE : LES PRINCIPAUX FAITS SAILLANTS

Depuis 2014, l'Union européenne est entrée dans **une phase plus intense de ce que l'on qualifie généralement de « crise migratoire »**. Une augmentation des flux irréguliers avait déjà été constatée lors des « printemps arabes », en 2011, mais leur ampleur et leur durée étaient restées moindres.

EVOLUTION DES ENTRÉES IRRÉGULIÈRES DANS L'UNION EUROPÉENNE

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Janvier 2017
159 881	104 599	104 060	141 051	72 437	107 365	282 933	1 822 177	511 371	9 012 *

* Contre 142 038 en janvier 2016.

Source : Frontex.

Un pic a été atteint en 2015, avec un peu plus d'1,8 million d'entrées irrégulières. Ce chiffre doit être considéré avec une certaine prudence, car il totalise les franchissements des frontières extérieures, c'est-à-dire en Grèce, en Hongrie ou en Slovénie, ce qui conduit à des doubles comptes car on peut ainsi pénétrer plusieurs fois le territoire européen. L'ordre de grandeur est néanmoins très significatif. Selon Frontex, cela représenterait environ 1 million de personnes.

A. LA POURSUITE DE DÉPLACEMENTS DE POPULATION D'AMPLEUR IMPORTANTE VERS L'EUROPE

1. Une accélération significative des arrivées en 2014 et 2015

L'année 2014 a vu la réactivation de la route de la Méditerranée centrale, où environ 90 % des départs ont lieu depuis la Libye et en direction de l'Italie⁽¹⁾. Environ 170 000 personnes ont emprunté cette voie, essentiellement depuis le continent africain, avec une prédominance de migrants issus de la Corne de l'Afrique, mais aussi des contingents assez significatifs en provenance des pays d'Afrique subsaharienne. Un nombre plus restreint de ressortissants syriens a

(1) L'Égypte est le deuxième pays de départ, dans des proportions bien moindres. En 2014, seuls 9,8 % des migrants interceptés sur la route de la Méditerranée centrale avaient l'Égypte pour point de départ, 6,5 % en 2015 et 7 % en 2016.

également transité par la Libye, à la faveur de la voie ouverte par la déliquescence de l'Etat dans ce pays, à la chute de Kadhafi, de la montée en puissance des réseaux d'immigration irrégulière et de la présence d'importants moyens déployés en mer, dont le devoir est de porter assistance aux personnes en péril ⁽¹⁾.

La physionomie des flux a connu un profond changement en 2015, tandis que leur ampleur s'accroissait encore. Au total, on estime qu'un million de personnes seraient entrées dans l'espace Schengen au cours de l'année (voir *supra*).

En Méditerranée centrale, les arrivées se sont maintenues à un niveau comparable à celui de 2014. En revanche, les ressortissants syriens ont quasiment disparu de cette route : ils représentaient environ 25 % des départs depuis la Libye en 2014, 5 % en 2015 – et 0,6 % en 2016. Les contingents en provenance des pays de la Corne de l'Afrique sont restés significatifs et les flux en provenance d'Afrique subsaharienne sont montés en puissance. A ces deux origines géographiques correspondent, très schématiquement, deux types de motifs : une situation politique et sécuritaire complexe dans la Corne de l'Afrique ; une situation également difficile en Afrique subsaharienne, mais où les difficultés économiques semblent prédominantes ⁽²⁾.

Autre évolution majeure, à compter de l'été 2015, la route de la Méditerranée orientale a connu une véritable « explosion » d'un flux migratoire partant des côtes turques, transitant ensuite par la Grèce et la « route des Balkans », avant de pénétrer de nouveau dans l'Union européenne. Un peu plus de 885 000 entrées irrégulières ont été détectées en Méditerranée orientale par Frontex, contre environ 51 000 l'année précédente. C'est en Allemagne, en Autriche et dans les pays scandinaves que l'impact a été le plus fort.

Cette route se différencie très nettement des flux transitant en Méditerranée centrale par les principales nationalités représentées : des Syriens, des Irakiens, des Afghans, ainsi que des ressortissants du Maghreb, dont la présence s'expliquait notamment par la politique de visas « facilitatrice » de la Turquie et les offres commerciales de Turkish Airlines. On a également observé, sur la route des Balkans, une recrudescence d'une migration d'origine balkanique ⁽³⁾ qui est toutefois restée très limitée en comparaison.

Cette accélération récente des flux vers l'UE résulte d'**un ensemble de facteurs, qui ne peuvent pas se réduire à quelques déclarations publiques, notamment celles de la chancelière allemande, Mme Merkel.**

(1) Sur ce point, on pourra se reporter au a) et au g) du IV.B.3 du présent rapport.

(2) Voir le 2) du II.B.

(3) Notamment d'origine kosovare (mais elle s'est réduite à compter du printemps 2015) et albanaise (constatée ex post par le maintien irrégulier sur le territoire, les Albanais pouvant se rendre sans visa dans l'UE).

La plupart des interlocuteurs de la mission ont estimé que ces flux migratoires ont été conditionnés avant tout par les crises au Moyen-Orient, ainsi que par les difficultés croissantes de la Turquie, du Liban et de la Jordanie, qui supportent l'essentiel de l'accueil et de la prise en charge des réfugiés syriens ⁽¹⁾. Selon M. Ralf Gruenert, représentant en France du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le premier facteur serait ainsi la durée du conflit syrien ⁽²⁾. Une partie des réfugiés ont commencé à se mettre en mouvement vers l'Europe parce qu'ils avaient perdu l'espoir que la situation change dans un avenir proche et qu'ils souhaitaient assurer une meilleure éducation à leurs enfants.

La très forte accélération des flux s'explique aussi par la réaction des autorités turques. Elles ne sont pas parvenues à faire face aux afflux sur leur propre territoire et, au moins dans un premier temps, n'ont pas empêché les départs en masse. Ceux-ci résultent en partie de la configuration de la mer Egée, seuls quelques kilomètres séparant les côtes turques de celles de la Grèce et donc de l'Union européenne. Les conditions structurelles du passage rendent impossible une imperméabilisation totale de la frontière. Il semble néanmoins que tout n'ait pas été fait, au moins au niveau local, pour essayer de prévenir les départs depuis les côtes turques. Le fait que les flux se sont ensuite taris, à compter de mars 2016, doit être mis en rapport avec l'action des autorités turques. Un travail a été réalisé non seulement sur le littoral, mais aussi en amont.

Il faut également prendre en considération, dans le faisceau de causes, les difficultés de la Grèce à faire face à la situation sur son territoire. Les autorités grecques ont été dépassées par le nombre et ne sont pas parvenues à maîtriser leur portion de la frontière extérieure commune, notamment du fait de la proximité de nombreuses îles avec les côtes turques, ce qui a facilité la mise en place d'un flux migratoire considérable en Méditerranée orientale.

L'influence des passeurs ne doit pas être sous-estimée, qu'il s'agisse de leurs incitations aux départs, de leur rôle dans l'organisation matérielle des déplacements – il semblerait que la très grande majorité des arrivées par voie maritime soit facilitée par des passeurs ⁽³⁾ –, mais aussi dans l'exploitation des migrants et des réfugiés.

Enfin, certains aspects de la globalisation contribuent à accélérer les flux migratoires, en particulier la diffusion des nouvelles technologies de l'information et de la communication. L'évolution des moyens de transport a également été déterminante, car elle a raccourci la durée des trajets vers l'Europe et leur coût.

(1) Cf. le 1) du III.A.

(2) Audition du 27 septembre 2015.

(3) Cf. le 1) du III.C.

2. Une nette décélération sur la route de la Méditerranée orientale en 2016

Sur l'ensemble de l'année, environ 182 000 arrivées ont été enregistrées sur chacune des deux principales routes migratoires vers l'UE, la Méditerranée orientale et la Méditerranée centrale. Au total, compte tenu des autres voies d'accès au territoire européen, environ 511 000 franchissements irréguliers des frontières extérieures ont été détectés par Frontex en 2016, représentant 382 000 personnes ⁽¹⁾. **Le ralentissement est très net par rapport à 2016** – 1,8 million de passages, soit 1 million de personnes. Cette évolution cache toutefois **des dynamiques très différentes**.

En Méditerranée orientale, un peu plus de 182 000 arrivées irrégulières ont eu lieu au cours de l'année, contre 885 000 en 2015, ce qui représente une baisse de 80 %. Les arrivées ont en effet connu un important freinage depuis la relative fermeture des frontières sur la route des Balkans occidentaux ⁽²⁾ et la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016. Comme le montre le graphique ci-dessous, l'essentiel des arrivées en Grèce ont été constatées jusqu'au mois de mars 2016.

EVOLUTION DES ARRIVÉES PAR VOIE MARITIME EN 2016



Source : HCR

En revanche, la vigueur des flux migratoires ne s'est pas démentie en Méditerranée centrale, avec près de 182 000 arrivées maritimes enregistrées par les autorités italiennes ⁽³⁾. Ce chiffre est supérieur de 18 % à celui de l'année 2015 et de 7 % au précédent record de l'année 2014.

(1) Les évolutions sur l'ensemble des routes migratoires vers l'UE, depuis 2012, sont retracées en annexe.

(2) Cf. le 3) du III.B.

(3) Auxquelles il faut ajouter plus de 40 000 arrivées par voie terrestre, principalement des Afghans et des Pakistanais.

Cette évolution très contrastée résulte de situations différentes sur ces deux routes migratoires. Il existe désormais un instrument de gestion des flux en Méditerranée orientale, avec la déclaration UE-Turquie de mars 2016. Malgré les tensions avec la Turquie et l'inégale application de ses clauses, l'accord tient ⁽¹⁾. Les arrivées en Grèce ne se sont pas complètement interrompues, mais elles ont été ramenées à moins d'une centaine par jour en moyenne, alors qu'on enregistrait auparavant des pics quotidiens allant jusqu'à 3 000 personnes. En Libye, en revanche, les perspectives d'action restent limitées. L'autorité du gouvernement d'entente nationale est très faible, des groupes armés continuent à contrôler le pays et l'on ne voit pas de perspectives d'amélioration à court terme ⁽²⁾.

La réduction des flux migratoires en Méditerranée orientale ne s'est pas accompagnée d'un report sur la Méditerranée centrale. Les nationalités représentées demeurent en effet très différentes. La Méditerranée orientale reste principalement empruntée par des Syriens, des Afghans et des Irakiens, ces trois nationalités représentant ensemble près de 86 % des arrivées et étant quasiment absentes en Méditerranée centrale. En 2016, celle-ci était empruntée à 93 % par des migrants d'origine africaine.

ARRIVÉES EN GRÈCE ET EN ITALIE SELON LES PRINCIPALES NATIONALITÉS

	Other	Senegal	Pakistan	The Gambia	Côte d'Ivoire	Guinea	Eritrea	Iraq	Nigeria	Afghanistan	Syrian Arab Republic
■ Greece	15,157	32	8,793	-	-	62	535	26,138	159	41,825	80,749
■ Italy	69,305	10,327	2,773	11,929	12,396	13,345	20,718	1,455	37,551	437	1,200

Source : HCR

Ces deux routes migratoires sont restées les principales voies d'accès à l'Union européenne en 2016.

La route de la Méditerranée occidentale a certes connu un regain d'activité en 2016, en particulier à la fin de l'été, mais les flux constatés ne sont en rien comparables avec ceux de la Méditerranée centrale et orientale, et ils restent maîtrisés par les autorités espagnoles ⁽³⁾. Selon les éléments communiqués par le ministère des affaires étrangères, le nombre d'entrées irrégulières par voie maritime a certes crû par rapport à 2015, avec plus de 6 000 arrivées, essentiellement en provenance de pays maghrébins et subsahariens, mais le nombre d'entrées irrégulières par les frontières terrestres des enclaves de Ceuta et de Melilla a été ramené à environ 3 500 personnes, essentiellement originaires d'Afrique subsaharienne, malgré la médiatisation des assauts massifs sur ces deux secteurs.

(1) Cf. le 1) du III.B.

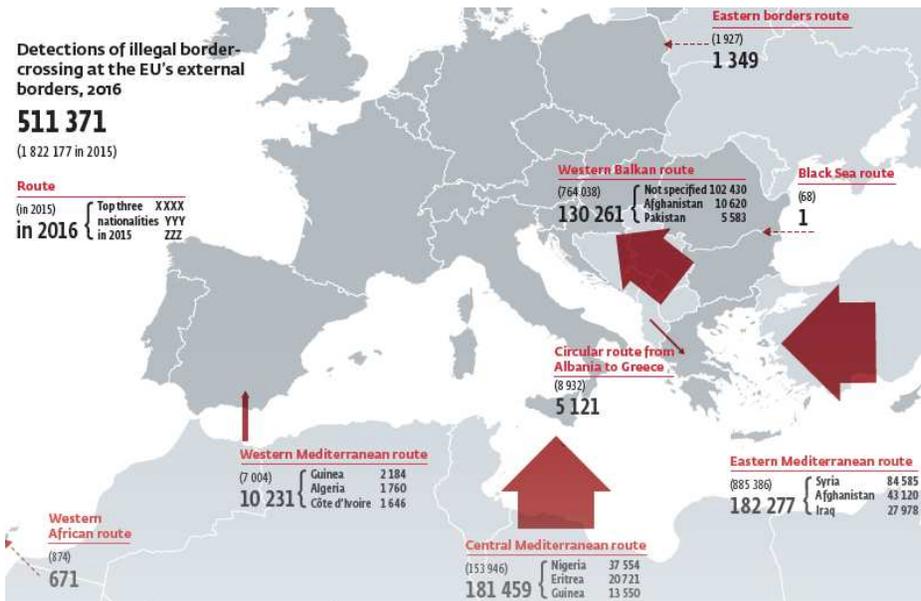
(2) Cf. le a) du III.B.2.

(3) Sur les coopérations mises en place par l'Espagne à l'issue de la crise des « pateras » au milieu des années 2 000, voir le d) du IV.C.2.

Au total, un peu moins de 10 000 personnes ont pénétré irrégulièrement sur le territoire espagnol en 2016.

La route des Balkans occidentaux a connu une nette diminution des flux migratoires. Le nombre d'entrées comptabilisées par Frontex est passé d'environ 764 000 en 2015 à 130 000 en 2016, soit une baisse de 84 %. La direction générale des étrangers en France (DGEF), interrogée par votre Rapporteur, estime néanmoins que les passeurs ont repris leur activité depuis la Grèce. Au début de l'automne 2016, les autorités grecques estimaient à un peu plus de 60 000 le nombre de migrants présents sur leur sol, mais divers indices, notamment des campements partiellement vides, montrent qu'une partie d'entre eux aurait désormais quitté le pays clandestinement. Par ailleurs, les filières d'immigration clandestine à travers les Balkans seraient toujours très actives.

La carte ci-dessous présente l'évolution de la situation sur l'ensemble des routes migratoires vers l'Union européenne en 2016.



Source : Frontex

Au 19 février 2017, le HCR avait recensé environ 12 500 entrées par la voie maritime depuis le début de l'année : environ 9 400 en Italie, 2 300 en Grèce et 1 000 en Espagne.

3. Un défi probablement voué à être durable

La décélération constatée en 2016 peut donner le sentiment que l'UE est sortie d'une situation de crise immédiate. Comme l'a relevé le chef de la division des migrations internationales à l'OCDE, M. Jean-Christophe Dumont ⁽¹⁾, cette impression est probablement trompeuse. Les flux restent à un niveau plusieurs fois supérieur à la tendance d'avant 2014 ; surtout, le potentiel migratoire demeure considérable, ce qui conduit à penser que le sujet est au moins autant devant nous que derrière nous.

a. Des facteurs structurels

La pression migratoire devrait perdurer en raison de la croissance démographique sur le continent africain et de ses difficultés durables en matière de développement.

Selon les dernières projections démographiques des Nations Unies, révisées en 2015, la population de l'Afrique pourrait atteindre 2,5 milliards de personnes en 2050, contre un peu moins d'1,2 milliard en 2015. Le défi est particulièrement important au Sahel, où l'essentiel de la population vit encore dans des zones rurales et dépend avant tout d'une agriculture à très faible productivité. La sécurité alimentaire, déjà très préoccupante aujourd'hui, risque d'être très alarmante dès 2025 et catastrophique en 2050.

Les migrations pourraient également être amplifiées par les conséquences de l'urbanisation croissante de l'Afrique et par les difficultés d'accès à l'éducation et à l'emploi d'une population africaine qui est déjà très jeune.

Par ailleurs, **il est probable que le changement climatique joue un rôle amplificateur**, en provoquant une dégradation de l'environnement et des conditions de vie. Les conséquences sont néanmoins difficiles à estimer sur le plan migratoire. L'enjeu est crucial à l'échelle de la planète, mais il est possible que l'Europe soit moins directement affectée que d'autres zones.

Dans notre voisinage, c'est essentiellement la désertification qui poussera à partir, principalement au Sahel ⁽²⁾ et d'abord vers les pays du Maghreb. Par ailleurs, comme l'a rappelé Mme Wihtol de Wenden lors de son audition, les déplacements de population liés au changement climatique sont plus souvent internes – à l'intérieur d'un même Etat – qu'internationaux et les déplacés environnementaux vont surtout du Sud au Sud.

(1) Audition du 30 novembre 2016.

(2) Cf. le b) du II.B.3.

Les migrations environnementales

Le phénomène des déplacés environnementaux - ou climatiques - est difficile à identifier et à évaluer, car les causes des déplacements de population sont souvent multiples. Sur le plan international, il n'existe pas de protection juridique spécifique pour les personnes contraintes de se déplacer pour des raisons climatiques. Elles ne sont pas considérées comme des réfugiés au sens de la convention de Genève de 1951.

b. Des effets amplifiés par des causes plus conjoncturelles

Des facteurs additionnels d'accélération des flux migratoires sont identifiables dans des pays sources comme dans ceux de transit.

La persistance de crises politico-sécuritaires graves en Syrie, en Irak, en Afghanistan ou encore dans la bande sahélo-saharienne est susceptible de continuer à pousser à des départs nombreux. Les perspectives migratoires dépendent de notre capacité à favoriser la résolution de ces crises, mais aussi de **la situation dans les pays de premier accueil des réfugiés**, en particulier la Turquie, le Liban, la Jordanie, l'Irak et l'Egypte en ce qui concerne la crise syrienne, ou encore le Pakistan et l'Iran pour les réfugiés afghans. Les flux à venir seront en partie liés à l'évolution interne de ces pays, notamment leur politique à l'égard des réfugiés.

Au-delà des crises en cours, une attention particulière doit être portée aux **pays fragilisés dans notre voisinage**. L'Algérie se trouve notamment dans une situation de vulnérabilité du fait de la baisse de ses ressources financières et des incertitudes sur la transition à venir au sommet de l'Etat. En Tunisie, les risques de déstabilisation sécuritaire persistent, en particulier dans la perspective du retour des Tunisiens partis dans les rangs de Daech en Libye ou en Syrie. L'Egypte, qui compte une population nombreuse, traverse une période très difficile, notamment sur le plan socio-économique.

Enfin, la **situation des principaux pays de transit** aura évidemment une grande importance sur le plan migratoire. Si la pression s'est nettement réduite sur la route de la Méditerranée orientale, on l'a dit, c'est par suite de la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie et de la relative fermeture de la route des Balkans. L'évolution de la relation avec la Turquie pourrait néanmoins changer la donne. Ensuite, il est probable que l'Europe continuera à être exposée à des flux migratoires significatifs, et sans doute croissants, tant que la situation politico-sécuritaire n'aura pas été rétablie en Libye.

B. DES ARRIVÉES PROPORTIONNELLEMENT LIMITÉES EN EUROPE, MAIS À L'ORIGINE DE TENSIONS

Bien que les flux migratoires se soient significativement accélérés en Europe au cours des dernières années, ils ne représentent qu'une part assez faible

des mouvements de population dans le monde. Néanmoins, leur impact doit également s’appréhender au regard des répercussions dans les pays les plus concernés. Le défi est majeur sous cet angle.

1. Une ampleur limitée par rapport aux déplacements forcés de population dans le monde et à l’ensemble des migrations internationales

Si l’attention s’est largement concentrée sur les arrivées massives que l’Europe a connues sur la période récente, celles-ci doivent être replacées dans le contexte plus large des mouvements de population dans le monde.

Le nombre des déplacés forcés était estimé à 65,3 millions de personnes à la fin de l’année 2015, soit l’équivalent de la population du Royaume-Uni : 21,3 millions de réfugiés sous le mandat du HCR (16,1 millions) et de l’UNRWA ⁽¹⁾ (5,2 millions de réfugiés palestiniens), 40,8 millions de personnes déplacées à l’intérieur des frontières de leur propre pays et 3,2 millions de demandeurs d’asile, en attente d’une décision sur leur statut ⁽²⁾.

Contrairement aux idées reçues, **la très grande majorité des réfugiés ne se dirigent pas vers les pays développés** : 13,9 millions étaient accueillis dans des pays en développement et 2,2 millions dans des pays développés. Fin 2015, les dix premiers pays d’accueil des réfugiés, représentant 60 % de la population sous le mandat du HCR, étaient tous des pays en développement, dont 5 situés en Afrique : la Turquie (2,5 millions), le Pakistan (1,6 million), le Liban (1,1 million au sens du HCR), l’Iran (980 000), l’Ethiopie (736 000), la Jordanie (664 000), le Kenya (554 000), l’Ouganda (477 000), la République démocratique du Congo (383 000) et le Tchad (370 000).

Par ailleurs, les récentes entrées dans l’UE sont à rapporter à l’évolution globale des migrations internationales. On comptait en 2015 un « stock » ⁽³⁾ de **244 millions de migrants internationaux** au sens où l’entend le département de la population des Nations Unies, c’est-à-dire des personnes nées à l’étranger ou de nationalité étrangère dans le pays où elles résident ⁽⁴⁾. Leur nombre a augmenté de 91 millions entre 1990 et 2015. Globalement, le monde bouge davantage, même si les mouvements restent faibles par rapport à la population totale.

Il faut également souligner que **les flux migratoires sont loin d’être uniquement orientés du Sud vers le Nord**. La majorité des migrants internationaux se trouvent toujours au Nord – 140 millions de personnes en 2015, contre 104 millions au Sud –, mais les déplacements Sud-Sud sont désormais

(1) L’Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient.

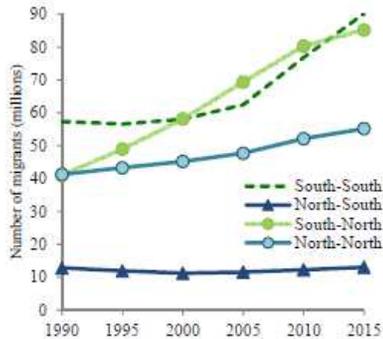
(2) Source : Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, « Tendances mondiales », juin 2016.

(3) C’est-à-dire des populations installées.

(4) ONU, Département des affaires économiques et sociales, division de la population, « International Migration Report », 2015.

supérieurs aux mouvements Sud-Nord. Depuis 2010, le « stock » de migrants internationaux augmente plus vite au Sud (+2,9 % en moyenne chaque année) qu'au Nord (+1,2 %).

NOMBRE DE MIGRANTS INTERNATIONAUX PAR ZONES D'ORIGINE ET DE DESTINATION



Source : ONU, *International Migration Report 2015*.

2. Un retentissement pourtant important au sein de l'Union européenne

Les tensions ont été très vives dans les pays les plus concernés, qu'ils soient de transit ou de destination. Si la « crise migratoire » est effectivement devenue une « crise », c'est peut-être moins en raison du nombre d'arrivées que des réactions qu'elles ont suscitées dans l'opinion publique. L'accélération des flux migratoires vers l'Europe s'est en effet accompagnée d'une montée en puissance de mouvements populistes et/ou xénophobes en Hongrie, en Allemagne, au Royaume-Uni ou encore en France. Le climat politique est devenu plus négatif à l'égard des étrangers et, en parallèle, les politiques publiques ont évolué dans un sens plus restrictif dans certains Etats membres ⁽¹⁾.

Ces réactions ne paraissent pas réductibles aux seules difficultés du contexte économique et social, celui-ci étant très variable au sein de l'UE. Mme Catherine Wihtol de Wenden, directrice de recherche émérite au CNRS, a en revanche souligné devant la mission à quel point **l'Europe a du mal à se considérer comme une terre d'immigration**. Elle était en effet une terre de départ jusqu'aux années 1930, avec les grandes découvertes et l'établissement de colonies de peuplement aux Etats-Unis ou en Australie. Par la suite, l'Europe ne s'est pensée comme une terre d'accueil qu'en réponse à des besoins ponctuels de main d'œuvre – à la Libération, pour reconstruire, puis dans les années 1950-1960 afin de répondre aux poussées de croissance. Selon Mme de Wenden, bien que le phénomène migratoire soit devenu structurel, l'Europe se vit désormais sur le

(1) Cf. le A du IV.

mythe de l'autochtonie : on insiste sur les racines, alors qu'un Européen sur quatre aurait des ancêtres étrangers.

M. Jean-Christophe Dumont, chef de la division des migrations internationales à l'OCDE, a par ailleurs mis l'accent sur l'importance du **décalage entre les effets globaux des migrations et leur perception** ⁽¹⁾. Paradoxalement, c'est au Royaume-Uni et en Suisse, où les effets positifs de l'immigration sont les plus importants, que l'on a décidé par référendum de mettre un frein à l'immigration intra-européenne. Les études concluent à des effets positifs sur la démographie, la croissance et les recettes fiscales, quand l'immigration est bien gérée, mais ces effets globaux ne sont pas perçus directement. Les effets locaux, qui peuvent être négatifs, sont en revanche très visibles. C'est notamment le cas lorsque les arrivants sont mal répartis sur le territoire – en général, ils se dirigent spontanément là où des diasporas sont déjà implantées. Selon M. Dumont, la grande efficacité de l'accueil des réfugiés au Canada s'explique en partie grâce au travail engagé sur le plan local. Ce constat plaide pour une réflexion sur les différents échelons auxquels construire les politiques d'immigration et d'asile et pour le renforcement des politiques d'intégration ⁽²⁾.

(1) *Audition précitée.*

(2) *Cf. le 6) du IV.A.*

II. LES PRINCIPAUX PAYS D'ORIGINE

Les migrants et les réfugiés qui sont arrivés en Europe au cours de l'année 2016 provenaient principalement de trois régions : le Proche et le Moyen-Orient, l'Afrique et l'Asie. Toutes routes migratoires confondues, 10 pays ont été à l'origine de 75 % des arrivées détectées entre le 1^{er} janvier 2016 et le début du mois de février 2017 : la Syrie (23 % des arrivées), l'Afghanistan (12 %), le Nigéria (10 %), l'Irak (8 %), l'Erythrée (6 %), la Guinée (4 %), la Côte d'Ivoire (4 %), la Gambie (4 %), le Pakistan (3 %) et le Sénégal (3%) ⁽¹⁾.

A. DEPUIS LE PROCHE ET MOYEN-ORIENT, DES MOUVEMENTS VERS L'EUROPE PRINCIPALEMENT ORIGINAIRES DE SYRIE ET D'IRAK

Parmi les multiples crises qui se déroulent au Proche et Moyen-Orient, ce sont celles en Syrie et en Irak qui ont été à l'origine des déplacements de population les plus massifs sur la période récente. La situation du Yémen mérite aussi une attention particulière sur ce plan. On n'a certes observé que peu de départs jusqu'à présent, mais la situation humanitaire ne cesse de se dégrader et aucune sortie de crise ne se dessine.

1. La situation en Syrie : toujours plus de réfugiés et de déplacés internes

Le conflit syrien, en cours depuis 2011, se traduit par un bilan catastrophique dans tous les domaines. Les estimations disponibles sur le nombre des victimes, les destructions matérielles et l'ampleur de la crise humanitaire ne peuvent donner qu'une idée très approximative des souffrances endurées. Ces chiffres méritent néanmoins d'être rappelés pour que l'on comprenne pourquoi plus de la moitié de la population a dû trouver refuge ailleurs en Syrie ou en dehors des frontières du pays.

a. La violence, les destructions matérielles et la situation humanitaire en Syrie : des souffrances inouïes, à l'origine de déplacements massifs de population

Les combats en Syrie auraient causé **entre 300 000 et 500 000 morts** selon les sources. Compte tenu du nombre de personnes disparues ou en détention, il est possible que ces chiffres soient assez « conservateurs ». Au total, 2,3 millions de

(1) Données HCR et OIM.

personnes auraient été tuées ou blessées depuis 2011, ce qui représente 11,5 % de la population syrienne avant le conflit.

Les **pertes matérielles** sont immenses. Selon un récent rapport ⁽¹⁾, le PIB syrien s'est contracté de 55 % entre 2010 et 2015, les destructions des infrastructures et des bâtiments sont estimées à 90 milliards de dollars et la surface agricole cultivée s'est réduite de 40 %, ce qui a conduit à une hausse considérable du prix des denrées alimentaires. Selon l'ONU, le taux de chômage était monté à 54 % à la fin de l'année 2015.

Fin 2016, 85 % de la population vivait sous le seuil de pauvreté, contre 28 % en 2010, et 69 % des Syriens se trouvaient sous le seuil de pauvreté extrême, avec moins de 2 dollars par jour pour faire vivre leur famille. On estime que 35 % des Syriens ne parviendraient plus à couvrir leurs besoins en nourriture. L'accès aux services de base, comme l'eau et les soins médicaux, est également très perturbé dans de nombreuses zones du pays. Selon les Nations Unies, **13,5 millions de personnes avaient besoin d'aide humanitaire à l'intérieur de la Syrie en décembre 2016** ⁽²⁾.

Ce tableau est aggravé par **les restrictions d'accès imposées aux convois et aux personnels humanitaires et par la poursuite du siège de nombreuses localités**. Un seul convoi des Nations Unies a pu être acheminé en janvier dernier, de même que le mois précédent, au bénéfice de moins de 50 000 personnes au total. Fin janvier 2017, les Nations Unies estimaient que 643 780 civils étaient bloqués dans 13 zones assiégées, dont plus de 400 000 dans la Ghouta orientale. Seuls 4,3 % d'entre eux avaient pu bénéficier d'une aide au cours du mois, y compris grâce à des largages aériens. Le nombre total de personnes se trouvant dans des zones difficiles d'accès, auxquelles une aide humanitaire ne peut pas être apportée durablement, était estimé à 4,72 millions.

Les conséquences sont dramatiques pour la population civile. L'espérance de vie aurait chuté à 55,4 ans en 2014, contre 70 ans avant la crise. Des maladies telles que la poliomyélite réapparaissent et l'on observe des flambées d'hépatite A et de maladies normalement évitables grâce à des mesures appropriées d'assainissement et de vaccination, notamment la leishmaniose cutanée (50 000 cas déclarés en 2015), la coqueluche (2 400 cas la même année) et la rougeole (1 617 cas suspectés). Des dizaines de milliers de décès seraient liés à l'absence de services de santé et aux pénuries de médicaments, en particulier pour les maladies chroniques.

Le secteur de la santé est particulièrement touché par la crise, de nombreuses parties au conflit considérant les hôpitaux et les personnels médicaux comme des cibles légitimes. Selon l'OMS, la moitié des installations de santé du

(1) UNESCWA, « *Syria at War : Five Years On* », 2016.

(2) Source : Nations Unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires.

pays ont été détruites. Au cours de l'année 2016, au moins 126 attaques contre des installations médicales ont été enregistrées⁽¹⁾. Dans ce contexte, la moitié des enfants syriens n'ont pas été vaccinés contre les maladies infectieuses et 30 000 femmes enceintes n'ont pas accès à des soins obstétriques.

L'éducation est un autre secteur où les inquiétudes sont particulièrement graves. Fin 2016, on estimait qu'un quart des écoles syriennes avaient cessé de fonctionner, soit parce qu'elles avaient été détruites, soit parce qu'elles se trouvaient dans des zones dangereuses d'accès, soit parce qu'elles avaient été converties en abris collectifs pour personnes déplacées. Depuis le début de la crise, le système éducatif syrien aurait perdu 150 000 agents, dont de nombreux enseignants. **Environ 1,75 million d'enfants syriens en âge d'aller à l'école seraient déscolarisés**, et 1,35 million d'enfants supplémentaires en seraient menacés. Une autre réalité particulièrement inquiétante pour l'avenir est l'utilisation de l'éducation par Daech et d'autres groupes pour endoctriner et recruter des enfants.

Cette situation s'accompagne de **déplacements massifs de population : il y a environ 6,3 millions de déplacés internes et près de 4,9 millions de réfugiés**. Au total, plus de la moitié de la population a subi un déplacement forcé depuis 2011.

La majorité des réfugiés a trouvé asile dans les pays voisins de la Syrie, qui ont très vite été confrontés à un afflux massif.

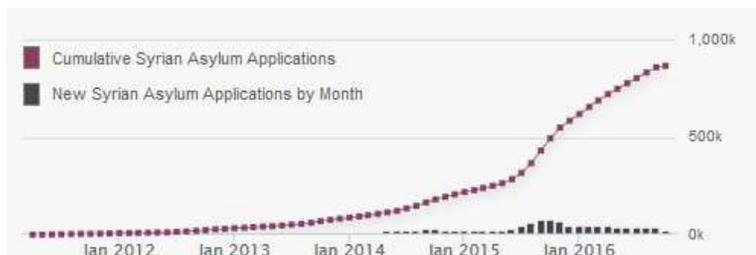
Les premiers camps de réfugiés ont ainsi ouvert en Turquie au mois de mai 2011 et des Syriens ont commencé à trouver refuge en Jordanie à partir du mois de juillet de la même année. Au Liban, la région de la Bekaa a commencé à devenir une destination majeure pour les réfugiés syriens à compter de mars 2012. L'afflux des réfugiés syriens a connu un pic dans les pays voisins à la fin de l'année 2012 et en 2013, quand l'intensité des combats était maximale en Syrie. Le seuil de 500 000 réfugiés syriens a été franchi en décembre 2012, celui d'un million en mars 2013 et celui de deux millions en septembre suivant. La barre des quatre millions de réfugiés syriens a ensuite été atteinte en juillet 2015.

La Turquie abrite aujourd'hui 2,76 millions de réfugiés, soit davantage que tout autre pays au monde. Au Liban, le million de réfugiés syriens enregistrés par le HCR représente environ 20 % de la population. Selon les chiffres publiés par le HCR, il y aurait 655 000 réfugiés syriens en Jordanie, soit environ 9 % de la population. L'Irak abrite environ 230 000 réfugiés syriens, et l'Egypte environ 115 000. Selon une étude réalisée en Turquie par l'Agence pour la gestion des situations de crise et d'urgence (AFAD), plus de 90 % des ménages syriens

(1) Source : Déclaration de M. John Ging, directeur des opérations du bureau de la coordination des affaires humanitaires, devant le Conseil de sécurité des Nations Unies, 23 décembre 2016.

déclarent avoir quitté leur pays pour des raisons de sécurité, les motivations économiques et politiques venant très loin derrière ⁽¹⁾.

Si le nombre de réfugiés syriens accueillis en Europe a significativement augmenté, il reste assez réduit par rapport aux pays voisins de la Syrie. Selon le HCR, 884 461 demandes d’asile ont été enregistrées dans 37 pays européens entre avril 2011 et octobre 2016 ⁽²⁾, avec une nette accélération dans la seconde moitié de l’année 2015.



Source : HCR

Le tableau ci-dessous retrace l’évolution des premières demandes d’asile enregistrées dans les Etats membres de l’Union européenne depuis 2010.

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
3 775	6 455	20 805	46 450	119 000	362 730	276 755

Source : Eurostat

Cette accélération s’explique en grande partie par la dégradation des conditions d’accueil dans les pays voisins de la Syrie, qui a incité un grand nombre de réfugiés à tenter de rejoindre l’Europe. Au Liban, par exemple, l’aide du Programme alimentaire mondial (PAM) avait dû être réduite de moitié au cours de l’année 2015, par manque de financements internationaux. Début 2016, on estimait néanmoins que 64 % des Syriens arrivés en Grèce venaient directement de leur pays, après avoir brièvement transité par la Turquie.

Les départs vers l’Europe ont fortement chuté depuis le début de l’année 2016. Le transit par la Turquie s’est réduit du fait de l’instauration de nouvelles mesures restrictives pour les ressortissants syriens – des visas d’entrée – à compter du 8 janvier 2016, avant même la mise en œuvre de la déclaration UE-

(1) Banque Mondiale, Bulletin trimestriel d’information économique de la région MENA, « Reconstruire la Syrie dans une perspective de paix », avril 2016.

(2) Données révisées en novembre 2016.

Turquie, qui date du mois de mars suivant ⁽¹⁾. Jusque-là, la Turquie accueillait des flux importants depuis le Liban, *via* l'aéroport de Beyrouth et le port de ferries de Tripoli, ainsi que depuis la Jordanie, en nombre toutefois plus réduit pour des raisons géographiques et de coût. Il faut également relever que les autorités turques ont désormais fermé leur frontière terrestre avec la Syrie pour les réfugiés ⁽²⁾.

On comptait par ailleurs 6,3 millions de déplacés à l'intérieur du pays à la fin de l'année 2016.

Le rythme des déplacements internes de population est resté soutenu en 2016. Entre les mois de janvier et d'août, en moyenne, 6 150 personnes ont été déplacées par jour, dont 65 % vers des zones tenues par des groupes armés non-étatiques. Un grand nombre a été déplacé à plusieurs reprises depuis le début du conflit, soit parce que les conditions de sécurité ont changé avec l'évolution des lignes de front, soit parce que l'épuisement des ressources financières contraint à se reloger ailleurs, dans des conditions encore plus précaires. La chute d'Alep-Est, reprise par les forces du régime à la fin de l'année 2016, s'est notamment traduite par 160 000 déplacés internes supplémentaires.

Selon le bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), plus d'un million de déplacés syriens vivent dans des abris collectifs improvisés (écoles, bâtiments publics, mosquées), des camps ou des campements de fortune, essentiellement dans des zones rurales où leur précarité est très élevée. Selon OCHA, les tensions seraient croissantes entre personnes déplacées dans de nombreuses parties de la Syrie, ainsi qu'entre elles et les populations qui les abritent.

Il n'est pas certain que ce grand nombre de déplacés internes en Syrie représente des réfugiés en puissance. M. Xavier Devictor, conseiller à la Banque mondiale, a relevé devant la mission ⁽³⁾ que la courbe « départs » / « maintien dans le pays » est d'abord ascendante en cas de conflit, avant de s'infléchir pour différentes raisons : ceux qui ont les moyens de partir l'ont déjà fait ; des arrangements peuvent se nouer entre des parties au conflit ; les raisons de rester, notamment familiales, demeurent. Il faudrait également que les candidats au départ puissent trouver un chemin vers l'étranger.

Sur ce point, il faut rappeler que les pays voisins de la Syrie « gèrent » désormais leurs frontières de manière stricte, ce qui signifie concrètement leur quasi-fermeture pour les réfugiés. Environ 170 000 personnes déplacées étaient ainsi bloquées fin 2016 dans des zones frontalières de la Syrie – 100 000 personnes à Azaz, à la frontière avec la Turquie, et 70 000 à la frontière jordanienne, à Rukban et Hadalat, dans des conditions très difficiles. Malgré la poursuite des

(1) Voir le 1) du III.B.

(2) Voir également le d) du III.A.1.

(3) Audition du 29 septembre 2016.

combats en Syrie, le nombre de réfugiés syriens enregistrés par le HCR en Turquie, au Liban, en Jordanie, en Irak et en Egypte, n'a augmenté que de 200 000 personnes en 2016 ⁽¹⁾.

b. Une crise qui risque d'être durablement marquée par d'importants déplacements de population

La chute d'Alep Est, bastion historique de la révolution syrienne, constitue probablement une évolution majeure dans le conflit. L'insurrection se trouve dans une situation de grande faiblesse militaire et politique, tandis que les forces du régime ont durablement repris l'initiative et l'avantage sur le terrain, grâce à l'appui décisif apporté par l'intervention militaire russe, depuis septembre 2015, et le soutien non démenti de l'Iran et des diverses milices chiites dépêchées en Syrie.

D'autres évolutions sont à prendre en compte, sans que l'on puisse voir clairement à ce stade où elles peuvent conduire : l'entrée en scène du nouveau président américain, dont la politique syrienne reste une grande inconnue ; l'évolution de la politique turque, auparavant très axée sur le départ de Bachar al-Assad et désormais concentrée sur des priorités plus immédiates (sécurisation de la frontière et question kurde) ; la prise en main de la crise syrienne par une sorte de triumvirat composé de la Russie, de l'Iran et de la Turquie ; l'effacement de l'Arabie saoudite, accaparée par son engagement dans la crise yéménite ; les progrès enregistrés contre Daech ; l'établissement d'un nouveau cessez-le-feu sur l'ensemble du territoire syrien, parrainé fin décembre 2016 par la Russie et la Turquie ; la reprise de discussions entre le régime et l'insurrection, à Astana, fin janvier 2017.

Il convient désormais de transformer la cessation des hostilités, encore précaire et relative, en un véritable arrêt des combats qui pourrait consolider un début de processus politique. Celui-ci est bloqué depuis l'échec de la conférence de « Genève 2 », en février 2014, malgré plusieurs tentatives de relance et plusieurs cessations des hostilités décrétées en 2016.

Un effondrement de l'actuel cessez-le-feu n'est pas un scénario à exclure. La poursuite des combats présagerait d'une situation humanitaire toujours très dégradée, ainsi que d'une impossibilité d'engager la reconstruction du pays. Dans ces conditions, il n'y aurait pas de véritable stabilisation des populations ni de retour significatif des réfugiés et des personnes déplacées. Les Nations Unies s'attendent ainsi à une nouvelle dégradation de la situation économique en Syrie, à une augmentation de la vulnérabilité de la population civile et des besoins

(1) Source : Nations Unies, « Regional Refugee and Resilience Plan 2017-2018 in Response to the Syria Crisis », *Regional Strategic Overview*.

humanitaires, ainsi qu'à la poursuite des déplacements de population ⁽¹⁾. Dans l'hypothèse où les forces du régime se tourneraient désormais vers la région d'Idlib, plus de deux millions de personnes seraient menacées par les combats, dont 700 000 personnes déplacées, une partie d'entre elles étant d'ailleurs arrivées récemment d'Alep-Est.

En revanche, malgré les déplacements de population que devrait continuer à susciter la poursuite du conflit en Syrie, les Nations Unies ne s'attendent pas à de nouvelles arrivées massives de réfugiés dans les pays voisins, compte tenu de la quasi-fermeture des frontières (voir *supra*) ⁽²⁾. On peut d'ailleurs observer que la chute d'Alep-Est ne s'est pas traduite par un nouvel afflux de réfugiés.

c. Quelles lignes d'action en Syrie ?

- i. Consolider le cessez-le-feu, améliorer l'accès à l'aide humanitaire et poursuivre les actions de stabilisation à l'intérieur du pays

Malgré le cessez-le-feu, instauré sous l'égide de la Russie et de la Turquie, la situation humanitaire ne s'est pas améliorée au moment où ce rapport est finalisé et les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies dans ce domaine restent lettre morte ⁽³⁾. **Les pressions doivent se poursuivre pour assurer : la liberté de l'accès humanitaire ; le respect du droit international humanitaire et la protection des civils ; la levée des sièges.**

Sur le plan financier, une mobilisation accrue de l'ensemble de la communauté internationale est plus que jamais nécessaire. Le plan de réponse humanitaire de l'ONU à l'intérieur de la Syrie n'a été financé qu'à hauteur de 43 % en 2015 et à hauteur de 50 % en 2016. Pour 2017, les Nations Unies sollicitent 3,4 milliards de dollars.

En parallèle des actions humanitaires, il faudrait parvenir à **amplifier les efforts de stabilisation du pays**, qui visent à réhabiliter les infrastructures et les services de base, ainsi qu'à rétablir des moyens de subsistance pour la population. Il s'agit d'atténuer les conséquences du conflit pour la population civile et d'améliorer la résilience de la société, en attendant d'engager la reconstruction du pays, qui s'inscrit dans une perspective de plus long terme et nécessite la mise en œuvre d'une solution politique (voir *infra*).

(1) Source : Bureau de la coordination des affaires humanitaires, « Humanitarian Needs Overview 2017, Syrian Arab Republic », décembre 2016.

(2) Source : Nations Unies, « Regional Refugee & Resilience Plan 2017-2018 ».

(3) La résolution 2139 du 22 février 2014, reprise par les résolutions 2165 du 14 juillet 2014 et 2191 du 17 décembre suivant, demandait notamment la fin des attaques indiscriminées contre les civils, la levée des sièges et, s'agissant en particulier des autorités syriennes, la levée des entraves à l'acheminement de l'aide humanitaire.

Six ans après le début de la crise, de nombreux Syriens ont épuisé leurs ressources, en particulier les personnes déplacées, et les communautés hôtes fléchissent sous le poids de leur accueil, qui exerce des pressions supplémentaires sur des ressources de plus en plus rares. Par ailleurs, les efforts de stabilisation s'imposent d'autant plus que les financements humanitaires ne parviennent pas à suivre l'augmentation des besoins à l'intérieur de la Syrie, à mesure que la crise se poursuit.

Ces actions ne requièrent pas seulement des financements, mais aussi la préservation et l'élargissement d'un espace minimal sur le plan sécuritaire. La poursuite des combats limite les possibilités d'action, tandis que l'évolution des lignes de front peut anéantir tous les efforts réalisés, faisant rebasculer une zone et toute la population civile qui s'y trouve dans le besoin d'une aide humanitaire d'urgence.

- ii. Continuer à œuvrer pour une solution politique et se préparer à la reconstruction du pays

Malgré tous les échecs enregistrés depuis le début du conflit, la priorité demeure une solution négociée en Syrie. C'est une condition indispensable pour acheminer l'aide humanitaire, dont on a rappelé les difficultés d'accès, pour mener des actions de stabilisation durables et pour engager la reconstruction du pays. A l'inverse, la poursuite de la logique militaire ne peut que conduire à davantage de violence, de destructions matérielles et de souffrance pour la population, dans une spirale de violence qui fait en outre le lit de la radicalisation et du terrorisme pour les années à venir.

Cela implique de **continuer à appuyer les efforts engagés par l'envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour la Syrie, M. Staffan de Mistura** :

- dans le cadre de la reprise des discussions entre les parties au conflit, il importe de **faire passer les messages nécessaires à tous ceux qui sont susceptibles de nous écouter**, en particulier l'opposition non-djihadiste ;

- s'agissant du régime syrien, **il appartient principalement à la Russie de prendre ses responsabilités à l'égard d'un pouvoir qui dépend étroitement de son soutien militaire.**

En ce qui concerne la France et l'Union européenne, à ce stade du conflit, le principal levier est de nature financière : les Etats membres de l'UE ont décidé de conditionner leur participation à la reconstruction du pays, encore très hypothétique, à une solution politique. Cette participation serait en effet décisive : compte tenu de leur situation actuelle, il est probable que ni la Russie ni l'Iran n'auront les moyens d'apporter des contributions financières à la hauteur des besoins ; par ailleurs, ni la Turquie ni les pays du Golfe, qui soutiennent

l'opposition, ne financeront une reconstruction se faisant exclusivement sous l'égide du pouvoir actuel.

Sans remettre en cause cette position, votre Rapporteur plaide pour **qu'une évaluation précise des besoins et une planification de la contribution potentielle de l'UE soient engagées sans attendre** que les négociations aboutissent à un accord entre les parties syriennes. L'UE doit se préparer et se mettre en capacité d'agir le moment venu.

2. La crise irakienne

L'Irak accueille, on l'a dit, près de 231 000 réfugiés syriens, présents à 98 % dans la région du Kurdistan, ainsi qu'environ 42 500 réfugiés « non-Syriens » et 48 500 apatrides ⁽¹⁾. L'Irak traverse aussi une crise durable qui est l'origine d'un nombre considérable de déplacés internes et de départs vers d'autres pays de la région et vers l'Europe.

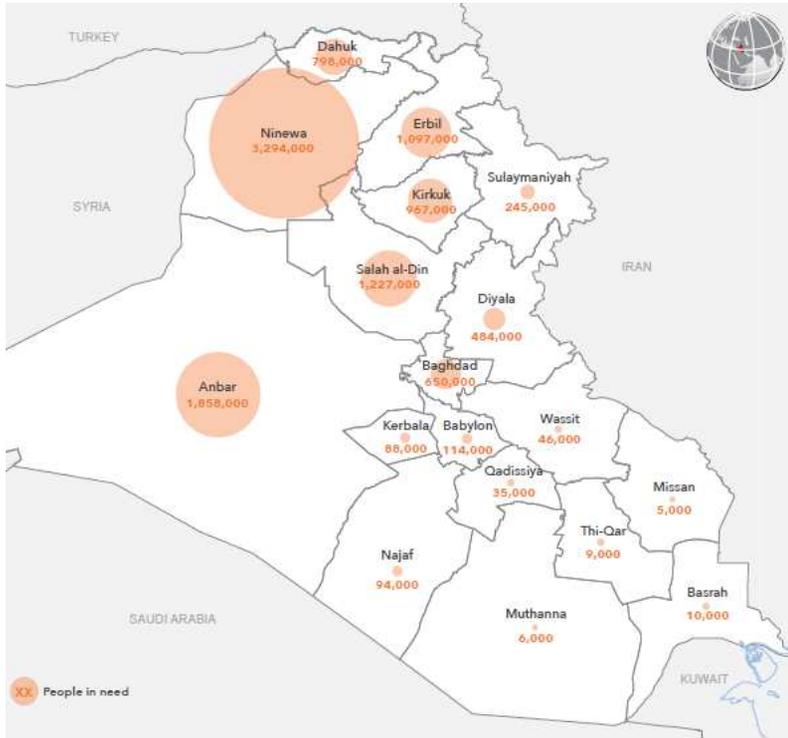
a. Une situation humanitaire qui reste extrêmement dégradée et se traduit par des déplacements massifs de population

Sur les 36 millions d'habitants que compte le pays, on estimait fin 2016 qu'environ **11 millions de personnes auraient besoin d'assistance en 2017**, les gouvernorats de Ninive et d'al-Anbar constituant l'épicentre de la crise humanitaire. Près de 60 % des personnes ayant besoin d'assistance et de protection en Irak y sont en effet concentrés.

Le bilan de l'expansion territoriale de Daech en Irak, au cours de l'année 2014, et des opérations militaires engagées par la suite contre cette organisation terroriste est particulièrement lourd. Outre les pertes humaines, nombreuses, le pays a souffert de la dégradation de la situation économique, la production agricole ayant notamment chuté d'environ 40 %, et d'importantes destructions. A la fin de l'année 2016, au moins 23 hôpitaux et 230 centres de santé primaire avaient été détruits ou endommagés. On estime par ailleurs que 3,5 millions d'enfants en âge scolaire ne vont plus à l'école de manière régulière et que 600 000 enfants déplacés ont manqué les classes pendant plus d'un an.

(1) Source : HCR, janvier 2017.

RÉPARTITION DES BESOINS HUMAINITAIRES EN IRAK



Source : Nations Unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, « Humanitarian Response Plan 2017, Iraq, Advance Executive Summary ».

Selon le HCR, on comptait environ **245 000 réfugiés irakiens accueillis dans les pays voisins en janvier 2017**. En Jordanie, où une délégation de cette mission d'information s'est rendue au mois de décembre 2016, leur nombre est estimé à 61 000. **De nombreux Irakiens ont également rejoint l'Europe en 2015 et 2016** : le nombre des demandes d'asile déposées par des ressortissants irakiens dans les Etats membres de l'UE est passé de 21 365 en 2014 à 125 000 en 2015 et à 107 000 en 2016 ⁽¹⁾.

A ce stade, néanmoins, **les mouvements les plus massifs de population ont surtout lieu à l'intérieur du pays**, selon un rythme qui n'a guère d'équivalent dans le monde : 2 millions de personnes ont été déplacées en 2014, 1,4 million de plus en 2015 et 650 000 en 2016. Compte tenu des retours qui ont pu avoir lieu, le

(1) Source : Eurostat.

nombre des déplacés internes était estimé à plus de 3 millions à la fin de l'année dernière ⁽¹⁾.

Le rythme des retours est très variable selon les zones, mais globalement assez lent. Il serait d'environ 95 % à Tikrit, où les programmes de stabilisation ont commencé il y a plus d'un an, et encore très limité dans le Sinjar, où les tensions restent très fortes. Les principaux freins sont la persistance des problèmes sécuritaires et des conflits interconfessionnels ou intertribaux, la destruction des infrastructures et des logements, le manque de services de base, encore peu accessibles, et la faiblesse des perspectives économiques.

Malgré le recul de Daech en Irak, **l'ONU ne s'attend pas à une amélioration de la situation humanitaire avant la fin de l'année 2017, voire avant 2018.** Selon l'intensité des combats à Mossoul, Hawiga et Tel Afar, jusqu'à 1,2 million de personnes supplémentaires pourraient être déplacées au cours de l'année 2017 ⁽²⁾. Au début du mois de février, environ 160 000 personnes avaient été déplacées de Mossoul et de ses environs depuis le début de l'offensive militaire en octobre 2016, et seulement 30 000 avaient pu rentrer chez elles. Le nombre des retours pourrait augmenter significativement en 2017, mais beaucoup de personnes rentrées chez elles continuent à avoir besoin d'une assistance humanitaire.

b. Malgré le recul de Daech, le défi de la stabilisation du pays et de sa reconstruction demeure entier

L'Irak se trouve à un moment crucial de son histoire, qui pourrait redéfinir l'avenir de ce pays. Même si la situation paraît évoluer plus favorablement qu'en Syrie, il reste encore beaucoup à faire pour tourner la page ouverte avec l'intervention américaine de 2003, qui a durablement déstabilisé le pays.

Sur le plan politique, l'ancien Premier ministre Nouri al-Maliki a été remplacé par une personnalité plus modérée, M. Al-Abadi, qui s'est engagé publiquement en faveur de la réconciliation nationale, de la lutte contre la corruption et de la réforme du secteur de la sécurité. Sur le plan militaire, de vastes territoires ont déjà été repris à Daech et les opérations en cours à Mossoul bénéficient d'une coopération inédite entre les forces de sécurité irakiennes (FSI), les peshmergas kurdes, les milices chiites de la mobilisation populaire et des forces tribales sunnites. Il faut également souligner la coopération entre le gouvernement central et celui de la région du Kurdistan : un accord entre Bagdad et Erbil a permis aux FSI d'entrer sur le territoire du gouvernement régional kurde, pour la première fois depuis vingt-cinq ans.

(1) Source : ONU, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, « Humanitarian Response Plan 2017, Iraq, Advance Executive Summary ».

(2) Même source.

Si l'on commence à entrevoir le moment où le pays pourrait être débarrassé de Daech, l'Irak post-Daech peine en revanche à voir le jour. Il faudra réussir la stabilisation des territoires libérés et le retour des personnes déplacées, ce qui implique de restaurer localement l'ordre et la sécurité, de remettre sur pied les infrastructures et les services de base, de redonner des perspectives économiques et sociales à la population, mais aussi de bâtir une gouvernance inclusive afin de restaurer la confiance. Au niveau national, une véritable politique de réconciliation est indispensable afin d'engager une reconstruction durable du pays et d'assécher le terreau de la radicalisation. Le climat actuel d'union dans la lutte contre Daech ne doit pas faire illusion : l'Irak demeure un pays profondément fragmenté entre Kurdes et arabes irakiens, entre sunnites et chiites, ainsi qu'à l'intérieur de chaque communauté. Une fois Daech vaincu, l'Irak devra éviter de rebasculer dans les conflits internes qui ont empêché de reconstruire le pays après 2003 et permis à Daech de se développer.

L'Irak aura besoin d'un système politiquement viable, reposant sur un partage consensuel du pouvoir et des ressources, afin de permettre aux principaux groupes de coopérer de manière durable. Seule une solution politique répondant aux aspirations de l'ensemble des Irakiens, dans leur diversité, pourra restaurer la confiance des populations en un avenir commun et garantir le retour durable à la stabilité. Sans stabilisation post-conflit et sans reconstruction de long terme, les mêmes causes risquent en effet de produire les mêmes effets : Daech a prospéré sur fond de troubles politiques, sociaux, économiques, communautaires et sécuritaires qu'il faut traiter en profondeur pour éviter la persistance de la menace salafiste-djihadiste et l'émergence de « nouveaux Daech ».

c. Des efforts qui ne peuvent pas être fournis par l'Irak seul : la nécessité d'un soutien extérieur accru et durable

La principale inquiétude de la mission concerne **l'absence de plan de réconciliation nationale et de préparation de la reconstruction sur l'ensemble du territoire**. Des discussions sont en cours – l'Alliance nationale, le principal groupe parlementaire, a notamment présenté une « Initiative de règlement national » à la fin du mois d'octobre dernier – mais le processus reste très lent.

Il faut reconnaître que les possibilités d'action sont assez limitées dans ce domaine. La préparation du « jour d'après » est avant tout l'affaire des Irakiens eux-mêmes, car aucune solution politique durable à la crise ne pourra être imposée de l'extérieur. Sur des sujets tels que la réponse aux griefs formulés par la communauté sunnite, qui s'estime mise à l'écart, ou les rapports entre les autorités centrales et le gouvernement régional du Kurdistan, notamment la répartition des territoires de Kirkouk et de Mossoul et le partage des ressources pétrolières, c'est aux acteurs irakiens de s'entendre sur un nouveau « modus vivendi », susceptible de rassembler largement et de permettre le redressement du pays.

S'il n'est pas possible de se substituer aux Irakiens, il faut néanmoins *poursuivre les efforts pour rapprocher les parties en faisant passer de manière répétée et coordonnée les messages nécessaires, à tous les niveaux, et en essayant d'impliquer les parties régionales, en particulier l'Iran*, dont on connaît l'influence sur une partie des acteurs chiites irakiens.

Sur le plan matériel, **l'Irak n'a pas les moyens de répondre seul à l'ensemble de ses besoins en termes de réponse humanitaire d'urgence, de stabilisation et de reconstruction sur le long terme**. Un soutien extérieur accru, bien planifié et durable sera donc crucial.

- La réponse humanitaire pour 2016 a été relativement bien financée, surtout en comparaison d'autres crises. Les 861 millions de dollars demandés au titre du plan inter-agences de réponse humanitaire pour 2016 ont été couverts à hauteur de 85 % et l'appel spécifique pour Mossoul à hauteur de 96 %. *Compte tenu de l'ampleur de la crise humanitaire en cours et des déplacements de population attendus par les Nations Unies, les efforts de financement devront impérativement être maintenus en 2017*. Les besoins sont évalués à au moins 985 millions de dollars, dont 331 millions pour Mossoul.

- Au-delà de la réponse humanitaire, les besoins s'accroissent en matière de stabilisation à mesure que Daech recule sur le terrain. Des progrès rapidement et directement mesurables sont nécessaires dans les territoires libérés, ne serait-ce que pour faciliter le retour des déplacés internes. Un mécanisme de financement pour la stabilisation immédiate, relevant du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), est actuellement actif dans une vingtaine de villes et districts. Des projets menés dans le cadre d'un second volet, dit de « stabilisation renforcée » (remise en état des institutions publiques, du secteur agricole, de la fourniture d'énergie ou encore des transports), devaient par ailleurs commencer au début de l'année 2017.

Alors que de nombreux partenaires ont annoncé des contributions importantes pour cette phase de stabilisation qui est essentielle pour l'avenir du pays, *il paraît nécessaire que la France complète son engagement aux côtés de l'Irak par une participation plus significative aux efforts entrepris dans le cadre du PNUD*. Depuis la création du fonds pour la stabilisation immédiate, en 2015, la contribution de la France se limite à 2 millions d'euros, contre près de 30 millions d'euros pour l'Allemagne.

- A plus long terme, la reconstruction du pays constitue un défi que l'Irak ne pourra pas relever sans une aide importante et durable de ses principaux partenaires. Le budget fédéral pour 2017 fait apparaître un déficit de 18 milliards de dollars, soit 21,6 % du budget total. Si l'on ajoute à cela que 22 % des dépenses sont financées par l'emprunt ou grâce à une aide financière et que 25 % des crédits

sont alloués aux dépenses militaires ⁽¹⁾, l'impasse est manifeste. Afin d'assurer la reconstruction du pays, il faudra *maintenir un très haut niveau d'engagement international après la chute de Daech*.

3. La situation au Yémen

Le conflit yéménite est à l'origine d'une situation humanitaire extrêmement dégradée et d'un nombre considérable de déplacés internes. Si les départs vers l'Europe restent limités, il n'est pas certain que cette situation soit durable.

a. L'impasse reste complète, tandis que la situation humanitaire continue à se dégrader

Depuis l'échec de la transition politique qui s'était engagée après les événements de 2011, le pays est pour ainsi dire coupé en deux et les combats se poursuivent entre le camp du président Hadi, reconnu par la communauté internationale et soutenu par une coalition sous l'égide de l'Arabie saoudite, qui s'est engagée dans une intervention militaire au Yémen en mars 2015, et le camp des miliciens houthistes alliés à l'ancien président Saleh. Malgré plusieurs sessions de négociations de paix, la situation reste dans l'impasse.

Le conflit, qui oppose des acteurs multiples – diverses factions yéménites réparties entre deux camps à la cohésion parfois mal assurée ; les groupes djihadistes d'Aqpa et de Daech ; la coalition arabe sunnite ; l'Iran, dont l'implication fait l'objet d'évaluations divergentes – aurait causé 7 500 morts selon l'Organisation mondiale de la santé. Les combats ont eu un impact très négatif sur l'économie du pays, qui faisait déjà partie des plus pauvres du monde arabe avant le déclenchement de la crise, et la situation humanitaire continue à se dégrader.

Début 2017, on estimait que 18,8 millions de personnes avaient besoin d'assistance humanitaire au Yémen, soit près de 70 % de la population, dont 14,1 millions de personnes en situation d'insécurité alimentaire. Comme en Syrie, les contraintes sécuritaires mais aussi les restrictions d'accès entravent la délivrance de l'aide.

b. Des déplacements massifs de population, mais peu de départs vers l'Europe

La dégradation de la situation au Yémen se traduit aussi par un très grand nombre de déplacés internes, que le HCR évalue désormais à 2 millions de personnes, localisées pour la plupart à l'Ouest du pays et à Sanaa. Selon le HCR, un million de déplacés ont été contraints de rentrer chez eux dans des conditions

(1) Maha Yahya, « *Looking Beyond Mosul* », *Carnegie Middle East Center*, 8 décembre 2016.

extrêmement difficiles, la situation étant tout aussi catastrophique là où ils avaient trouvé refuge que dans leur région d'origine.

Le nombre de personnes ayant fui le Yémen est resté modeste jusqu'à présent. Le HCR comptabilisait à la fin du mois de novembre 2016 environ 180 000 départs vers les pays voisins, dont 51 000 en Oman, 39 880 en Arabie Saoudite, 36 603 à Djibouti, 34 453 en Somalie, 13 309 en Éthiopie et 6 766 au Soudan ⁽¹⁾.

Le faible nombre de réfugiés yéménites s'explique notamment par la difficulté pour la population de fuir le pays : seuls Oman et l'Arabie Saoudite sont accessibles par la voie terrestre et ils requièrent un visa d'entrée. Par ailleurs, la traversée en mer vers la Corne de l'Afrique est périlleuse, ce qui limite le nombre de candidats au voyage ⁽²⁾. Le pays étant en outre le plus pauvre de la péninsule, peu de Yéménites ont les ressources nécessaires pour payer un passeur.

Si les affrontements et la situation humanitaire catastrophique du Yémen ont pour le moment suscité davantage de déplacements internes que de départs de réfugiés, il paraît difficile d'imaginer que les mouvements de population restent durablement cantonnés à la péninsule arabique et à la Corne de l'Afrique. A mesure que la crise se poursuit, de plus en plus de Yéménites pourraient rejoindre les Érythréens, Soudanais, Syriens et Irakiens prêts à tout pour quitter l'enfer qu'est devenu leur pays.

B. LES MOUVEMENTS DE POPULATION EN PROVENANCE DU CONTINENT AFRICAIN

Du fait de l'évolution contrastée des routes migratoires vers l'Europe ⁽³⁾, il est probable que l'Afrique représente désormais le principal continent d'origine. Selon Frontex, les arrivées détectées de migrants africains sont passées d'environ 40 000 par an en moyenne entre 2009 et 2014 à 170 000 en 2016.

1. Une part significative des arrivées en Europe, mais une fraction limitée du total des flux migratoires africains

Selon les autorités italiennes, 93 % des migrants qui ont emprunté la route de la Méditerranée centrale pour rejoindre l'Europe en 2016 avaient la nationalité

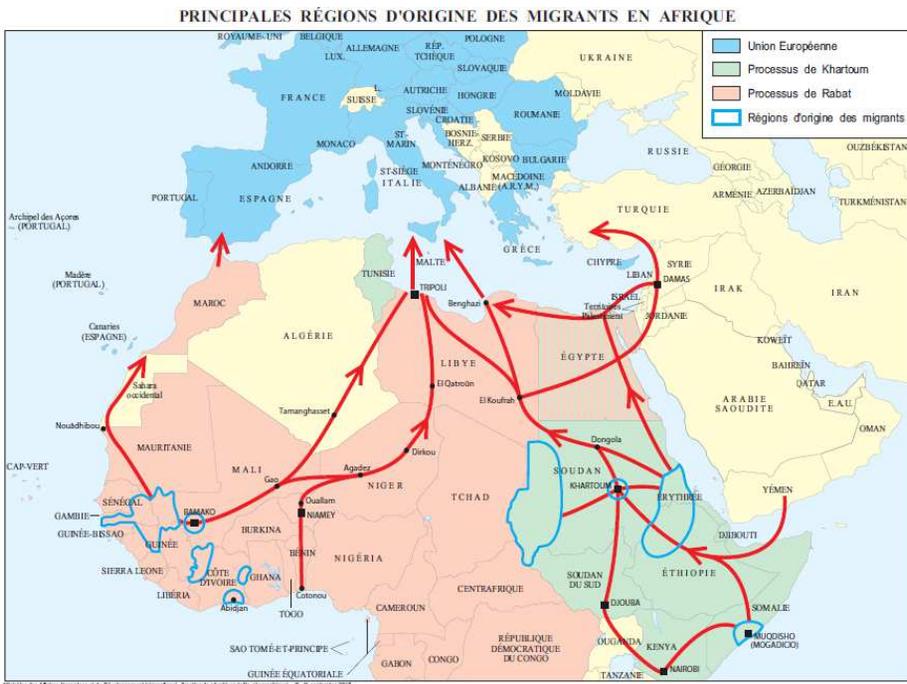
(1) *Éléments communiqués par la direction d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient du ministère des affaires étrangères et du développement international.*

(2) *La traversée de la mer rouge et du Golfe d'Aden est néanmoins possible et même assez massive, comme l'a montré l'arrivée au Yémen de 120 000 personnes en provenance d'Afrique au cours de l'année 2016. Selon le HCR, elles ignoraient la situation qui règne dans ce pays, où elles espéraient trouver refuge, et auraient été attirées par des passeurs.*

(3) *Voir le A du I.*

d'un pays du continent africain. **L'essentiel provenait d'Afrique subsaharienne et de la Corne de l'Afrique**, dont un tiers de pays francophones.

Les dix premières nationalités d'origine étaient alors, par ordre décroissant : le Nigéria (près de 38 000 personnes), l'Erythrée (21 000), la Guinée Conakry (13 400), la Côte d'Ivoire (12 400), la Gambie (12 000), le Sénégal (10 300), le Mali (10 000), le Soudan (9 300), le Bangladesh (8 100) et la Somalie (7 300). Les nationalités non-africaines ne constituaient qu'une très faible part des arrivées *via* la Méditerranée centrale : outre les Bangladais (4,4 % du total), les Pakistanais représentaient 1,5 % des arrivées, les Syriens 0,6 % et les Irakiens 0,6 % également.



Les migrants qui arrivent en Europe par cette voie de la Méditerranée centrale sont **très majoritairement des hommes majeurs** – environ 71 % du total, contre 13 % de femmes et 16 % de mineurs des deux sexes.

Deux évolutions suscitent une inquiétude particulière :

- Tout d'abord, **une grande partie des femmes seraient destinées à la prostitution**, notamment celles d'origine nigériane, et se trouveraient entre les mains de réseaux pratiquant la traite d'êtres humains ;

- On observe ensuite **une proportion croissante de mineurs, pour la plupart non accompagnés**. Parmi les mineurs arrivés en Italie par voie maritime au cours de l'année 2016, les quatre premières nationalités étaient les Érythréens, les Nigériens, les Gambiens et les Égyptiens.

Si les flux en provenance d'Afrique représentent désormais une part importante des arrivées en Europe, **l'essentiel des migrations africaines continue à correspondre à des mouvements régionaux**. On estime que 75 % des migrations internationales en Afrique subsaharienne sont internes à l'Afrique ⁽¹⁾. Dans la zone CEDEAO, par exemple, il existe une réelle liberté de circulation qui permet d'aller sans visa du Mali au Sénégal.

Les migrants africains se dirigent avant tout vers d'autres pays du continent : les pays du Maghreb, l'Afrique du Sud, qui a d'ailleurs connu des émeutes anti-immigrés et expulserait entre 50 000 et 100 000 personnes par an ⁽²⁾, ainsi que les pays économiquement plus attractifs au sein de la même sous-région. Environ 70 % des migrants d'Afrique de l'Ouest resteraient ainsi dans cette zone, où les trois premiers pays de destination sont, par ordre d'importance décroissante, la Côte-d'Ivoire, le Ghana et le Nigéria. Il faut également souligner que des pays pauvres d'Afrique accueillent un grand nombre de réfugiés, notamment l'Éthiopie (voir *infra*).

Les arrivées en Europe se sont néanmoins accélérées.

La crise libyenne a eu un impact direct sur les migrations en provenance de l'Afrique. D'abord, le contrôle des flux a été gravement perturbé par la déliquescence complète de ce qui tenait lieu d'Etat en Libye, à partir de la chute de Kadhafi. Ensuite, la Libye « absorbait » jusque-là un nombre important de migrants subsahariens, généralement employés dans des tâches non qualifiées. Avec la déstabilisation du pays, les perspectives économiques ont non seulement changé pour les migrants, mais la qualité des services de base s'est aussi considérablement dégradée, de même que la situation sécuritaire. La situation très difficile des migrants en Libye n'incite pas à rester et pousse plutôt ceux qui y vivaient jusque-là à partir, soit vers leur pays d'origine, soit vers l'Europe ⁽³⁾.

En outre, si les principaux facteurs structurels à l'origine des migrations sont à l'œuvre depuis longtemps en Afrique – le différentiel démographique, les dysfonctionnements en matière de gouvernance, la fragilité des conditions économiques et sociales, ainsi que les crises politico-sécuritaires –, **des effets d'inertie** ont probablement joué dans un premier temps.

(1) Audition de M. Rémi Maréchaux, directeur de l'Afrique et de l'Océan indien au ministère des affaires étrangères et du développement international, le 13 octobre 2016.

(2) *Même source*.

(3) Voir le a) du III.B.2.

Il arrive ainsi un moment où **la pression exercée par la croissance démographique** sur les ressources devient considérable, notamment sur le foncier. Certaines zones d’Afrique subsaharienne ont connu un doublement de leur population, dont le maintien sur place devient alors difficile.

Par ailleurs, les mouvements migratoires se dirigent d’abord des zones rurales vers les villes secondaires, puis vers les capitales et ensuite vers d’autres pays africains, notamment ceux du Golfe de Guinée. **C’est seulement dans un quatrième temps qu’une mobilité plus lointaine, en particulier vers l’Europe, tend à s’engager.** Outre la question de la croissance démographique et celle du « verrou » libyen, qu’il faut prendre en compte, il importe d’accompagner ces territoires intermédiaires (voir *infra*).

2. La situation dans les principaux pays africains d’origine

Les migrations en provenance d’Afrique paraissent relever principalement de motifs économiques, comme en témoigne le taux d’octroi relativement faible de la protection internationale pour la plupart des nationalités concernées. Les situations sont néanmoins assez différentes selon les pays d’origine. Les migrations africaines peuvent aussi avoir des causes politiques et sécuritaires, en particulier s’agissant de l’Érythrée et de la Somalie. Par ailleurs, les causes politiques, sécuritaires et économiques peuvent se combiner.

a. Le Nigéria

Le Nigéria est un important pays d’accueil de migrants, principalement ouest-africains et camerounais – environ 1,2 million de personnes, soit 0,7 % de la population. Le taux d’émigration est certes faible pour la région, mais il a un fort impact compte tenu de la population totale du pays, estimée à 180 millions d’habitants. Hors Afrique, les principales destinations sont les États-Unis (240 000 résidents nés au Nigéria), le Royaume-Uni (220 000), l’Italie (60 000), l’Allemagne, l’Espagne et le Canada (environ 30 000 dans chacun de ces trois derniers pays). Il y a peu d’immigration en provenance du Nigéria en France. Le trafic de personnes – la prostitution – serait fréquent.

Avec 38 000 entrées détectées, le Nigéria est le principal pays d’origine des migrants arrivés dans des conditions irrégulières en Italie par la voie maritime au cours de l’année 2016. Le pays constitue par ailleurs une plaque tournante de premier plan pour l’obtention de passeports et autres documents d’identité falsifiés.

Malgré la présence de Boko Haram au Nord-Est, les migrations irrégulières vers l’Europe seraient principalement liées à des motifs économiques, plus qu’à l’insécurité et la violence. En effet, les migrants arrivant en Europe ne viendraient pas de régions contrôlées par Boko Haram. Des demandes d’asile sont désormais massivement introduites en Italie – près de 32 000 premières demandes ont ainsi

été enregistrées au cours des trois premiers trimestres 2016 –, mais le taux d’octroi de la protection internationale reste faible ⁽¹⁾.

La croissance démographique représente un enjeu particulier au Nigéria, où le taux de fécondité est d’environ 5,7 enfants par femme. Les prévisions font état d’une très importante croissance de la population dans les années à venir, alors que le pays est déjà le plus peuplé d’Afrique. La population nigériane atteindrait 444 millions de personnes en 2050, dépassant les Etats-Unis, et 900 millions en 2100, soit un niveau proche de celui de la Chine.

La migration constitue par ailleurs un enjeu économique considérable au Nigéria. Les transferts financiers de la diaspora sont estimés à 20 milliards de dollars par an, soit 4 % du PIB nigérian ⁽²⁾.

b. L’Érythrée

Le processus de démocratisation engagé en 1997 avec l’adoption d’une Constitution est au point mort. Le régime érythréen a supprimé la plupart des libertés et le pays se caractérise par une situation des droits de l’homme extrêmement préoccupante : parti unique ; absence d’indépendance de la justice ; une dizaine de milliers de prisonniers politiques ; liberté de la presse et liberté syndicale inexistantes ; liberté de religion fortement encadrée ; arrestations et détentions arbitraires ; disparitions inexplicables et pratique régulière de la torture. Un service militaire à durée indéterminée, concernant les hommes et les femmes à partir de 18 ans, a par ailleurs été instauré. Depuis la vague des « printemps arabes », le régime a renforcé son dispositif militaire et policier, réorganisé l’armée pour empêcher les défections et contrôle plus étroitement les médias.

L’Érythrée est aujourd’hui exsangue. Sur le plan économique et financier, le pays souffre de l’échec de la politique d’autarcie menée par le régime, de l’absence d’activités productives ainsi que de pénuries d’électricité, d’eau et de carburant. Le régime a en outre perdu le soutien financier qui venait de la Libye.

Sur le plan démographique, le pays se vide. Selon le HCR, environ 5 000 Érythréens fuient chaque mois. L’Éthiopie accueille ainsi environ 153 000 réfugiés érythréens et le Soudan plus de 92 000. Les Érythréens sont par ailleurs la deuxième nationalité représentée dans les arrivées maritimes en Italie. Le régime soutiendrait une partie des candidats au départ, à la fois pour assurer sa stabilité interne et pour tirer profit des transferts de la diaspora, souvent forcés et taxés par le gouvernement dans tous les cas.

(1) 3,4 % pour le statut de réfugié au sens de la convention de Genève et 12,3 % au titre d’une protection humanitaire.

(2) Source : éléments communiqués par le ministère des affaires étrangères et du développement international.

c. La Guinée Conakry

Sur le plan économique, la situation paraît s'être améliorée en 2016, sous les effets conjugués de la fin de la crise Ebola, de la mise en service du barrage de Kaleta et d'investissements dans le secteur de la bauxite. Néanmoins, le taux de croissance n'a pas dépassé en moyenne 1,8 % sur les quatre dernières années, soit un taux inférieur à celui de la croissance de la population, qui s'élève à 2,7 %. Le PIB par habitant, qui est de 546 dollars, reste très faible. La croissance, principalement tirée par la bauxite, l'électricité et l'agriculture, s'est redressée en 2016, mais elle est faiblement redistribuée et génère peu d'emplois.

Des progrès ont été réalisés au cours des dernières années pour consolider la démocratie, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme. Un certain nombre d'avancées ont eu lieu depuis l'été 2015 dans l'enquête sur les crimes perpétrés en septembre 2009 au Grand Stade de Conakry. Les forces de sécurité avaient alors tué plus d'une centaine de participants à un rassemblement de l'opposition. Environ 1 500 personnes avaient par ailleurs été blessées et des dizaines de femmes violées. Plus récemment, en octobre 2015, les dernières élections présidentielles se sont accompagnées de violents affrontements entre manifestants et forces de l'ordre, aboutissant à plusieurs arrestations. Human Rights Watch estime qu'une dizaine de personnes ont trouvé la mort à cette occasion.

Les autorités italiennes ont rapporté 13 400 arrivées irrégulières en provenance de Guinée au cours de l'année 2016. Selon les données publiées par Eurostat, 8 650 premières demandes d'asile ont été introduites par des ressortissants guinéens dans l'ensemble de l'UE au cours des trois premiers trimestres de l'année 2016.

d. La Côte d'Ivoire

La population ivoirienne a plus que doublé entre 1988 et 2015, passant de 11,3 à 22,7 millions d'habitants, contre 3,4 millions en 1960. Cette croissance rapide s'explique par un taux de fécondité élevé, mais aussi par l'accueil de 5,4 millions d'étrangers, soit environ un quart de la population, cette proportion restant stable depuis l'indépendance. Avant d'être un pays d'émigration, la Côte d'Ivoire est donc un pays d'accueil.

La présence des étrangers en Côte d'Ivoire, leur intégration, leur participation à la vie politique et la reconnaissance de leur contribution au développement économique ont été des enjeux essentiels du débat public depuis l'indépendance, en particulier lors des périodes de crise. Cette présence est essentiellement africaine et provient principalement des pays de la CEDEAO, en particulier le Burkina Faso (56 %), le Mali (19,8 %) et la Guinée (5,8 %). Des ressortissants de ces trois pays tirent d'ailleurs parti des nombreuses liaisons aériennes au départ de la Côte d'Ivoire pour tenter leur chance en Europe.

Les différentes crises que la Côte d'Ivoire a connues, sur le plan économique (crise de la filière café-cacao en 1980 puis dévaluation du CFA en 1993) mais aussi politique, ont marqué le début de l'émigration ivoirienne. Ce phénomène se traduit par un nombre croissant de demandes de visas et par une hausse de l'immigration clandestine. Les arrivées par voie maritime en Italie ont fortement progressé en 2016, faisant de la Côte d'Ivoire le 4^e pays source, après le Nigéria, l'Erythrée et la Guinée, alors que ce phénomène était peu visible en 2015. Il est possible que des filières criminelles se soient constituées puis consolidées. L'essentiel des migrants illégaux ivoiriens déposent des demandes d'asile en Europe, dont ils sont le plus souvent déboutés.

e. La Gambie

La Gambie se caractérise par l'un des taux d'émigration les plus élevés d'Afrique. Pour une population de moins de deux millions d'habitants, la diaspora s'élèverait à plus de 70 000 personnes, dont la moitié au sein de l'Union européenne, notamment en Espagne, en Italie et au Royaume-Uni – un foyer existant également en Suède.

Le flux d'immigration clandestine en provenance de Gambie s'est sensiblement accru au cours des dernières années. En 2016, près de 12 000 Gambiens seraient ainsi arrivés en Italie par voie maritime.

Les raisons principales de cette émigration massive sont la dictature du président Yahya Jammeh, qui a fini par quitter le pouvoir en janvier 2017 après avoir dirigé son pays pendant 22 ans, la pauvreté, le chômage et l'absence de perspectives de développement économique, le pays concentrant tous les facteurs du sous-développement. A cela s'ajoute l'absence d'obstacle mis à l'émigration de la part du gouvernement, les transferts de fonds depuis l'étranger constituant la principale ressource nationale – 20 % du PIB selon un rapport du FMI en 2014.

Il faut espérer que le départ du président Jammeh, qui a perdu les dernières élections mais n'a finalement accepté de quitter le pouvoir que sous une forte pression exercée par les pays de la CEDEAO, conduira à une amélioration significative pour la population gambienne.

f. Le Sénégal

La migration en Afrique et vers l'UE correspond à une longue tradition au Sénégal. Une importante communauté sénégalaise, comptant environ 220 000 personnes, est installée dans des pays européens. Entre 15 000 et 20 000 titres sont délivrés chaque année à des ressortissants sénégalais.

La coopération entre l'Espagne et le Sénégal a conduit à une quasi-fermeture de la route migratoire irrégulière qui transitait par les îles Canaries

jusqu'en 2006-2007⁽¹⁾. Le flux de migrants en situation irrégulière a néanmoins ré-augmenté dans l'Union européenne sur une période récente : environ 4 800 entrées en 2014, 6 400 en 2015 et 10 300 en 2016. Depuis 2010, des migrants clandestins venant du Sénégal empruntent des routes terrestres, principalement via le Mali, le Niger et la Libye avant de traverser la Méditerranée centrale en direction de l'Italie.

L'émigration irrégulière vers l'Europe serait principalement motivée par des difficultés économiques et l'absence de perspectives au Sénégal. Avec un taux de croissance de la population de 2,5 % par an, un taux de fécondité de 5,1 enfants par femme et 50 % de la population en dessous de 20 ans, la croissance économique du Sénégal reste insuffisante pour fournir suffisamment d'emplois et réduire la pauvreté. Les fonds envoyés par les migrants au pays ont une importance d'autant plus significative dans ce contexte. Ils représentent environ 10 % du PIB et garantissent une certaine forme de sécurité sociale dans de nombreuses régions du pays.

g. Le Mali

Le Mali est un important pays d'origine et de transit. Porte d'entrée vers les routes migratoires du Sahel, le pays est traversé par de nombreux Africains de l'Ouest qui transitent par Bamako puis Gao vers l'Algérie, le Niger ou la Libye. Outre la faiblesse structurelle des Etats, le contrôle de la circulation des personnes est compliqué par l'étendue des frontières et leur perméabilité.

Le Mali est également à l'origine d'un important flux migratoire qui est alimenté par un faible indice de développement humain (IDH) – le pays se classe au 179^e rang sur 188 dans le classement établi par le PNUD –, par la pression démographique – le taux de fécondité s'élève à 6,3 enfants par femme et 47 % des Maliens ont moins de 15 ans – ainsi que par l'instabilité politique. Le Mali a dû faire face à une profonde crise et à de graves désordres internes ces dernières années.

On estime à 1,5 million le nombre de migrants maliens en Afrique de l'Ouest. Les départs vers l'Union européenne, en particulier la France, sont également nombreux. Les deux premières régions d'origine sont celles de Kayes, à la frontière sénégalaise, et de Bamako. Le nombre de nouveaux titres de séjour délivrés à des ressortissants maliens est en moyenne compris entre 6 000 et 8 000 par an dans l'ensemble de l'UE. A la fin de l'année 2014, on comptait un peu plus de 100 000 titres en cours de validité, contre environ 65 000 en 2008. Le nombre d'arrivées irrégulières détectées est également significatif : 10 000 en 2016, contre 6 500 l'année précédente.

(1) Cf. le d) du IV.C.2.

h. Le Soudan

Le Soudan est un pays majeur de transit depuis le Soudan du Sud, la République démocratique du Congo, l'Erythrée, la Somalie et l'Éthiopie. Le dialogue régional sur la route migratoire UE-Corne de l'Afrique, lancé en novembre 2014, porte d'ailleurs le nom de « processus de Khartoum ». Doté d'une masse démographique significative à l'échelle de la région – 38 millions d'habitants –, le Soudan est aussi un important pays d'émigration, pour des raisons liées à son faible niveau de développement, à ses inégalités économiques et sociales très fortes, ainsi qu'à la persistance de crises non réglées sur plusieurs parties du territoire.

En 2016, 6,6 millions de personnes avaient besoin d'une aide d'urgence, principalement dans les zones de conflit du pays – Darfour, Kordofan et Nil Bleu. La très grave crise humanitaire que traverse le Soudan s'explique aussi par l'insuffisance structurelle des services de base et par les risques naturels. Le pays connaît en particulier de fortes pénuries d'eau, touchant 3,5 millions de personnes, et une grave insécurité alimentaire – plus de 5 millions de personnes en souffrent et 1,2 million d'enfants de moins de cinq ans sont victimes de malnutrition sévère.

Des populations fuyant les conflits au Soudan du Sud, estimées à 300 000 personnes, continuent par ailleurs à affluer à l'Est du Darfour, où 4,4 millions de personnes ont désormais besoin d'aide humanitaire. La situation reste particulièrement difficile en raison d'exactions répétées et indiscriminées contre les populations et des limites posées à l'accès humanitaire.

Si le Soudan n'a représenté en 2015 qu'une faible part des demandes d'asile introduites dans l'UE ⁽¹⁾, dans un contexte de très fort afflux de ressortissants syriens et afghans, les Soudanais constituaient la première nationalité des demandeurs d'asile en France (5 315 demandes selon Eurostat), devant les Syriens (4 625) et les Kosovars (3 825). Au cours des neuf premiers mois de l'année 2016, 7 600 demandes d'asile ont été introduites par des ressortissants soudanais dans l'ensemble de l'UE. Au troisième trimestre 2016, le taux d'octroi de la protection internationale s'élevait à 49 % en première instance pour cette nationalité.

i. La Somalie

Le pays est en crise depuis la fin des années 1980, l'État somalien ayant cessé d'exister en 1991. Un processus de transition politique est néanmoins en cours depuis 2012. Après plusieurs reports successifs, des élections ont abouti le 27 décembre dernier à l'inauguration d'un nouveau Parlement. Plus de quatre ans après le lancement de l'actuel processus de transition, les difficultés du partenariat entre la communauté internationale et le gouvernement ont conduit l'UE à

(1) Moins de 11 000 nouvelles demandes sur un total supérieur à 1,2 million.

commencer à promouvoir le dialogue avec les entités fédérées, plus efficaces en termes de coopération de terrain que les autorités fédérales.

Avec plus de deux millions de personnes déracinées, vivant principalement en Ethiopie (440 000), au Kenya (334 000) et à Djibouti (93 000), la Somalie est le pays d'Afrique le plus touché par les déplacements de population. On constaterait néanmoins une diminution des départs, ainsi que des retours, notamment du Kenya – un peu plus de 30 000 en 2016 selon le HCR. L'annonce de la fermeture prochaine du camp de Daadab au Kenya, qui abriterait environ 300 000 Somaliens, s'accompagne d'inquiétudes sur les conditions de retour des réfugiés.

La Somalie se classait en 2016 à la première place de l'Index des Etats fragiles. Sur une population totale de 12 millions de personnes, l'ONU estime que cinq millions souffrent d'insécurité alimentaire et ont besoin d'une aide humanitaire ; 300 000 enfants sont victimes de dénutrition aiguë et 1,1 million de Somaliens sont déplacés à l'intérieur du pays, sous la menace constante de l'insécurité et des conflits armés. Les services publics de base, tels que les soins de santé et l'éducation, sont très peu développés. Seuls 45 % des enfants vont à l'école.

Sur le plan sécuritaire, la situation reste très précaire, le groupe Al-Shabab conduisant notamment de nombreuses attaques contre des bases de l'AMISOM, la mission militaire déployée par l'Union africaine depuis 2007, et l'armée nationale somalienne. L'AMISOM, qui compte environ 22 000 soldats issus des pays de la région – Ethiopie, Burundi, Kenya, Ouganda et Djibouti – enregistre depuis 2015 de lourdes pertes face aux terroristes. Sur le plan civil, le gouvernement somalien n'a pas été en mesure d'instaurer des services publics et l'Etat de droit dans les territoires reconquis.

La situation des droits de l'Homme est par ailleurs très dégradée. Les violations dues aux conflits armés – enlèvements, actes de torture, traitements inhumains, violences sexuelles et enrôlement d'enfants soldats – ont été aggravées par les crises humanitaires récentes. Le gouvernement a marqué son engagement à promouvoir un meilleur respect des droits de l'Homme, mais les mesures nécessaires peinent à se mettre en place et l'impunité persiste largement.

La migration clandestine vers l'Europe est organisée par plusieurs filières principalement implantées à Mogadiscio. Les migrants doivent emprunter un parcours à haut risque avant d'arriver en Italie, après avoir traversé l'Ethiopie, le Soudan, la Libye, puis la Méditerranée.

j. L'Ethiopie

En dépit d'une décennie de croissance économique rapide et de réduction de la pauvreté, l'Ethiopie continue à faire partie des pays les moins développés au monde. Elle est classée au 174^e rang dans l'indice du développement humain du

PNUD et son PIB par habitant est à peine supérieur à 550 dollars. Plusieurs facteurs de départ se combinent : l'insécurité alimentaire, alliée à une population en croissance rapide (le taux de fécondité étant de 4,6 enfants par femme), la pression sur les ressources naturelles, l'absence de perspectives d'emploi, les problèmes de gouvernance et le déficit de libertés politiques.

L'Éthiopie accueille aussi la plus importante communauté de réfugiés du continent africain, devant le Kenya – près de 795 000 personnes au 31 décembre 2016 selon le HCR, provenant principalement du Sud Soudan (43 %), de Somalie (30 %) et d'Erythrée (21 %), ainsi que du Soudan et du Yémen. De nombreux réfugiés partiraient vers d'autres pays en raison des perspectives réduites qui s'offrent à eux sur le territoire éthiopien.

Les ressortissants éthiopiens suivent plusieurs routes migratoires : l'une d'entre elles passe par le Soudan pour rejoindre ensuite la Libye, avant une traversée de la Méditerranée vers l'Europe ; la dégradation de la situation en Libye a néanmoins détourné une partie de ces flux vers l'Égypte et Israël ; une route migratoire se dirige vers l'Afrique du Sud, tandis que Djibouti constitue une troisième route de migration, à destination des pays du Golfe.

Bien que leur part dans les entrées irrégulières en Europe soit en apparence restreinte – environ 3 500 arrivées détectées sur les côtes italiennes en 2016 –, on considère généralement qu'un grand nombre de demandeurs d'asile se déclarant érythréens ou somaliens proviennent en réalité d'Éthiopie – jusqu'à 40 ou 60 % selon certaines estimations. Le taux d'octroi de la protection internationale est en effet plus élevé pour ces deux nationalités – 90 % pour les Erythréens et 63 % pour les Somaliens au 3^e trimestre 2016 dans l'ensemble de l'UE.

3. Les perspectives

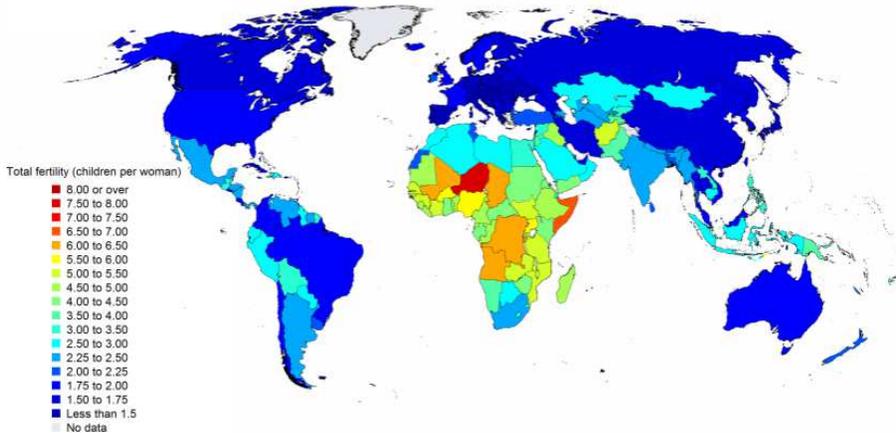
Le scénario le plus probable est celui d'un accroissement des mouvements migratoires sur le continent africain mais aussi en provenance de l'Afrique vers l'Europe.

a. Un important potentiel migratoire

Tout d'abord, **les flux migratoires devraient s'accélérer en raison des évolutions démographiques**. La population d'Afrique subsaharienne est passée d'environ 180 millions de personnes en 1950 à près d'un milliard aujourd'hui. La transition démographique a commencé mais elle reste lente. Le nombre d'enfants par femme a ainsi été ramené de 6,5 dans les années 1950 à environ 5 aujourd'hui. Par ailleurs, cette évolution globale masque de profondes différences, notamment entre les villes et les campagnes. En Éthiopie, le nombre d'enfants par femme

varierait entre 1,5 à Addis-Abeba et 5,5 dans les zones rurales ⁽¹⁾. Les différences sont également très marquées entre les régions, la natalité étant plus forte à l'Est et à l'Ouest de l'Afrique qu'au Sud.

TAUX DE FERTILITÉ DANS LE MONDE : ESTIMATIONS 2010-2015



Source : Nations Unies, *Perspectives de la population mondiale, révision 2015*.

Autre élément à prendre en considération, les études empiriques suggèrent que **la hausse du niveau d'éducation permet ou facilite dans un premier temps l'émigration, de même que la hausse du niveau de vie**. Le processus de développement économique tend, à court terme, à stimuler la migration en augmentant les attentes et en améliorant la capacité des individus à migrer. Ce n'est qu'au-delà de 7 000 – 8 000 dollars par habitant que l'on observe une nette relation négative entre le revenu et l'émigration, que l'on considère les « stocks » de migrants ou les flux nets d'émigration.

La diffusion de l'accès à internet joue aussi un rôle dans l'amplification du phénomène migratoire. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication permettent de préparer la migration, alimentent des représentations qui poussent aux départs et sont largement utilisée par les passeurs. Les réseaux sociaux véhiculent l'image d'un Eldorado européen et se font essentiellement l'écho de migrations réussies.

Les évolutions climatiques pourraient également avoir une incidence majeure, en particulier au Sahel. L'instabilité climatique pourrait s'accroître rapidement, avec des conséquences négatives pour l'agriculture alors que la

(1) Source : audition de M. Rémi Maréchaux, directeur de l'Afrique et de l'Océan indien au ministère des affaires étrangères et du développement international, le 13 octobre 2016.

population continue à augmenter en parallèle à un rythme soutenu. L'ampleur des déplacements de population liés au changement climatique reste toutefois incertaine ⁽¹⁾.

b. Des inquiétudes concernant spécifiquement le Sahel

La conjonction de la croissance démographique, du choc climatique et de la stagnation agricole pourrait se traduire assez rapidement par une forte accélération des migrations économiques en provenance du Sahel. M. Serge Michailof, entendu par la mission en novembre 2016 a notamment souligné que la population des quatre pays formant le cœur du Sahel francophone, le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Tchad, pourrait passer de 67 millions de personnes à l'heure actuelle à 132 millions en 2035, voire à 170 ou 210 millions en 2050.

S'agissant plus particulièrement du Niger, où une délégation de la mission s'est rendue en janvier dernier, M. Michailof a mis l'accent sur les facteurs d'inquiétude suivants.

- Ce pays, qui a environ 20 millions d'habitants, pourrait en compter entre 42 et 45 millions en 2035, même si la transition démographique était engagée immédiatement et, si rien ne changeait sur ce plan, près de 90 millions en 2050. Une telle évolution serait d'autant plus problématique qu'il est déjà difficile de faire vivre 20 millions de personnes dans un pays dont seulement 8 % de la surface est cultivable.

- Dans le même temps, l'impact du changement climatique pourrait se traduire par des pertes de rendement atteignant 15 ou 25 % pour le mil et le sorgho, voire 40 % pour le maïs.

- Le taux de croissance de la population, qui atteint 4 % et pourrait continuer à augmenter en raison des progrès accomplis en matière de santé infantile et du maintien d'un taux de fécondité particulièrement élevé (7,6 enfants par femme), conduit chaque année à l'arrivée d'une cohorte de 240 000 jeunes hommes sur le marché de l'emploi – et potentiellement de 576 000 en 2035.

On observe pour le moment une attraction des populations du Sahel vers les métropoles côtières du Golfe de Guinée, en particulier Abidjan. Il existe une sorte de « vase d'expansion » au Sud, qui absorbe le surplus démographique du Sahel. Mais cette absorption devient difficile, notamment en Côte d'Ivoire. Les flux vont désormais au-delà, comme le montre notamment la présence d'un nombre croissant de migrants du Sahel en Afrique du Sud. Avec la dégradation de la situation au Sahel, il est probable que les jeunes partiront en plus grand nombre vers les grandes villes côtières du Golfe de Guinée, puis vers le Maghreb, avant d'aller plus loin, là

(1) Cf. le a) du I.A.3.

où existent des diasporas. Les flux vers l'Europe, en particulier la France, risquent alors de devenir très significatifs.

c. La situation en Afrique du Nord mérite aussi une attention particulière d'un point de vue migratoire

Les pays d'Afrique du Nord ne représentent à ce stade qu'une part restreinte des arrivées détectées sur les côtes européennes. Le Maroc est la douzième nationalité la plus représentée dans les débarquements recensés en Italie au cours de l'année 2016, avec 4 550 arrivées irrégulières sur un total de 182 000. Les flux détectés en provenance d'Algérie se sont élevés à 1 225 personnes et ceux en provenance de Tunisie à 1 207 ⁽¹⁾. Les auditions conduites par la mission ont principalement fait ressortir des inquiétudes concernant ces deux derniers pays.

En Tunisie, où l'Etat tient en dépit de graves alertes sur le plan sécuritaire, le recul de Daech en Libye et en Syrie pourrait poser un problème de gestion des « revenants ». Le directeur des affaires internationales, stratégiques et technologiques au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, M. Frédéric Journès, a relevé qu'il y a en effet d'importants contingents de Tunisiens dans les rangs de Daech. Il s'agirait de personnes plutôt qualifiées, parties pour faire tourner l'administration de Daech. Il faudra être très attentif au moment de leur retour, la stabilité de la Tunisie et la réussite de sa transition démocratique constituant des enjeux majeurs. Sur le plan migratoire, une nouvelle déstabilisation du pays pourrait conduire la Tunisie à devenir un important point de départ des flux, ainsi qu'un point de transit, les îles de Pantelleria et Lampedusa étant très proches des côtes tunisiennes.

L'Algérie traverse une période délicate. Les incertitudes portent notamment sur son évolution politique, la question de la succession du président Bouteflika – à terme – restant entière. Avec la chute du prix du pétrole, qui représente l'essentiel des recettes du budget de l'Etat, le pays est par ailleurs confronté à une baisse de ses ressources financières. L'Algérie a donc des difficultés à alimenter le système de redistribution mis en place après les troubles des années 1990. Des réformes seraient nécessaires pour moderniser l'outil économique et diversifier l'activité en vue de créer davantage d'emplois. La question est de savoir comment arriver à redynamiser l'économie algérienne dans le moment difficile que traverse actuellement le pays. Une clef pourrait être de déverrouiller la frontière avec le Maroc, car il y a là un gisement de développement inexploité.

(1) Ces chiffres doivent être rapportés à l'immigration légale en provenance de Tunisie (700 000 personnes résidant en France sur une diaspora évaluée à 1,2 million et 10,5 millions de Tunisiens vivant dans leur pays ; environ 15 000 titres de séjour délivrés chaque année en France, dont la moitié au titre de l'immigration familiale, principalement à des conjoints de Français), d'Algérie (environ 27 000 titres de séjour délivrés en France au cours de l'année 2015) et du Maroc (environ 26 000 titres de séjour délivrés par la France en 2015).

4. Agir sur les causes profondes des migrations

a. La contribution des politiques de développement

L'urgence migratoire a conduit à un surcroît d'intérêt pour l'aide au développement, dans l'espoir de traiter à la racine les causes profondes des déplacements de population, en agissant dans les pays d'origine. Il convient de cibler prioritairement des points critiques permettant à la fois de fortes créations d'emploi, une amélioration rapide des conditions sociales (en particulier la santé et l'éducation) et des conditions de vie en milieu rural (notamment l'accès à l'électricité).

i. Une réorientation nécessaire

Il serait inexact de prétendre que la problématique migratoire n'était pas prise en compte dans les politiques de développement avant le déclenchement de la crise actuelle. Comme l'a souligné un interlocuteur de la mission, on ne le faisait pourtant qu'« à la manière de M. Jourdain », en se fixant des objectifs tels que l'accès à l'éducation, à la santé et à l'eau, qui ont un impact indirect sur les flux migratoires car cela peut contribuer à « fixer » les populations. **La problématique migratoire doit désormais être davantage intégrée dans la définition et la mise en œuvre de l'aide au développement.**

Plusieurs interlocuteurs ont ainsi plaidé pour une réorientation des efforts vers les pays actuellement ou potentiellement sources de migration. La mission partage en tout cas l'objectif de **faire du Sahel et du Maghreb les deux zones d'action prioritaires** pour la France et pour l'UE, dans le cadre d'une hausse globale de l'aide publique au développement. En 2015, 45 % des engagements de l'Agence française de développement (AFD) étaient consacrés à l'Afrique.

Il convient néanmoins de ne pas se focaliser exclusivement sur les pays d'origine dans une perspective de prévention des départs. La circulation régionale est en effet une réalité très ancrée en Afrique, et particulièrement au Sahel. Il n'y a pas lieu de l'entraver, mais plutôt de la soutenir **en favorisant l'émergence de véritables pôles de stabilité et de croissance en Afrique**. Quand 75 % des flux se dirigent vers d'autres pays du continent, il faut veiller à appuyer les principaux pays d'accueil, tels que le Nigéria ou la Côte d'Ivoire. Leurs économies ont besoin d'une croissance plus forte, qui renforcerait leur capacité d'absorption. Cela permettrait également de faire émerger des « locomotives » capables de tirer leur environnement.

ii. Se concentrer sur quelques priorités stratégiques

- **Travailler sur les capacités d'absorption des territoires** qui accueillent des populations en forte croissance : comme l'a souligné M. Olivier Ray,

responsable de la cellule « Crises et conflits » à l'AFD, il faut sortir de l'idée malthusienne selon laquelle un espace donné aurait une capacité de charge fixe. Cela implique en particulier de **faire du développement agricole et rural une priorité**.

Les pays du Sahel, comme la plupart des pays africains, ne consacrent qu'entre 8 et 10 % de leur budget au secteur agricole, alors que le double serait nécessaire selon M. Serge Michailof. La difficulté vient notamment du fait que les gouvernements ne peuvent pas faire face en même temps aux dépenses sociales liées à la croissance de la population (investissement dans les écoles ou encore dans les systèmes de santé), à l'augmentation des dépenses sécuritaires qu'ils doivent consentir et au besoin d'un développement agricole ambitieux, les marges budgétaires étant très limitées – le rapport entre la fiscalité et le PIB ne dépasse pas 17 % au Niger.

L'amélioration des conditions de vie en milieu rural est indispensable. Au Niger, 0,2 % de la population rurale a accès à l'électricité, ce qui ne laisse guère de possibilité de développement, ni aucune chance de « garder les jeunes au village ». « On ne peut même pas charger un téléphone portable », disent-ils. L'initiative engagée par M. Jean-Louis Borloo pour l'électrification de l'Afrique correspond à un besoin essentiel. Selon la fondation Energies pour l'Afrique, 650 millions d'Africains, soit plus de la moitié de la population du continent, sont privés d'accès à l'électricité. L'eau potable est une autre priorité. Selon M. Michailof, la moitié des forages ne fonctionnent plus au Sahel, faute de systèmes de maintenance adaptés.

Ces priorités étant largement ignorées par les institutions multilatérales ⁽¹⁾, qui ne disposeraient plus, selon certains interlocuteurs de la mission, de l'expertise indispensable en la matière, la mission soutient la création de fonds fiduciaires multi-bailleurs, dans lesquels la France jouerait un rôle pilote, en vue de financer le développement agricole et rural au Sahel. Cela nécessiterait de dégager 100 ou 200 millions d'euros de crédits supplémentaires (voir *infra*) afin de mobiliser au moins un milliard d'euros par effet de levier.

- **Renforcer l'appareil régalien** (administration territoriale, justice, police, gendarmerie et forces assimilées, armée) : l'ordre et la sécurité de la bande sahélo-saharienne sont des biens publics mondiaux que nous devons accepter de financer au moins partiellement, compte tenu de l'impasse budgétaire à laquelle sont confrontés les pays de cette région.

Les enjeux sont à la fois multiples et liés : terrorisme, trafics en tout genre (en particulier celui de la drogue) et migrations irrégulières. S'il y a une prise de

(1) Lors de son audition, M. Michailof a ainsi relevé que sur 3,4 milliards d'euros d'aide promis au Mali en 2015, lors de la conférence de Paris, seuls 3,7 % seraient destinés à l'agriculture et à l'élevage, alors que le potentiel agricole du pays est considérable et que 80 % de la population vit en zone rurale.

conscience croissante de l'unicité de la menace, au vu des acteurs impliqués, il reste à faire admettre l'idée que les bailleurs de fonds internationaux doivent aider au renforcement des capacités étatiques, y compris sur le plan sécuritaire. La maîtrise des espaces frontaliers et la lutte contre les réseaux doivent être traitées comme des priorités.

La France joue un rôle important grâce aux actions de formation et de conseil qu'elle a mises en place de longue date dans un certain nombre de pays africains, et l'Union européenne s'est également engagée dans cette voie en déployant EUCAP Sahel au Mali et au Niger ⁽¹⁾, mais les efforts doivent être considérablement renforcés. La mission a pu constater au Niger que les forces de sécurité ont besoin d'équipements supplémentaires, notamment aériens, pour exercer leurs missions. La France, qui réalise un effort majeur dans le cadre de l'opération Barkhane, ne peut pas à elle seule sécuriser l'ensemble de la bande sahélo-saharienne.

Nos partenaires doivent contribuer davantage et il faudrait que les bailleurs de fonds multilatéraux tiennent compte du fait qu'il ne saurait y avoir de développement sans sécurité. Il faut convaincre les grandes agences multilatérales, en exerçant si besoin les pressions politiques nécessaires, qu'elles doivent financer au moins indirectement, *via* des concours budgétaires, des dépenses de sécurité au Sahel.

- **Se concentrer sur les points les plus névralgiques** : outre le développement agricole et rural, le renforcement de l'appareil régalien et la sécurité, cela implique de renforcer les actions engagées en matière de gouvernance et de lutte contre la corruption, mais aussi d'investir davantage dans les infrastructures les plus nécessaires.

Les priorités que vient de présenter la mission n'excluent nullement, en effet, de continuer à développer les routes, les ports et les centrales électriques, car le développement des infrastructures reste indispensable en Afrique. L'accès à l'éducation est également essentiel, même s'il faut des années pour que les efforts engagés dans ce domaine se traduisent en résultats tangibles sur le plan du développement. Les besoins sont considérables. Au Niger, M. Michailof a souligné devant la mission que si le taux de scolarisation est passé de 40 à 85 % en quelques années, la présence réelle à l'école primaire ne dépasse pas en moyenne 1,4 an.

D'autres actions, en revanche, méritent sans doute d'être réexaminées ou complétées. Il est intéressant de soutenir des incubateurs d'entreprises et de mener des projets pilotes en matière de formation professionnelle, mais cela ne peut avoir un impact réel que s'il y a de la croissance.

(1) Cf. le b) du III.B.2.

iii. Une aide qui doit changer d'échelle

L'ampleur des actions de développement à mener en Afrique nécessite de démultiplier les ressources. Selon l'expression d'un interlocuteur de la mission, il faut « changer de braquet » pour parvenir à améliorer rapidement et réellement les conditions de vie et les perspectives économiques. Plusieurs voies sont à explorer en parallèle : le renforcement des moyens en subventions ; la participation du secteur privé ; la contribution de la diaspora *via* les transferts de fonds dans les pays d'origine.

Tout d'abord, la mission souhaite insister sur **la nécessité d'augmenter significativement les ressources en dons pour les pays prioritaires de notre aide au développement**, conformément aux engagements annoncés par la France en septembre 2015 à l'occasion de l'Assemblée générale des Nations Unies : l'augmentation des capacités d'intervention de l'Agence française de développement (AFD), qui seraient portées de 8 à 12 milliards d'euros d'ici à 2020, devrait inclure une hausse de 400 millions d'euros du montant des dons annuels.

L'AFD affiche des volumes d'aide importants, mais il s'agit pour l'essentiel de prêts. Ses représentants entendus par la mission ont précisé que l'Agence ne gère que 200 millions d'euros de subventions pour 17 pays pauvres prioritaires ⁽¹⁾, soit en moyenne 12 millions d'euros par pays, et que l'on est arrivé à un tel étiage des subventions que l'AFD n'a plus la capacité d'amorcer des projets et d'aller chercher des financements ailleurs en exerçant un effet de levier. Or ni le développement agricole et rural, ni l'accès à l'éducation et à la santé ne peuvent se financer sur prêt dans des pays fragiles de la bande sahélienne. Malgré les progrès réalisés dans les années 2000, ils sont de nouveau très endettés. L'action de l'AFD atteint donc une limite dans certains pays africains pourtant considérés comme prioritaires pour notre aide au développement. La réalisation de « projets pilotes », ne touchant qu'un nombre de bénéficiaires très limité, ne permet pas de contribuer à leur « décollage » économique.

La création d'une nouvelle « facilité pour la lutte contre les vulnérabilités et la réponse aux crises » a été annoncée lors du dernier Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). Elle serait dotée de 100 millions d'euros, à ce stade, et financerait notamment des projets dans le bassin du lac Tchad (Niger, Nigéria, Tchad et Cameroun) ⁽²⁾. La mission estime qu'il ne doit s'agir que d'une première étape, utile mais à compléter : **les moyens en dons doivent encore être substantiellement renforcés** afin de produire des effets

(1) La liste des pays prioritaires de l'aide au développement française, qui concentrent plus de la moitié de l'effort en subvention de l'Etat et plus des deux-tiers des subventions mises en œuvre par l'AFD (hors fonds dédiés à la préparation des projets), a été établie comme suit par le CICID du 30 novembre 2016 : Bénin ; Burkina Faso ; Burundi ; Comores ; Djibouti ; Ethiopie ; Guinée ; Haïti ; Madagascar ; Mali ; Mauritanie ; Niger ; République centrafricaine ; République démocratique du Congo ; Sénégal ; Tchad ; Togo.

(2) Ainsi que des actions en faveur des réfugiés syriens et des populations hôtes.

significatifs sur le terrain et de parvenir à faire levier sur des ressources extérieures, européennes ou internationales.

Le renforcement des capacités d'action de l'AFD sous forme de subventions pourrait être mis à profit pour **développer une véritable politique d'influence auprès des bailleurs de fonds multilatéraux**, à l'image des pratiques très efficacement mises en œuvre par d'autres acteurs, notamment britanniques ⁽¹⁾. Plusieurs interlocuteurs de la mission ont relevé qu'il y avait là pour l'AFD un potentiel à exploiter davantage.

Au-delà des efforts réalisés en matière d'aide publique au développement, **la mobilisation des entreprises et de l'ensemble du secteur privé sera une clef de la réussite**. L'Afrique a besoin d'un véritable « Plan Marshall » pour le développement, associant tous les acteurs potentiels : on ne réussira pas à financer l'ensemble des priorités sans un concours efficace du secteur privé. Les opportunités sont considérables en Afrique et le taux de retour sur investissement pourrait être très élevé dans un certain nombre de secteurs, mais la perception du risque, le manque d'infrastructures et le climat des affaires constituent souvent des facteurs de blocage.

Le 14 septembre dernier, la Commission européenne a proposé un Plan d'investissement externe (PIE) ambitieux, qui est destiné à développer les investissements en Afrique et dans le voisinage de l'UE au moyen d'une nouvelle garantie financière européenne, conjuguée à des mécanismes de financement mixte (mêlant prêts et dons), d'un renforcement de l'assistance technique, afin d'aider à développer des projets viables financièrement et économiquement, et d'un travail sur l'environnement des affaires ⁽²⁾. Selon la Commission européenne, la mobilisation de 3,35 milliards d'euros de crédits européens pourrait permettre de déclencher 44 milliards d'euros d'investissements supplémentaires, voire 88 milliards d'euros si les Etats membres apportent également leur contribution au PIE.

La mission ne peut qu'apporter son soutien à cette initiative, en appelant à finaliser rapidement les travaux relatifs à sa mise en place, notamment l'adoption, en codécision avec le Parlement européen, du règlement créant un nouveau Fonds européen de développement durable (FEDD), qui vise à répondre aux causes profondes des migrations et à mettre en œuvre les objectifs du développement. Il

(1) M. Serge Michailof, ancien directeur à l'AFD et à la Banque mondiale, en a fait la description suivante lors de son audition du 23 mars 2016 devant la commission des affaires étrangères : « Les Britanniques, eux, choisissent de se focaliser sur une demi-douzaine de pays stratégiques et consacrent à chacun une centaine de millions de livres sterling sous forme de dons. Ils se rendent alors auprès des organismes multilatéraux, où ils ont bien sûr leurs entrées à tous les niveaux, et leur proposent de travailler avec eux : en leur finançant des études, en leur prêtant du personnel hautement qualifié, en cofinçant des programmes importants ou en participant à des fonds fiduciaires dont ils assurent *de facto* la gestion. Résultat, ils réussissent à piloter dans ces pays-cibles des montants de l'ordre du milliard de dollars par an. Voilà comment se construit une aide efficace ».

(2) Sur ce sujet, voir aussi le c) du IV.C.2.

serait par ailleurs utile que les Etats membres complètent les ressources issues du budget communautaire, afin d'augmenter l'effet de levier.

Au-delà des entreprises du secteur privé, les diasporas offrent un potentiel considérable qui pourrait être mis davantage au service du développement.

Les envois de fonds étaient estimés à 601 milliards de dollars en 2016, soit deux fois plus que le montant global de l'aide au développement et presque autant que le total des investissements directs à l'étranger (654 milliards de dollars)⁽¹⁾. La plus grande partie, 442 milliards de dollars, va aux pays en développement. S'agissant de l'Afrique subsaharienne, les envois de fonds connus s'élèvent à environ 37 milliards de dollars par an⁽²⁾.

Ces fonds sont généralement utilisés pour subvenir à des besoins essentiels tels que la nourriture, l'habillement ou le logement, mais aussi pour financer des dépenses de santé et d'éducation, qui constituent un investissement en capital humain. Néanmoins, il s'agit d'une forme de développement qui crée peu d'emploi et ces dépenses, de nature privée, s'insèrent difficilement dans les politiques publiques mises en œuvre dans les pays d'origine des expatriés.

Le travail doit se poursuivre dans plusieurs directions afin de maximiser la contribution que la diaspora peut apporter en termes de développement :

- réduire le coût des envois de fonds, qui reste très élevé en Afrique subsaharienne et bien supérieur aux objectifs du développement durable⁽³⁾, alors qu'il a baissé ailleurs dans le monde ;

- promouvoir les investissements dans les pays d'origine – le Fonds international de développement agricole travaille par exemple avec des organisations de la diaspora pour encourager les investissements au Sénégal et au Maroc en faveur de la création et du développement des entreprises en milieu rural ;

(1) Source : rapport du directeur général de l'Organisation internationale des migrations (OIM) à la 107^e session du Conseil de l'OIM, 3 décembre 2016.

(2) En 2015, les dix premiers bénéficiaires étaient le Nigéria (20,8 milliards de dollars), le Ghana (2 milliards), le Sénégal (1,6 milliard), le Kenya (1,6 milliard), l'Afrique du Sud (1 milliard), l'Ouganda (0,9 milliard), le Mali (0,9 milliard), l'Ethiopie (0,6 milliard), le Libéria (0,5 milliard) et le Soudan (0,5 milliard) – source : Banque Mondiale, « Migration and Remittances Factbook 2016 », Advance Edition. Il s'agit des transferts officiellement enregistrés. La Banque mondiale estime que les envois de fonds, formels et informels, sont plus importants en réalité.

(3) Selon l'OIM, le coût moyen représente 9,5 % des montants rapatriés dans cette région. Le programme de développement durable à l'horizon 2030, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2015, comporte la cible suivante au titre de l'objectif de développement durable 10 : « d'ici à 2030, faire baisser au-dessous de 3 % les coûts de transaction des envois de fonds effectués par les migrants et éliminer les circuits d'envois de fonds dont les coûts sont supérieurs à 5 % ».

- tisser et organiser davantage les liens avec les diasporas, car cela peut permettre de renforcer leur engagement dans le développement des pays d'origine ;

- créer un environnement plus favorable aux investissements – lutte contre la corruption, fiscalité adaptée, développement de programmes locaux d'investissements collectifs, mais aussi transparence sur l'utilisation des fonds.

iv. Une coordination à améliorer

En parallèle de cette mobilisation de ressources additionnelles, une meilleure coordination des efforts, à tous les niveaux, permettrait d'améliorer l'efficacité de l'aide au développement.

Au niveau micro, beaucoup d'ONG sont actives sur le terrain, avec des résultats souvent très réels pour les populations concernées mais sans effets significatifs au niveau macro, en raison du périmètre local des actions menées. Une manière de tirer parti de l'expérience des ONG consisterait à conduire une revue attentive de leurs réalisations et à démultiplier les fonds bénéficiant aux ONG dont les actions ont un impact significatif en matière de développement. Lors de son audition, M. Serge Michailof a relevé que l'AFD a engagé un tel travail en 2015, dans le cadre de la préparation d'un plan d'action Sahel. Elle a identifié environ 400 millions d'euros de propositions d'actions additionnelles qui pourraient être gérées par des ONG, mais elle manque de ressources pour financer elle-même de tels projets. Elle a tout de même obtenu plus de 100 millions d'euros du Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique (FFU) en 2016 ⁽¹⁾.

Au niveau macro et régional, les stratégies des principaux bailleurs de fonds demeurent en outre insuffisamment coordonnées. Il en résulte des duplications, des incohérences et des lacunes en matière de financement. Interrogée sur ce point par écrit, l'AFD a seulement mentionné l'existence de « *priorités d'actions fixées sur le plan international, notamment la Conférence de New York en septembre 2015, qui a fixé les 17 Objectifs de développement durable qui doivent guider les actions des pays* ». Au niveau de l'Union européenne, plusieurs interlocuteurs de la mission ont insisté sur le fait que les interventions avaient encore lieu de manière trop séparée, malgré la « programmation conjointe » qui commence à se mettre en place dans un certain nombre de pays, avec des succès divers, en vue d'analyser ensemble la situation et d'élaborer une stratégie conjointe. Comme l'a souligné un conseiller de coopération rencontré à l'étranger par la mission : « *on se coordonne, mais rien n'interdit de travailler davantage ensemble* »...

(1) Voir le a) du IV.C.2.

La programmation conjointe européenne

Fin 2016, la programmation conjointe concernait 55 Etats bénéficiaires de l'aide de l'UE, dont onze des « Pays pauvres prioritaires » (PPP) français : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Comores, Ghana, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad, Togo. Dans six d'entre eux, un document de programmation conjointe avait été réalisé (Ghana, Togo, Sénégal, Mali, Tchad et Comores).

Conformément aux conclusions du Conseil des affaires étrangères du 12 mai 2016, réuni en format développement, la perspective est désormais d'avancer vers une « mise en œuvre conjointe », qui permettrait de diversifier et de faciliter les délégations de tâches et de fonds entre les différents opérateurs et acteurs européens de l'aide au développement, en fonction de la valeur ajoutée et des instruments d'intervention des différents Etats membres.

Le manque de coordination est parfois entretenu localement par une certaine désorganisation dans les pays bénéficiaires. Il n'est pas rare que les responsabilités soient dispersées entre divers responsables (ministères des finances, du plan, de la coopération internationale et des affaires étrangères, ministères techniques, primature et présidence), en face desquels se présentent des donateurs eux aussi très divers. La confusion peut être accentuée par la mise en concurrence des bailleurs internationaux, lesquels découvrent parfois qu'ils sont plusieurs à avoir accepté le même projet et finissent alors par tenter de monter un consortium.

Ce manque de coordination, à tous les niveaux, devrait pousser soit à confier un véritable rôle de chef de file au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), soit à mettre en place des fonds fiduciaires dédiés, à l'instar du Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, qui ne dispose que de moyens limités mais dont les premiers projets commencent à voir le jour sur le terrain⁽¹⁾, ou des fonds fiduciaires plus spécifiques, dont la mission soutient notamment la création pour le Sahel (voir *supra*).

b. Maîtriser la croissance démographique en Afrique subsaharienne

La croissance de la population est l'un des défis les plus importants à affronter en Afrique. Si l'on ne traite pas le problème démographique, on ne parviendra à régler ni celui du développement, ni celui des migrations, ces deux sujets étant intimement liés.

i. Des perspectives particulièrement préoccupantes

La transition démographique est à peine entamée en Afrique subsaharienne. Elle se traduit à ce stade par une baisse relativement rapide de la mortalité, surtout infantile et juvénile, mais par une baisse nettement plus lente, voire une stagnation, de la fécondité. Elle est globalement passée de 6,56 enfants par femme en 1950-

(1) Cf. le a) du IV.C.2.

1955 à 5,1 en 2010-2015 dans cette région, contre 2,5 en moyenne mondiale ⁽¹⁾. Au Niger, le taux de fécondité s'élève à 7,6 enfants par femme et augmentait encore récemment.

Dans ces conditions, la population croît à un rythme accéléré en Afrique subsaharienne : 180 millions de personnes en 1950 ; 491 millions en 1990 ; 962 millions en 2015. Le temps de doublement de la population – défini comme le nombre d'années nécessaires pour que la population d'un espace donné double, en l'absence de changement du taux de croissance de la population – est aujourd'hui de 26 ans.

Même si la transition démographique s'engageait dès maintenant à un rythme rapide, il y aurait encore un accroissement considérable de la population dans les prochaines décennies. Selon les dernières prévisions des Nations Unies, révisées mi-2015, elle passerait de 962 millions d'habitants en 2015 à 1,4 milliard en 2030, pour atteindre 2,1 milliards en 2050, dans le scénario moyen qui verrait le taux de fécondité passer à 4,13 enfants par femme en 2025-2030 et à 3,23 en 2045-2050 ⁽²⁾.

Sur l'ensemble du continent africain, la population pourrait passer de 1,2 milliard d'habitants en 2015 à 1,7 milliard en 2030 et à 2,5 milliards en 2050 ⁽³⁾. La population ferait plus que doubler dans 28 pays et elle serait multipliée au moins par 5 en 2100 dans dix d'entre eux : l'Angola, le Burundi, la République démocratique du Congo, le Malawi, le Mali, le Niger, la Somalie, l'Ouganda, la Tanzanie et la Zambie ⁽⁴⁾.

Les défis qui en résultent sont considérables, sachant en particulier que 41 % de la population africaine a déjà moins de 15 ans et que, pour répondre à sa croissance démographique, l'Afrique doit créer 18 millions d'emplois par an, soit davantage que le reste du monde entier, alors que la croissance économique moyenne n'était plus que de 3,5 % en 2015 et ne devait pas dépasser 1,5 % en 2016.

ii. L'exemple du Niger

La situation du Niger, où s'est rendue une délégation de la mission au mois de janvier dernier, permet de prendre la mesure des enjeux de la transition démographique en Afrique subsaharienne. Malgré une forte croissance du PIB et une amélioration des indicateurs sociaux pendant la décennie 2004-2014, la

(1) Dans le même temps, le taux de fécondité est passé de 6,6 enfants par femme à 4,71 sur l'ensemble du continent africain, et de 6,74 à 3,27 en Afrique du Nord.

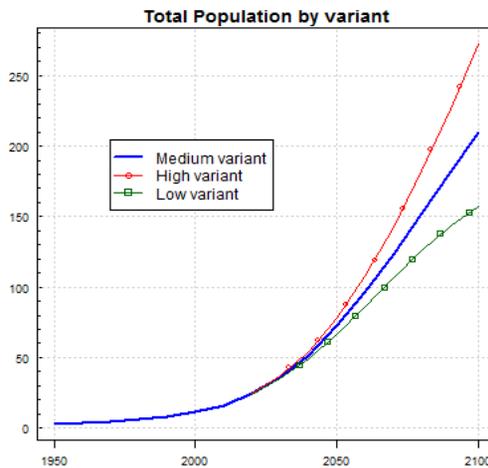
(2) Les prévisions démographiques des Nations Unies reposent sur trois scénarios ou variantes, selon les hypothèses retenues pour l'évolution de la fécondité.

(3) Selon un scénario moyen qui verrait le taux de fécondité passer de 4,7 en 2010-2015 à 3,1 en 2045-2050, puis à 2,2 en 2095-2100.

(4) Source : Nations Unies, « Perspectives de la population mondiale », révision 2015.

croissance économique est restée insuffisante pour inverser le déclin du PIB par habitant, causé par l'augmentation considérable de la population depuis l'indépendance du pays.

Le nombre d'habitants est en effet passé de 3 millions en 1960 à 19,9 millions en 2015. Dans le même temps, le PIB par habitant a été réduit d'un tiers. Il ne dépassait pas 427 dollars par habitant en 2014. Selon les dernières prévisions des Nations Unies, le scénario moyen est que la population du Niger s'élèverait à 36 millions de personnes en 2030, à 72 millions en 2050 et à 210 millions en 2100, quand bien même le taux de fertilité se réduirait significativement. Le temps de doublement de la population, selon la définition rappelée plus haut, n'est que de 18 ans.



Une telle situation est évidemment de plus en plus intenable et nécessite des efforts vigoureux pour enclencher une transition démographique rapide. Une population jeune en forte augmentation ne peut être un atout que si elle constitue un capital humain de qualité et si elle est en mesure de trouver un emploi productif. A ce stade, la croissance démographique du Niger continue surtout à accroître la pression sur les services publics de base (éducation, santé et assainissement), sur les ressources naturelles limitées du pays (terres arables et eau) et sur l'emploi.

La mission, qui a pu rencontrer la ministre de la population et a eu des échanges sur les questions démographiques avec de nombreux interlocuteurs lors de son déplacement à Niamey et à Agadez, tient à souligner l'engagement politique des plus hautes autorités du pays. Le Président du Niger, M. Mahamadou Issoufou, a clairement mis en avant la nécessité de la transition démographique dans son programme de campagne dit de « Renaissance, acte II » – le président Issoufou a été réélu début 2016 – ainsi que dans son discours d'investiture. Le discours de politique générale du Premier ministre y faisait également référence. Le sujet, tabou

il y a quelques années, est désormais sur la table. L'objectif fixé par le Président Issoufou est de ramener le taux de croissance de la population de 3,9 % à 2,5 % en 4 ans, ce qui suppose de passer de près de 8 à 5 enfants par femme.

Les pouvoirs publics s'appuient sur l'exemple de pays musulmans qui ont mis en place une politique de planification familiale, afin de montrer qu'elle est compatible avec l'islam, et s'efforcent de mobiliser des chefs traditionnels et religieux influents. La notion de « dividende démographique » est mise en avant par la ministre de la population pour promouvoir les bienfaits attendus d'une réduction de la fécondité. Par ailleurs, un travail s'engage pour construire une véritable politique publique – autonomisation des femmes à travers l'éducation des jeunes filles ; extension de l'initiative dite de « l'école des maris », conçue pour vaincre les réticences masculines ; formation de sages-femmes ; réforme de l'approvisionnement pour faciliter la planification familiale ; projet d'espaces de plaidoyer au sens des universités... Le ministère de la population, de création récente, est en cours de mise en place. Il reste à étoffer les équipes, peu nombreuses, à installer des directions régionales et à coordonner son action avec celle des autres ministères.

Le « dividende démographique »

Ce concept a été introduit à la fin des années 1990 pour décrire les liens entre la transition démographique, l'évolution de la structure par âge et la croissance économique rapide qui ont été observés en Asie de l'Est : la baisse de la mortalité infantile et celle de la fécondité se traduisent par une période pendant laquelle un pays dispose d'un grand nombre de personnes en âge de travailler et d'un faible nombre de personnes dépendantes, ce qui stimule l'économie pourvu que les systèmes éducatif et de santé parviennent à suivre le rythme et qu'il y ait suffisamment d'opportunités sur le marché du travail – ces conditions n'étant pas automatiquement remplies.

Ce travail est d'autant plus nécessaire que les résistances restent puissantes au Niger. Si des oulémas ont adopté des positions favorables, des marabouts radicaux influent en sens contraire et le président Issoufou a fait l'objet de campagnes virulentes contre sa personne dans la partie du pays la plus attachée à l'islam. Selon certains témoignages, le passage des équipes de sensibilisation est suivi de contre-messages sur le terrain. Une loi portant l'âge du mariage à 18 ans a été présentée au Parlement, mais n'a pas encore été adoptée.

Selon les informations recueillies par la mission, la planification familiale est encore peu développée : 70 % des femmes ne souhaiteraient pas utiliser de contraception ; pour la très grande majorité de celles qui y ont recours, l'objectif serait d'espacer les naissances plus que de contrôler la taille de la famille ; le nombre désiré d'enfants s'éleverait à 9,5 pour les femmes et à 13 pour les hommes.

- iii. Une politique de coopération au développement qui devrait mettre davantage l'accent sur la maîtrise de la croissance démographique

L'évolution démographique de l'Afrique subsaharienne appelle une inflexion très nette en faveur de la planification familiale.

La mission n'ignore pas la difficulté de la question. Plusieurs interlocuteurs ont souligné que les agences de développement ne s'en mêlent guère et qu'il y a peu de réflexion sur ce sujet. Il serait très sensible politiquement, à la fois pour les actionnaires américains et africains de la Banque mondiale. De fait, les gouvernements se heurtent souvent à d'importantes difficultés socio-culturelles et politiques pour promouvoir la planification familiale : des responsables religieux s'opposent au contrôle des naissances, l'idée qu'« il n'est de richesse que d'hommes » est ancrée dans les mentalités et la thèse, politique, selon laquelle l'Occident voudrait affaiblir l'Afrique en limitant sa croissance rencontre un certain écho.

L'Agence française de développement (AFD) est active depuis plusieurs années sur ces questions en Afrique, sous différentes formes – activités de recherche, interventions dans le secteur de la santé, actions de plaidoyer et développement de partenariats en Afrique. L'efficacité des actions engagées dépend toutefois des capacités de financement en subventions de l'Agence, aujourd'hui très limitées (voir *supra*) et de la réceptivité des partenaires.

Les actions engagées par l'AFD en Afrique

Stratégies - Les enjeux démographiques ont été érigés en priorité dans la nouvelle vague de stratégies du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) et de l'AFD : le Document d'orientation stratégique (DOS) « santé sexuelle et de la reproduction » 2016-2020 du MAEDI, le Cadre d'intervention sectorielle « santé et protection sociale » 2015-2019, le Plan d'action Sahel 2015-2020 ou encore le Cadre d'intervention régional « Afrique » 2016-2020 (en cours de finalisation).

Opérations - L'AFD intervient sur les déterminants de la fécondité à travers ses opérations dans le secteur de la santé. Dans le cadre des engagements bilatéraux de Muskoka ⁽¹⁾, 241 millions d'euros ont été engagés par l'Agence entre 2011 et 2015 dans les Pays les Moins Avancés pour l'amélioration de la santé maternelle et infantile et des services de planification familiale. A ce portefeuille de projets, qui s'éteindra progressivement à horizon 2020, vient s'ajouter un projet régional « Démographie et Santé » (DEMSAN) – en instruction – de 10 millions d'euros avec l'Organisation ouest africaine de la santé (OOAS). Son objectif principal est l'accélération des transitions démographiques dans les pays francophones d'Afrique de l'ouest à travers des activités de gestion/mutualisation des connaissances, de promotion de la recherche, d'appui à l'élaboration des politiques et stratégies nationales, de renforcement de la société civile locale et d'achat de contraceptif.

(1) Lors de la réunion du G8 à Muskoka (Canada) en juin 2010, les chefs d'État et de gouvernement se sont engagés à apporter des contributions additionnelles pour accélérer l'atteinte des Objectifs 4 et 5 du millénaire pour le développement en faveur de la santé de la mère et de l'enfant.

Partenariats et plaidoyer - Au côté du MAEDI, l'AFD est activement impliquée dans le partenariat de Ouagadougou, initiative en faveur de la planification familiale regroupant 9 pays d'Afrique francophone ⁽¹⁾ et d'autres partenaires techniques et financiers, notamment américains (USAID, Fondations Gates et Hewlett). En bilatéral, l'AFD entreprend également, en vue de futures collaborations opérationnelles, des rapprochements avec des partenaires qui se mobilisent sur le Sahel comme la Fondation Gates. Sur ces sujets, l'AFD est aussi en contact étroit avec d'autres acteurs majeurs comme le Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA) ou la Banque Mondiale.

Production de connaissances - L'AFD est notamment à l'origine de la publication de 14 monographies pays sur le dividende démographique en Afrique, qui ont été largement diffusées et ont servi d'outils de plaidoyer dans l'organisation de plusieurs évènements nationaux (Tchad) et régionaux, en particulier la Conférence de Ouagadougou en 2011. L'AFD a également financé le programme de recherche DEM TREND qui vise à développer les connaissances sur les déterminants et les conséquences des dynamiques de population et de la santé reproductive en Afrique subsaharienne. L'AFD a aussi co-publié avec la Banque Mondiale un ouvrage sur « La transition démographique de l'Afrique ; dividende ou catastrophe ». Enfin, l'AFD effectue des rapprochements étroits avec les principaux acteurs français de la recherche sur le sujet (INED, IRD, Paris I Descartes, CNRS, Académie des sciences...).

Source : éléments communiqués par l'AFD à votre Rapporteur.

La mission plaide pour une mobilisation internationale plus forte et plus nette sur la question de la transition démographique en Afrique subsaharienne, reposant d'une part sur un renforcement du plaidoyer en faveur de la planification familiale et, d'autre part, sur des coopérations accrues sur le terrain, notamment un soutien plus déterminé aux gouvernements qui s'engagent en la matière. C'est notamment une nécessité au Niger, où les moyens d'action restent soumis à de fortes contraintes budgétaires et en ressources humaines – la ministre de la population a expliqué à la délégation qui l'a rencontrée à Niamey qu'elle ne pouvait pas recruter de nouveaux fonctionnaires et devait compter sur des redéploiements depuis d'autres ministères.

Il faudrait ainsi :

- engager plus nettement le dialogue avec les gouvernements sur la nécessité de maîtriser la démographie en vue d'améliorer la situation économique et sociale et d'éviter les risques de déstabilisation liés aux pressions sur les ressources et à l'absence de perspectives pour une fraction croissante de la jeunesse ;

- faire porter notre plaidoyer et notre aide sur le recours à la contraception, au lieu de s'autolimiter aux seules politiques de santé, d'éducation des jeunes filles et d'autonomisation des femmes, qui demeurent nécessaires mais méritent d'être complétées par d'autres actions ;

(1) Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Togo.

- encourager à faire porter les efforts de planification familiale, lorsqu'ils existent, non seulement sur l'espacement des naissances mais aussi sur la réduction de la taille des familles ;

- soutenir le renforcement des capacités administratives nécessaires pour mettre en œuvre des politiques de planning familial efficaces sur l'ensemble des territoires, en menant des campagnes d'information et de sensibilisation auprès des femmes, mais aussi des hommes, et en facilitant l'accès aux moyens de contraception ;

- apporter notre appui, notamment financier, aux organisations de la société civile actives dans ce domaine, notamment afin de toucher les populations les plus éloignées.

c. Informer et sensibiliser les candidats au départ et les migrants en transit

Les départs vers l'Europe ne s'expliquent pas seulement par des facteurs négatifs (« *push factors* »), notamment la démographie et l'absence de perspectives dans les pays d'origine, mais aussi par des facteurs d'attraction (« *pull factors* »).

Un imaginaire migratoire s'est construit sous l'influence des médias et des réseaux sociaux, qui donnent à voir une Europe idéalisée. Ce rêve d'un Eldorado est alimenté par les migrants eux-mêmes, qui transfèrent des fonds dans leur pays d'origine et véhiculent des images de succès et d'accès à la société de consommation, ainsi que par les passeurs et les trafiquants.

Les récits qui circulent sur les réseaux sociaux ne font généralement pas état des difficultés rencontrées ni du danger des parcours migratoires. Selon les échos recueillis auprès de migrants et du personnel de l'OIM au Niger, principal point de passage vers la Libye ⁽¹⁾, il existe une méconnaissance importante du risque, qu'il s'agisse des distances à franchir dans le désert ou de la traversée de la Méditerranée, parfois décrite comme un simple fleuve.

Enfin, il semblerait que la plupart des migrants issus de l'Afrique de l'Ouest partent sans objectifs clairs, sans information et sans préparation – à la différence notable des Nigériens, dont les profils sont différents et ont davantage recours à des réseaux depuis leur pays d'origine.

Tous ces éléments plaident pour un renforcement des campagnes engagées pour informer les candidats au départ et les migrants en transit, dans leur propre intérêt. Une campagne a notamment été lancée en Afrique de l'Ouest par l'OIM au mois de juillet 2016, avec le soutien de l'Italie. Diffusée sur les médias et les réseaux sociaux, elle vise à informer sur les dangers du voyage vers l'Europe en s'appuyant sur des récits de migrants. Au Niger, l'OIM a ouvert en avril 2016 un

(1) Cf. le b) du III.B.2.

bureau d'orientation dans le centre d'Agadez afin de permettre aux migrants d'accéder à des informations objectives et de reconsidérer leurs options. Des « mobilisateurs communautaires », souvent d'anciens migrants eux-mêmes, se déplacent aussi en ville pour toucher un public plus large. Les retours peuvent également contribuer à faire circuler l'information sur la difficulté des parcours migratoires et sur la réalité de la situation dans les pays de destination.

La mission a pu constater au fil de ses auditions que ces campagnes d'information font parfois l'objet d'un certain scepticisme. Il est vrai que leur efficacité ne peut être que partielle. Certains partent alors même qu'ils sont conscients des risques. Au-delà de la situation propre aux réfugiés, il faut prendre la mesure du désespoir de ceux qui n'ont ni travail ni accès à des services de base dans leur pays d'origine. Il y a parfois aussi un certain fatalisme : beaucoup meurent dans le Sahara et en Méditerranée, mais d'autres parviennent quand même à passer.

L'efficacité des campagnes d'information peut sans doute être renforcée en les centrant davantage sur les pays d'origine des migrants, avec des contenus et des outils plus adaptés aux contextes locaux. L'action dans les pays de transit est utile, mais il faut agir aussi en amont que possible car les retours sont difficiles. Les migrants rencontrés à Agadez ont souligné qu'ils avaient dû « accepter leur défaite » avant d'envisager de retourner chez eux. La pression familiale et communautaire peut être forte, ne serait-ce que parce que les proches soutiennent souvent financièrement les migrants dans leur parcours, allant parfois jusqu'à vendre des biens pour les aider à réaliser leur projet.

C. L'ASIE

1. Les principaux pays d'origine

Outre les ressortissants afghans qui font partie des premières nationalités représentées dans les arrivées irrégulières et les demandes d'asile au sein de l'UE, le Pakistan et le Bangladesh sont aussi à l'origine de flux significatifs.

a. L'Afghanistan

Les Afghans sont largement présents dans les flux récents vers l'UE. En 2015, 213 000 arrivées irrégulières de ressortissants afghans ont ainsi été enregistrées et 178 888 demandes d'asile ont été introduites dans les Etats membres. En 2016, les Afghans étaient la deuxième nationalité des demandeurs d'asile, après les Syriens, et ils représentaient 12 % des arrivées irrégulières sur

l'ensemble des routes migratoires vers l'UE ⁽¹⁾. Au troisième trimestre 2016, le taux de reconnaissance de la protection internationale dans l'ensemble de l'UE s'élevait à 51 % pour cette nationalité.

Il semblerait qu'une grande partie des Afghans arrivés en Europe en 2015 et 2016 soient en réalité venus d'Iran et du Pakistan, où ils avaient préalablement trouvé refuge (voir *infra*) et où ils étaient même souvent nés. Il faut donc distinguer, en quelque sorte, les Afghans d'Afghanistan et ceux d'Iran ou du Pakistan... Début 2016, on estimait qu'un cinquième des Afghans arrivés en Grèce étaient des Afghans d'Iran n'ayant jamais vécu dans leur pays d'origine.

Les réfugiés afghans

Début 2016, 2,6 millions de réfugiés afghans étaient enregistrés auprès du HCR, ce qui en fait la deuxième population réfugiée au monde.

Bien que les réfugiés afghans soient présents dans quelque 70 pays, 95 % d'entre eux sont accueillis au Pakistan et en Iran. Leur nombre y est estimé respectivement à 1,5 million et à 1 million de personnes, auxquelles s'ajoutent des Afghans dépourvus de titre de séjour, qui seraient 1,5 million au Pakistan et 2 millions en Iran.

Fin 2016, on estimait qu'environ 5,8 millions de réfugiés afghans étaient rentrés chez eux depuis 2002. Les retours avaient néanmoins diminué depuis 5 ans du fait de l'insécurité et de la situation économique difficile en Afghanistan.

S'agissant de l'UE, le nombre des demandes d'asile introduites par des ressortissants afghans dans les 28 Etats membres est passé de 41 370 en 2014 à environ 178 000 en 2015.

Une étude réalisée en janvier 2016 par le HCR dans les îles grecques mettait en évidence quatre trajets principaux :

- 36 % des Afghans étaient venus directement d'Afghanistan en transitant par l'Iran et la Turquie ;
- 15 % étaient venus directement d'Afghanistan en transitant d'abord par le Pakistan avant de passer par l'Iran, puis par la Turquie ;
- 36 % vivaient précédemment en Iran et avaient transité par la Turquie ;
- 8 % vivaient précédemment au Pakistan et avaient transité par l'Iran puis par la Turquie ;
- 5 % avaient emprunté d'autres trajets.

Les départs depuis l'Afghanistan sont une traduction de la crise dans laquelle le pays s'enfonce dans tous les domaines. L'impasse est d'abord sécuritaire, avec la recrudescence des attaques liées au mouvement taliban dans le Nord (Kunduz) et le Sud du pays (province du Helmand), mais il faut aussi relever que Daech s'implante à l'Est (provinces du Nangarhar et du Kunar) et cible en particulier la communauté chiite. Selon un récent rapport de l'ONU, il y a eu 11 418 victimes civiles dans les affrontements en Afghanistan au cours de

(1) HCR et OIM, « Regional Refugee and Migrant Response Plan for Europe, January to December 2017 », décembre 2016.

l'année 2016 – 3 498 tués et 7 920 blessés. On estime par ailleurs à 623 000 le nombre de nouveaux déplacés internes en 2016 ⁽¹⁾. Le pays traverse aussi une crise politique qui nuit au bon fonctionnement des institutions, du fait des tensions persistantes au sein du gouvernement d'unité nationale entre le président, M. Ashraf Ghani, et le chef de l'exécutif, le Dr Abdullah Abdullah. Enfin, l'économie est en stagnation, avec un taux de croissance de 1,5 %, un taux d'inflation de -1,5 % et un taux de chômage de près de 40 % en 2015. Seule la production d'opium était en forte progression en 2016.

La situation humanitaire et migratoire est par ailleurs de plus en plus difficile. Plus de 250 000 réfugiés afghans présents sur le territoire pakistanais et 430 000 réfugiés afghans en Iran ont été refoulés vers l'Afghanistan en 2016. La situation de ces centaines de milliers de déplacés, sans abris en plein hiver, est particulièrement précaire. Il semblerait qu'une partie des Afghans expulsés d'Iran et du Pakistan, n'ayant pas d'attache en Afghanistan, soient tentés de chercher une nouvelle chance en Europe.

b. Le Pakistan

Les Pakistanais représentaient la **quatrième nationalité des primo-demandeurs d'asile dans l'UE** entre le 1^{er} octobre 2015 et le 1^{er} octobre 2016 ⁽²⁾, avec 50 000 demandes, derrière les Syriens (426 000), les Afghans (226 000) et les Irakiens (160 000). De nombreux réfugiés pakistanais seraient issus de minorités religieuses faisant l'objet d'une recrudescence de violences sectaires – notamment chrétiens, ahmadis et chiites.

Sur le plan sécuritaire, les talibans pakistanais sont certes affaiblis sous l'effet de l'opération militaire déployée dans le Nord-Waziristan depuis juin 2014 – plus de 3 000 terroristes auraient trouvé la mort depuis l'engagement de l'opération « Zarb-e-Azb » – mais ils continuent de mener des opérations terroristes de grande ampleur (assassinats de représentants de minorités et de personnalités de la société civile, attaque contre une université à Peshawar en janvier 2016, attaque visant des chrétiens à Lahore en mars 2016 ou encore attaque ciblant des avocats à Quetta au mois d'août suivant). D'autres attaques sont revendiquées depuis peu par Daech et ses groupes associés, faisant craindre une percée significative de cette mouvance au Pakistan, en particulier au Baloutchistan.

Sur le plan économique, la situation s'est améliorée au cours des dernières années, le taux de croissance s'élevant à 4 % en 2016, l'inflation projetée à 4,7 % et le déficit budgétaire à 4,3 % du PIB au terme de l'exercice 2016. Cet assainissement économique a été favorisé par le soutien du FMI, dans le cadre d'un prêt de 6,6 milliards de dollars accordé en 2013. Le développement économique

(1) Source : ONU, Bureau de la coordination des affaires humanitaires.

(2) Source : Eurostat. Les chiffres du dernier trimestre 2016 ne sont pas connus à la date de finalisation du présent rapport. La prochaine actualisation est prévue en mars 2017.

reste toutefois en-deçà du potentiel du pays, notamment du fait de la persistance de la crise énergétique et des craintes liées à la situation sécuritaire.

Les **travailleurs pakistanais émigrés** sont traditionnellement nombreux et à l'origine d'importants transferts de fonds, dont l'économie du pays est fortement dépendante. Ils ont envoyé 19,9 milliards de dollars au Pakistan entre juillet 2015 et juillet 2016, dont 12,24 milliards en provenance des pays du Golfe. On estime que 4 millions de Pakistanais y travaillent, l'Arabie saoudite employant plus de la moitié d'entre eux. Les Pakistanais vivant en Grande-Bretagne ont transféré dans le même temps 2,5 milliards de dollars, soit un montant à peu près équivalent à celui en provenance des Etats-Unis.

Pays source d'immigration, le Pakistan est aussi **un pays d'accueil de nombreux réfugiés afghans, qui sont aujourd'hui poussés à partir**. Leur présence est ancienne, 70 % d'entre eux étant de la deuxième ou troisième génération. Les premiers sont arrivés au Pakistan en 1979. Accueillis alors qu'ils fuyaient l'occupation soviétique, puis tolérés depuis que l'Afghanistan est le théâtre de combats avec les Talibans, leur séjour s'est prolongé au Pakistan. On distingue deux catégories administratives : les réfugiés afghans enregistrés par le HCR, au nombre d'1,5 million, et ceux qui ne le sont pas, les « *undocumented* », estimés à 1,5 million de personnes.

La question de leur présence est devenue particulièrement sensible après l'attentat du 16 décembre 2014 contre l'école de Peshawar, à l'origine de 140 morts. Cette attaque a en effet été attribuée à des Afghans. Invoquant une menace à la sécurité nationale, les autorités pakistanaises ont annoncé leur volonté de reconduire tous les Afghans réfugiés dans leur pays avant le 30 juin 2016. Cette date a ensuite été repoussée au 31 décembre 2016, puis au 31 mars 2017. Environ 250 000 réfugiés afghans ont été expulsés du Pakistan au cours de l'année 2016. Devant les difficultés de réinstallation en Afghanistan, ces réfugiés sont susceptibles de se tourner massivement vers des passeurs en vue d'une entrée clandestine en Europe.

c. Le Bangladesh

La démographie, la situation économique et le contexte environnemental sont les principales causes des flux migratoires élevés qui proviennent du Bangladesh. L'émigration économique irrégulière vers l'UE, estimée à 60 000 personnes par an, est en forte croissance⁽¹⁾. Les voies ouvertes par l'afflux de réfugiés syriens vers l'Europe seraient notamment utilisées. Le taux de reconnaissance de la protection internationale (statut de réfugié au regard de la convention de Genève ou protection subsidiaire) ne dépasse pas 5 %. L'immigration régulière est par ailleurs de l'ordre de 200 000 personnes.

(1) Source : questionnaire écrit de votre Rapporteur à la Direction générale des étrangers en France.

Le Bangladesh est depuis longtemps une terre d'émigration. Une partie de l'élite, en majorité hindoue, a massivement quitté le pays en 1947, lors de la partition de l'Inde, puis en 1971, à la naissance du pays sous sa forme actuelle. Peuplé de 166 millions d'habitants, pour une superficie représentant un quart de la France, le Bangladesh a la densité la plus importante au monde – 1 200 habitants par km² – exception faite de quelques villes Etats et de Gaza, et se trouve confronté depuis sa création à la problématique de l'emploi de sa population. Sur les 2 millions de jeunes rejoignant chaque année le marché du travail, on estime que seuls 50 à 60 % trouvent un emploi localement ou légalement à l'étranger. Le pays, dont un tiers des habitants est âgé de moins de 14 ans, compte 25 % de sa population sous le seuil de pauvreté. Les déplacements internes sont importants : on estime que 2 000 personnes rejoindraient chaque jour la capitale, Dacca.

Dans ce contexte, le Bangladesh a mis en œuvre depuis les années 1990 une véritable stratégie « d'exportation » de sa population au moyen d'accords conclus avec des pays confrontés à un manque de main d'œuvre – principalement en Asie du Sud-Est et dans la péninsule arabique ⁽¹⁾. Un pic de travailleurs migrants légaux a été atteint en 2008, avec 875 000 départs. En 2015, on estimait à environ 9 millions le nombre de Bangladais travaillant légalement à l'étranger. Les transferts de fonds des travailleurs expatriés sont en hausse régulière depuis les années 1990 et représentent, si l'on peut dire, le second poste d'exportation du pays, après le textile. Ces transferts étaient évalués à 14,3 milliards de dollars sur l'année fiscale 2013-2014.

Un grand nombre de Bangladais cherchent par ailleurs à quitter illégalement le pays pour trouver un emploi à l'étranger. Des dizaines de milliers de personnes ont ainsi été victimes d'un trafic humain particulièrement odieux dans le Golfe de Bengale ces dernières années – populations parquées dans des conditions abominables dans la jungle thaïlandaise, alors qu'elles croyaient rejoindre la Malaisie, découverte de charniers...

La question migratoire est appelée à rester centrale au Bangladesh compte tenu des projections démographiques – 210 millions d'habitants en 2050 – et des conséquences probables du changement climatique. La montée des eaux conduirait à un rétrécissement du territoire, ne laissant pas d'autre perspective que le départ des populations vivant dans les zones vulnérables du Sud ⁽²⁾. Le dérèglement climatique fait également peser une menace sur la régularité des récoltes de riz, alors que le Bangladesh a beaucoup investi dans la recherche sur de nouvelles

(1) L'Inde a au contraire érigé une barrière de séparation de quelque 4 000 kilomètres, tantôt mur, tantôt clôture de barbelés, à sa frontière avec le Bangladesh, pour lutter contre l'immigration clandestine, les trafics et le risque terroriste.

(2) Selon les premiers travaux réalisés par la Bangladesh University for Engineering and Technology, dans le cadre du projet HELIX financé par l'initiative européenne Horizon 2020, une augmentation de 50 cm du niveau des océans conduirait à l'inondation de 42 % des régions côtières du Bangladesh – et de 69 % en cas d'augmentation d'un mètre.

variétés – résistantes à l'eau ou à la salinité. L'autosuffisance alimentaire du pays risque d'être menacée si le rythme des pluies devient imprévisible.

2. Une priorité géographique à renforcer

Ainsi que l'a souligné le directeur de l'immigration au ministère de l'intérieur, M. Bruno Brocart ⁽¹⁾, **l'action de l'UE doit se développer davantage en direction du sous-continent indien** au sens large du terme, c'est-à-dire Afghanistan inclus. Cette région est à l'origine de nombreux départs vers l'UE et d'une demande d'asile importante, mais elle semble encore un peu laissée de côté, les efforts actuels étant principalement tournés vers des pays de la Corne de l'Afrique et d'Afrique subsaharienne. Le renforcement de l'action européenne paraît d'autant plus nécessaire que les démarches menées à titre bilatéral ne font pas l'objet d'une attention très soutenue de la part des Etats tiers concernés en Asie.

Le processus de Budapest et la route de la soie

L'Union européenne a mis en place un cadre informel de dialogue intergouvernemental en matière de migrations, le « Processus de Budapest », dont le but est d'instaurer des systèmes de migration pérennes. Il encourage les Etats participants de la zone Europe-Asie à partager des informations et des exemples de bonnes pratiques sur un large ensemble de questions : migration légale et illégale, asile, visas, protection des frontières, traite d'êtres humains, trafic de migrants, réadmission et retour. Des pays situés le long de la « route de la soie » – Afghanistan, Pakistan, Iran, Irak, Chine et Bangladesh – ont intégré le Processus de Budapest en 2009. Le 19 avril 2013, une déclaration d'Istanbul relative à un partenariat de la route de la soie sur les migrations a été adoptée. Elle jette les bases d'un renforcement du dialogue et de la coopération et met notamment l'accent sur l'engagement de respecter les droits de l'homme en matière de gestion des migrations. Au-delà de ce cadre informel, l'Union européenne a mis en place des cadres de coopération bilatéraux avec plusieurs pays clefs en Asie.

La coopération consulaire avec **le Pakistan** reste difficile. Ce pays a l'un des plus faibles taux de délivrance de laissez-passer consulaires (LPC) – 14 % sur les huit premiers mois de l'année 2016. La mise en œuvre de l'accord de réadmission entre l'UE et le Pakistan doit donc faire l'objet d'une attention particulière. Signé en 2009 et entré en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2010, cet accord a un fonctionnement encore défaillant. L'UE et le Pakistan se sont entendus en février 2016 sur des modalités opérationnelles de mise en œuvre de l'accord, mais les Etats membres, tout particulièrement la France et la Grèce, continuent à rencontrer des difficultés.

Dans ce contexte, et alors que la tenue du comité mixte de réadmission, comité de suivi de l'accord, vient de nouveau d'être repoussée par les autorités pakistantaises, la France souhaite que la tenue d'un Sommet UE-Pakistan soit

(1) Audition du 6 juillet 2016.

conditionnée à des progrès dans la mise en œuvre des engagements souscrits en matière de réadmission⁽¹⁾. Ce sommet doit être l'occasion de finaliser le Plan d'engagement stratégique UE-Pakistan. Durant les discussions, l'UE et le Pakistan sont convenus de renforcer davantage la coopération dans plusieurs domaines dont celui des migrations.

La question du renvoi des 3 millions de réfugiés afghans présents dans le pays est une autre source majeure de préoccupation, qui doit faire l'objet d'un dialogue approfondi avec les autorités pakistanaises. C'est en effet un risque supplémentaire de déstabilisation pour la région et d'afflux vers l'Union européenne.

S'agissant de **l'Afghanistan**, une feuille de route sur les questions migratoires a été adoptée en octobre 2016, quelques jours avant la conférence ministérielle des donateurs sur l'Afghanistan, organisée à Bruxelles. L'UE et l'Afghanistan ont signé un document non-contraignant intitulé « *Joint Way Forward* » qui permet notamment la délivrance d'un laissez-passer européen à l'expiration d'un délai de 4 semaines à compter de la demande de réadmission formulée par un Etat membre. Il prévoit aussi un soutien financier, de 79 millions d'euros, à la mise en place d'un dispositif de réinsertion des personnes éloignées en Afghanistan. Malgré cet accord, l'Afghanistan continue à se montrer peu coopératif dans la délivrance de laissez-passer consulaires et d'autorisations de plans de vol. Le sujet demeure très sensible, en particulier dans l'opinion publique afghane.

Outre la question plus générale de l'accompagnement de l'Afghanistan vers davantage de stabilité, de prospérité et de démocratie, conditions indispensables pour la réduction des départs et le retour des réfugiés depuis les pays voisins, les flux de réfugiés afghans vers l'UE poussent à **engager un dialogue approfondi avec l'Iran sur les questions migratoires**. C'est en effet, on l'a dit, un important pays d'accueil, de départ et de transit⁽²⁾.

En ce qui concerne le **Bangladesh**, il faut souligner que ce pays est particulièrement peu coopératif pour reconnaître ses ressortissants, notamment en raison de la proportion significative de réfugiés présents sur son territoire qui utiliseraient de faux documents bangladais. La proportion de renvois effectifs reste comprise entre 30 et 40 % et il ne s'agit que de retours volontaires.

Alors que le Bangladesh était resté plutôt hermétique sur ce point, le 7^e comité conjoint UE-Bangladesh de novembre 2016 a semblé ouvrir la voie d'un dialogue sur la migration. L'UE a entamé des négociations en vue de la signature

(1) Source : éléments d'information communiqués par la Direction générale des étrangers en France, le 6 février 2017.

(2) En complément des éléments précédemment rapportés, on peut relever que les ressortissants iraniens représentaient 1 % des flux détectés aux frontières de l'UE par Frontex entre janvier et novembre 2016 (6 582 personnes, soit la 15^e nationalité). Sur les 9 premiers mois de l'année 2016, environ 35 000 demandes d'asile avaient par ailleurs été déposées par des personnes de nationalité iranienne.

d'un arrangement opérationnel avec Dacca, dit « *Standard Operational Procedures* », qui a pour objet de définir des procédures claires pour améliorer le taux de retour. Toutefois, selon les éléments d'information communiqués par la Direction générale des étrangers en France, le Bangladesh n'a pas donné de suites à la proposition européenne et a indiqué qu'il ne souhaitait pas conclure d'accords de réadmission.

Outre cette question et celle de la lutte contre le trafic de migrants, dont on a rappelé l'enjeu particulier au Bangladesh, il faut évidemment soutenir le développement du pays – avec nos moyens propres, qui sont limités (voir *supra*), et des moyens multilatéraux. Compte tenu de la grande vulnérabilité du Bangladesh aux conséquences du changement climatique et des déplacements de population qui risquent d'en résulter, notre engagement et notre capacité d'entraînement dans ce domaine au plan international représentent par ailleurs une contribution significative qu'il convient de pérenniser.

III. LES PAYS DE PREMIER ACCUEIL ET DE TRANSIT

En parallèle des évolutions dans les pays d'origine, les arrivées en Europe dépendent aussi de la situation dans les principaux pays de premier accueil et de transit. C'est vrai en particulier du voisinage immédiat de la Syrie – Liban, Jordanie, Turquie – ainsi que de la Libye, de l'Égypte ou, plus en amont, du Niger. La question du trafic de migrants est également essentielle.

A. SOUTENIR DAVANTAGE LES PAYS DE PREMIER ACCUEIL DES RÉFUGIÉS SYRIENS

1. Malgré les différences de situation, de très lourds défis en commun

a. La Jordanie

Selon le HCR, les réfugiés syriens sont au nombre de 655 000 en Jordanie. Le ministre du plan et de la coopération internationale, M. Imad Fakhoury, rencontré à Amman au mois de décembre, a estimé le nombre total de réfugiés présents en Jordanie à 2,8 millions, si l'on inclut les Palestiniens, les Irakiens et les Yéménites. Par ailleurs, selon les autorités jordaniennes, le pays abriterait 1,3 million de Syriens, les uns réfugiés, pour la plupart enregistrés auprès du HCR, et les autres non-réfugiés.

Une très grande majorité des réfugiés syriens – près de 80 % – vit en dehors des camps. La mission a pu visiter celui d'Azraq, où environ 35 000 personnes sont accueillies. D'importants efforts sont en cours de réalisation pour la distribution d'eau, l'assainissement, l'électrification et la scolarisation. Environ 12 900 enfants sont désormais scolarisés dans le camp, soit 77 %, contre 3 000 il y a un an. Compte tenu de l'éloignement géographique du camp, les possibilités d'activité économique demeurent en revanche très réduites.

La population syrienne réfugiée s'appauvrit au fil du temps et devient de plus en plus vulnérable. Le pourcentage vivant sous le seuil de pauvreté serait désormais de 96 %, contre 43 % en 2014. En juillet dernier, près de 535 000 réfugiés syriens dépendaient de l'aide alimentaire du Programme alimentaire mondial (PAM) – 425 000 dans les communautés hôtes et 110 000 dans les camps.

La situation la plus difficile est celle des Syriens présents dans le « berm », sorte de « no man's land » désertique à la frontière entre la Syrie et la Jordanie.

Environ 26 000 personnes ont été transférées à Azraq au premier semestre 2016, mais d'autres demeurent à la frontière, notamment pour des motifs sécuritaires ⁽¹⁾. Plusieurs attentats ont en effet eu lieu dans cette zone. La situation humanitaire est difficile, malgré la reprise de la distribution d'aide, dans des conditions complexes – dans un premier temps au moyen d'une grue, puis par l'intermédiaire d'un sas sécurisé.

La charge des réfugiés syriens est d'autant plus lourde en Jordanie que ce pays a durement souffert de la quasi-interruption de l'approvisionnement en gaz naturel égyptien et de la fermeture des routes commerciales vers la Syrie et l'Irak. Selon M. Fakhoury, le conflit syrien coûterait environ deux milliards de dollars par an à l'économie jordanienne. La couverture internationale des besoins liés aux répercussions de la crise syrienne a certes progressé, mais elle ne dépasserait pas 45 % du total.

Dans un contexte économique et social difficile, la présence des réfugiés syriens est inévitablement génératrice de tensions. Selon un interlocuteur rencontré à Amman, les réfugiés syriens « épuiserait » les ressources du pays et les services de base. Il y aurait notamment une concurrence sur le marché du travail, bien que plusieurs études aient relativisé cette notion. Les réfugiés syriens, quand ils peuvent travailler, sont présents sur le marché informel de l'emploi, dans des conditions très précaires – puisqu'ils risquent une arrestation, pouvant conduire à leur renvoi dans un camp de réfugiés, voire à leur retour en Syrie. Occupant des emplois peu qualifiés et mal payés, les Syriens sont surtout en concurrence avec des travailleurs immigrés, notamment égyptiens. Le nombre de permis de travail délivrés à des Syriens est en progression, mais il reste limité – environ 34 500 fin 2016, essentiellement dans le secteur agricole, la restauration et l'hôtellerie.

b. La Turquie

C'est en Turquie qu'est accueilli le plus grand nombre de réfugiés syriens – 2,7 millions, pour environ 80 millions d'habitants. Le coût est estimé par les autorités turques à 15 milliards de dollars en dépenses directes et à 25 milliards de dollars si l'on inclut les dépenses des ONG et celles des municipalités. En dehors de l'aide versée par l'Union européenne, les Turcs disent n'avoir reçu qu'environ 500 millions de dollars de la part des agences onusiennes et de la communauté internationale.

Environ 10 % des réfugiés syriens sont accueillis dans 26 camps, situés dans les gouvernorats frontaliers et gérés par l'AFAD, l'Agence en charge des catastrophes naturelles et des situations d'urgence. La visite du camp de Nizip 2, qui accueille environ 4 500 personnes dans le département de Gaziantep, a permis

(1) Leur nombre pourrait avoir récemment chuté de 80 000 à 45 000, une partie d'entre eux ayant fini par quitter le « berm ».

de constater la très grande qualité des infrastructures et des services dans tous les domaines – scolarisation, grâce à la présence de 115 enseignants, cours de turc pour les lycéens syriens qui souhaiteraient poursuivre leurs études à l’université, activités diverses dans deux centres sociaux (cours d’informatique, de coiffure et de dessin, ateliers de couture, aires de jeux et de sports...), implantation d’un dispensaire et d’un centre psycho-social. Une partie des réfugiés travaillent, soit dans les exploitations agricoles des environs, soit comme enseignants.

En dehors des camps, le reste des Syriens survit plus difficilement. Même si les données disponibles sont peu nombreuses, ce qui ne facilite pas le calibrage de l’aide, le HCR estime que les réfugiés se sont considérablement appauvris. En témoigne le fait que l’assistance fournie est immédiatement utilisée. De nouveaux programmes d’aide sont en cours de déploiement, en particulier un filet de sécurité sociale d’urgence, doté de 348 millions d’euros sur financement européen et destiné à couvrir 1 million de réfugiés d’ici à juin 2017.

L’atmosphère semble globalement plus « réceptive » en Turquie que dans les pays voisins, même si des tensions ont été rapportées à la mission. Le président Erdogan a déclaré à plusieurs reprises qu’une partie des réfugiés syriens pourrait accéder à la nationalité turque, notamment les plus qualifiés, ce qui ne serait pas imaginable au Liban, par exemple.

La Turquie maintient officiellement sa politique de « porte ouverte » à l’égard des Syriens. La frontière est néanmoins gérée et contrôlée de manière stricte. Un mur de 200 kilomètres aurait d’ailleurs été construit et devrait bientôt être complété d’un autre tronçon. Il n’y a plus de passages massifs de réfugiés, les Syriens étant encouragés à rester de l’autre côté de la frontière dans des camps de déplacés internes. Le directeur général des affaires consulaires au ministère des affaires étrangères, M. Mehmet Samsar, a indiqué à la délégation que la Turquie se prépare à de nouveaux afflux par la construction de camps en Syrie, dans la zone située entre Azaz et Jarablous où se déroule l’opération « Bouclier de l’Euphrate ». Cette intervention militaire vise d’abord à sécuriser la frontière et à empêcher la jonction des zones kurdes, mais il est assez évident qu’il s’agit aussi de créer une « zone de sécurité » pour accueillir des Syriens sans qu’ils aient à franchir la frontière.

c. Le Liban

Bien que la mission d’information n’ait pas eu l’occasion de se rendre au Liban dans le cadre de ses travaux, il paraît utile de présenter les éléments recueillis sur la situation des réfugiés syriens dans ce pays.

Leur poids est également très lourd. Pour une population estimée à environ 4 millions de Libanais, un peu plus d’un million de Syriens sont enregistrés comme réfugiés auprès du HCR, auxquels il faut ajouter entre 300 000 et

400 000 Palestiniens et environ 50 000 réfugiés palestiniens de Syrie, relevant de l'UNRWA.

Encore très marqué par le traumatisme du « précédent palestinien », le Liban n'a pas autorisé l'installation de camps officiels sur son territoire, à la différence de la Turquie et de la Jordanie. Les réfugiés syriens sont dispersés dans tout le pays et 20 % d'entre eux vivaient dans des petits campements informels. Cette dissémination géographique n'est pas sans poser un défi pour l'accès de l'aide.

Les difficultés d'accueil ont été aggravées par l'absence de véritable politique publique dans ce domaine, qui est notamment due à la longue paralysie institutionnelle du pays, jusqu'à l'élection d'un nouveau Président de la République, le général Aoun, après une vacance de plus de deux ans au sommet de l'Etat, et l'entrée en fonction d'un nouveau Gouvernement, conduit par Saad Hariri.

La plupart des réfugiés syriens vivent dans des conditions de grande précarité, en matière d'hébergement, d'alimentation ou encore d'accès aux soins. Fin 2016, 70 % des foyers de réfugiés syriens étaient en dessous du seuil de pauvreté. Beaucoup d'entre eux sont par ailleurs fragilisés par le caractère irrégulier de leur situation administrative, le renouvellement des titres de séjour coûtant 200 dollars chaque année pour toute personne de 15 ans et plus. La Sûreté générale vient toutefois d'annoncer que cette taxe serait levée en ce qui concerne les réfugiés syriens. Il faut également noter que les autorités libanaises ne remettent pas en cause le principe de non-refoulement. Néanmoins, elles ont demandé au HCR de cesser d'enregistrer comme réfugiés les Syriens entrés sur le territoire après le 5 janvier 2015, date de l'instauration de différents types de visas pour les Syriens.

Les infrastructures libanaises, déficientes de longue date pour l'ensemble de la population, sont mises à rude épreuve, d'autant qu'il existe de fortes concentrations de réfugiés syriens dans les zones du pays les plus pauvres et les plus marginalisées économiquement, en particulier le Nord Liban et la Bekaa. Selon certaines indications, les tensions avec les communautés hôtes seraient en hausse.

La question du maintien des réfugiés syriens sur le territoire libanais dans la durée est une question politiquement très sensible. Leur « installation » fait l'objet d'un large rejet compte tenu de l'impact que cela pourrait avoir sur les équilibres entre les différentes communautés confessionnelles du pays, ainsi que sur la situation économique et sociale. Les appels au retour des réfugiés syriens dans leur pays se multiplient.

2. Au-delà de l'aide d'urgence, des réponses plus structurelles commencent à se mettre en place

L'inscription de la crise syrienne dans la durée impose de changer de logique pour répondre à la vulnérabilité croissante des réfugiés. Il faut soutenir les efforts engagés pour renforcer leur insertion sur divers plans – droit au séjour, délivrance de permis de travail ou encore éducation des enfants.

Au Liban, par exemple, le programme RACE (« Reaching All the Children with Education »), mené par l'UNICEF et le ministère de l'éducation, vise à scolariser 200 000 enfants syriens (sur une population d'âge scolaire estimée à 400 000) dans les écoles publiques (lesquelles accueillent environ 260 000 enfants libanais). L'appel à financements internationaux s'élève à 372 millions d'euros pour 2017. En ce qui concerne l'accès au marché du travail, la Jordanie s'est engagée à délivrer 200 000 permis de travail lors de la conférence de Londres. Fin 2016, lorsque la mission s'est rendue à Amman, 34 500 permis avaient déjà été délivrés à des ressortissants syriens.

Du côté des bailleurs internationaux, la nécessité d'apporter des réponses de moyen ou long terme est également mieux prise en compte dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler le « continuum humanitaire-développement ». La durée de la crise syrienne impose d'aller au-delà de l'aide humanitaire d'urgence en renforçant les capacités des réfugiés à subvenir à leurs besoins, en élargissant le champ des bénéficiaires de l'aide pour inclure les communautés hôtes, en particulier les populations vulnérables des pays d'accueil, et en consolidant les infrastructures et les services de base, soumis à des pressions croissantes.

Le « Jordan Compact », lancé lors de la conférence de Londres, constitue une approche novatrice de la réponse à l'impact économique de la crise syrienne. Son pilier commercial comporte un assouplissement des règles d'origine de l'accord d'association avec l'UE pour certaines catégories de marchandises produites dans des zones de développement, sous condition d'emploi de 15 % de main d'œuvre syrienne dans les usines concernées. La mission a pu constater lors de ses entretiens à Amman que le dispositif ne rencontre pour l'instant qu'un succès assez lent et partiel, mais cette approche pragmatique mérite d'être soutenue et éventuellement assouplie.

3. Renforcer notre engagement aux côtés des réfugiés syriens et des pays de premier accueil

Compte tenu de la vulnérabilité croissante des réfugiés syriens et de la charge très lourde que leur accueil représente, la mission plaide pour une mobilisation accrue en faveur des pays voisins de la Syrie, en particulier le Liban et la Jordanie.

a. Porter notre aide au même niveau que celle de nos principaux partenaires, tout en améliorant sa lisibilité et sa prévisibilité

L'aide mobilisée par la France en réponse aux conséquences de la crise syrienne est certes en augmentation, mais elle reste modeste au regard des contributions de nos principaux partenaires et des besoins de financement identifiés.

Notre aide était ainsi de 155 millions d'euros en dons de 2011 à 2015 : 42,5 millions d'euros pour l'intérieur de la Syrie ; 57 millions pour le Liban ; 31,5 millions pour la Jordanie ; 10 millions pour la Turquie ; 2,6 millions pour l'Irak ; 0,2 million pour l'Égypte ⁽¹⁾.

Dans le cadre des engagements du Président de la République lors de la conférence de Londres, en février 2016 (voir *infra*), cette aide a été portée à 200 millions d'euros en dons sur la période 2016-2018. Les 88 millions d'euros octroyés en 2016 ont été répartis de la manière suivante : 11 millions pour l'intérieur de la Syrie ; 50 millions pour le Liban ; 12 millions pour la Jordanie ; 9 millions pour la Turquie ; 6 millions pour l'Irak.

Ces moyens doivent être mis en rapport avec l'aide fournie par nos principaux partenaires ainsi qu'avec les besoins identifiés.

Lors de la conférence de Londres, l'Allemagne s'est engagée à porter son aide à 1,3 milliard de dollars en dons dès 2016 pour la réponse aux conséquences de la crise syrienne, les Etats-Unis à 891 millions de dollars et le Royaume-Uni à 730 millions de dollars.

Au Liban, premier bénéficiaire de l'aide française, nos efforts se répartissent de la manière suivante : 55 millions d'euros de 2012 à 2015 ; 50 millions en 2016 ; 25 millions en 2017 et 25 millions en 2018. L'aide des Etats-Unis au Liban s'élevait à 320 millions d'euros en 2015 et à 220 millions en 2016 ; celle de l'Allemagne à 146 millions d'euros en 2015 et à 340 millions en 2016 ; celle du Royaume-Uni à 130 millions d'euros en 2015 et à 178 millions en 2016.

Au total, l'appel à financements pour la réponse à la crise syrienne au Liban était de 2,48 milliards de dollars en 2016, dont 1,2 milliard d'aide internationale effectivement reçue. Pour 2017, les besoins de financement ont été évalués à 2,8 milliards de dollars dans le cadre du plan de réponse à la crise syrienne, élaboré par les Nations Unies et les autorités libanaises avec la participation des bailleurs internationaux et des ONG.

(1) Source : Ministère des affaires étrangères et du développement international, direction d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient.

La participation militaire de la France à la lutte contre Daech

Afin d'appréhender à sa juste mesure la contribution de la France à la réponse à la crise syrienne, il faut aussi prendre en compte sa participation aux efforts militaires contre Daech au Levant.

Selon les éléments rendus publics par le ministère de la défense, environ 1 200 militaires, 12 Rafale et 4 canons Caesar étaient déployés en février 2017 dans le cadre de l'opération « Chammal », ainsi que les moyens non permanents suivants : un avion de patrouille maritime Atlantique 2, un C-135, un AWACS et une frégate. Les frappes aériennes françaises contre Daech sont notamment menées depuis une base établie en Jordanie.

A titre de comparaison, le Royaume-Uni compte environ 1 400 hommes déployés dans la région au titre de la lutte contre Daech et conduit davantage de frappes aériennes que tout autre partenaire de la coalition, à l'exception des Etats-Unis. L'Allemagne, qui apporte un soutien militaire depuis fin 2015, réalise notamment des vols de reconnaissance et des actions de formation pour les Peshmergas. Des effectifs sont déployés au sol sous un plafond fixé à 1 200 hommes par le Bundestag.

Outre la question du volume de l'aide bilatérale, il serait utile d'en sécuriser davantage les montants effectivement disponibles, qui dépendent d'arbitrages successifs et de décaissements au fil de l'eau. Les moyens alloués aux outils de réponse aux conséquences des crises étant indicatifs et faisant l'objet d'une fongibilité avec d'autres crédits, de nombreuses incertitudes demeurent en cours d'année sur notre capacité à tenir nos engagements. Des décaissements au coup-par-coup limitent notre capacité à établir une programmation stratégique, à mettre en œuvre des projets sur le moyen/long terme et à choisir le moment le plus opportun politiquement pour concrétiser les annonces.

La mission appelle de ses vœux :

- un rehaussement significatif des moyens dédiés à la réponse à la crise syrienne dans les pays de la région, en les portant au moins à un niveau voisin de celui atteint par nos principaux partenaires européens ;
- davantage de prévisibilité et de lisibilité dans la mise en œuvre de nos engagements, afin de maximiser l'effet utile.

b. Porter l'aide de l'UE au Liban et à la Jordanie au même niveau que celle octroyée à la Turquie

La déclaration UE-Turquie de mars 2016 a prévu une enveloppe totale de 6 milliards d'euros pour des actions menées en réponse à la crise des réfugiés syriens ⁽¹⁾. Quelle que soit l'appréciation portée sur l'accord conclu avec la Turquie dans une perspective de maîtrise des flux migratoires vers l'UE, cette aide est en

(1) Cf. le 1) du III.B.

soi utile et bienvenue au regard de sa destination et de l'ampleur des besoins à couvrir.

Mais les besoins ne sont pas moindres dans d'autres pays voisins de la Syrie qui accueillent aussi un grand nombre de réfugiés. On peut d'ailleurs penser que la charge pesant sur le Liban est plus lourde, car la proportion de réfugiés est plus importante qu'en Turquie et la situation économique est plus fragile. A titre de comparaison, l'UE a apporté 1,1 milliard d'euros d'aide au Liban en réponse à la crise syrienne depuis 2012. En Jordanie, sa contribution s'élevait à 657 millions d'euros pour les réfugiés syriens et les communautés hôtes en janvier dernier. Le « compact » UE-Jordanie prévoit par ailleurs 747 millions d'euros sur 2016-2017, dont 108 millions au titre de l'aide humanitaire et 200 millions pour l'assistance macro-financière.

La mission plaide pour que l'UE renforce son soutien financier au Liban, ainsi qu'à la Jordanie, dans des proportions comparables aux efforts réalisés en faveur de la Turquie. Cela permettrait au demeurant de contrer la perception selon laquelle le soutien octroyé aux autorités turques ne serait que le fruit d'un chantage migratoire.

c. Organiser à Bruxelles une nouvelle conférence internationale des donateurs au cours de l'année 2017

L'essoufflement des donateurs internationaux a été une cause déterminante dans les départs nombreux de réfugiés syriens vers l'Europe en 2015. L'aide apportée dans les pays de premier accueil, notamment celle du Programme alimentaire mondial (PAM) avait fortement diminué, alors que la vulnérabilité des réfugiés s'était accrue, leurs ressources s'épuisant à mesure que la crise en Syrie se prolonge.

Une nouvelle conférence des donateurs, organisée à Londres en février 2016, a permis de remobiliser la communauté internationale. Le total des engagements s'est élevé à 12 milliards de dollars en dons et à 41 milliards de dollars en prêts sur la période 2016-2020, dont 1,7 milliard sous forme de prêts concessionnels, pour répondre aux besoins en Syrie et dans les pays voisins – Turquie, Liban, Jordanie, Irak et Egypte.

Dans la continuité des trois conférences organisées au Koweït en janvier 2013, janvier 2014 et mars 2015, puis de celle de Londres en février 2016, il serait utile d'organiser un nouvel exercice de ce type en 2017 afin de maintenir la mobilisation internationale. Il a été rapporté à la mission que la Haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Mme Mogherini, souhaite organiser une nouvelle conférence internationale à Bruxelles, en mars ou en avril. La France doit apporter son soutien à cette initiative et y contribuer.

d. Encourager les Etats du Golfe à renforcer encore leur contribution

Les pays du Golfe ne sont pas restés inactifs devant la crise des réfugiés syriens. Certains se sont beaucoup mobilisés, en particulier le Koweït qui a organisé consécutivement trois conférences internationales de donateurs pour la Syrie.

Selon le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU, le Koweït a contribué en 2016 à hauteur de 32 millions de dollars aux plans de réponse pour la crise syrienne, le Qatar à hauteur de 24 millions de dollars et l'Arabie Saoudite à hauteur de 7 millions de dollars. Les pays du Golfe financent par ailleurs de nombreux programmes hors Nations Unies en faveur de la Syrie.

En l'absence de ratification de la convention de Genève de 1951, les Syriens ne bénéficient pas du statut de réfugié dans le Golfe. Il y aurait néanmoins près d'1,5 millions de ressortissants syriens accueillis dans les pays du Golfe, généralement après obtention d'un visa donnant lieu à l'établissement d'un permis de séjour. Environ un tiers d'entre eux seraient arrivés depuis 2011.

Selon des sources gouvernementales confirmées par des ONG syriennes, l'Arabie saoudite aurait accueilli près de 500 000 Syriens depuis 2011 et compterait au total un million de Syriens, pour environ 30 millions d'habitants. Le Qatar, qui compte 2,2 millions d'habitants, dont 87 % de non-nationaux, accueillerait quelque 54 000 Syriens dont 25 000 seraient arrivés depuis 2011. Les Emirats arabes unis, qui comptent quasiment la même proportion d'étrangers et une population de 10 millions de personnes, auraient accueilli plus de 100 000 Syriens au cours des cinq dernières années.

Les efforts réalisés par les pays du Golfe sont importants et ils doivent être reconnus comme tels, tant sur le plan financier qu'en termes d'accueil. Il serait néanmoins utile d'insister auprès d'eux sur les messages suivants : mobiliser une part plus importante des financements existants en faveur des agences des Nations Unies ; envisager d'accorder le statut de réfugié à une partie des Syriens accueillis, en lien avec le HCR.

e. En matière d'accueil, donner l'exemple en renforçant nos engagements de réinstallation

Sur 2016-2017, la France a offert 10 375 places dans le cadre de programmes de réinstallation de réfugiés depuis des pays de premier accueil, essentiellement le Liban, la Jordanie et la Turquie. Au 31 décembre 2016, il restait 6 566 personnes à sélectionner à ce titre.

	Engagement au titre de la décision européenne du 22 juillet 2015 en matière de réinstallation/admission humanitaire :	Accord UE-Turquie de mars 2016 (<i>et venant en déduction de l'engagement de relocalisation**</i>)	Engagements nationaux (postérieurs aux engagements européens)	TOTAL Arrivées à organiser en 2016/2017
Liban	1 273	0	2 000	3 273
Jordanie	704	0	0	704
Turquie	228*	6 000	0	6 228
Autres pays***	170	0	0	170
Total	2 375	6 000	2 000	10 375

* Dans le cadre de l'accord UE Turquie, il est indiqué que toutes les places de réinstallation prévues dans le cadre de la décision du 22 juillet 2015, et non allouées à la date de l'accord UE-Turquie, soient dédiées à la Turquie.

** DÉCISION (UE) 2016/1754 DU CONSEIL du 29 septembre 2016 modifiant la décision (UE) 2015/1601 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce.

*** Réinstallation à partir d'autres pays de départ, et pouvant concerner d'autres nationalités que les Syriens.

Source : questionnaire adressé à la Direction générale des étrangers en France.

La France s'est en outre engagée en 2008, par un accord-cadre avec le HCR, à examiner chaque année 100 dossiers de réinstallation concernant des personnes sous mandat du HCR et en situation difficile dans leur pays de premier accueil. Au 31 décembre 2016, 1 488 personnes avaient été acceptées à ce titre, toutes nationalités confondues ; 1 333 étaient déjà arrivées en France – dont 247 en 2014, 205 en 2015 et 228 en 2016).

Ces efforts peuvent paraître relativement modestes en comparaison du nombre de réfugiés syriens au Liban, en Jordanie et en Turquie, mais ils représentent une manifestation importante de solidarité et ils ont vocation à être partagés plus largement dans le monde. La France contribue ainsi à se rapprocher de l'objectif fixé par le HCR, qui est de relocaliser 10 % de la population réfugiée.

Votre Rapporteur considère qu'il serait non seulement utile de prolonger les engagements de la France au-delà de 2017, mais aussi de les amplifier. Un doublement du nombre de places offertes constituerait à la fois un engagement réaliste et un exemple permettant de plaider pour que d'autres pays nous rejoignent dans le renforcement des efforts de réinstallation.

B. EN PARALLÈLE, DES COOPÉRATIONS À RENFORCER AVEC LES PRINCIPAUX PAYS DE TRANSIT

1. Sur la route de la Méditerranée orientale, la déclaration UE-Turquie a réduit fortement les mouvements migratoires

La très forte accélération des entrées irrégulières en Grèce dans la seconde partie de l'année 2015 (voir *supra*) a très vite conduit les Etats membres de l'UE à se rapprocher de la Turquie en vue de conclure un accord migratoire. Un plan

d'action conjoint, adopté fin novembre 2015, est d'abord resté sans impact véritable sur le terrain. Ce n'est qu'à la suite de la déclaration UE-Turquie du mois de mars 2016, qui doit beaucoup à une initiative de la chancelière allemande, Mme Merkel, que les arrivées maritimes se sont significativement réduites en provenance de la Turquie.

a. Les mesures prévues dans le cadre de la déclaration UE-Turquie de mars 2016

- La Turquie s'est engagée à réadmettre, depuis les îles grecques, l'ensemble des nouveaux migrants en situation irrégulière ou demandeurs d'asile dont les demandes ont été déclarées irrecevables ou non fondées, arrivés après le 20 mars 2016.

- Les autorités turques doivent prévenir l'ouverture de nouvelles routes de migration irrégulière, maritimes ou terrestres, en direction de l'UE.

- En vue de substituer des flux légaux aux flux irréguliers, les Etats membres de l'UE acceptent de réinstaller un Syrien sur leur territoire pour un Syrien réadmis en Turquie, selon le principe dit du « 1 pour 1 ».

- L'UE s'engage à accélérer le déboursement des 3 milliards d'euros promis dans le cadre du plan d'action conjoint du 29 novembre 2015 (voir *supra*), afin d'aider les réfugiés syriens et les communautés d'accueil en Turquie, et à mobiliser un financement supplémentaire équivalent d'ici à la fin de l'année 2018, soit 6 milliards d'euros au total.

- Une redynamisation du processus de négociation d'adhésion à l'UE doit avoir lieu, avec l'ouverture d'un nouveau chapitre de négociation et l'accélération des travaux préparatoires sur des chapitres supplémentaires.

- La mise en œuvre de la « feuille de route » pour la levée des obligations de visa à l'égard des ressortissants turcs devait s'accélérer dans la perspective d'un aboutissement de ce processus avant la fin du mois de juin 2016, sous réserve que l'ensemble des critères prévus pour la levée de l'obligation de visa soient respectés.

Sur ce point, comme sur le processus d'adhésion à l'UE, la déclaration de mars 2016 n'a rien changé sur le fond. Contrairement à ce qui est parfois avancé, aucune « concession politique » particulière n'a été réalisée en échange d'une réduction des flux migratoires.

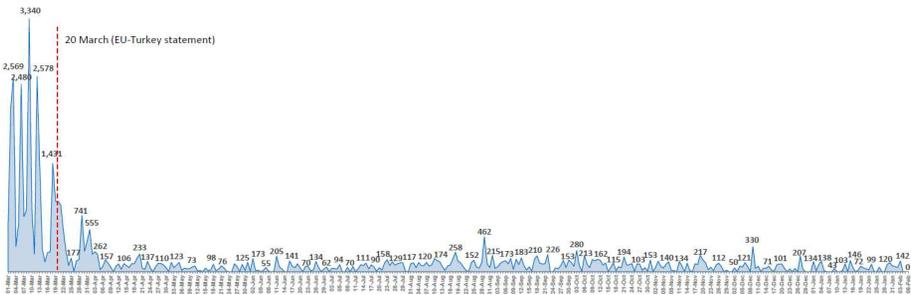
- Les Etats membres de l'UE s'engagent à participer, sur une base volontaire, à un programme d'admission humanitaire de ressortissants syriens, une fois que les arrivées irrégulières depuis la Turquie auront pris fin ou que leur nombre se sera substantiellement et durablement réduit.

- L'UE et ses Etats membres s'engagent à œuvrer en commun avec la Turquie en vue d'améliorer la situation humanitaire en Syrie, notamment dans des zones proches de la frontière turque.

b. Des clauses inégalement mises en œuvre, mais une réduction très significative des entrées irrégulières en Grèce

Comme le montre le graphique ci-après, **les arrivées en Grèce se sont considérablement réduites depuis que la déclaration UE-Turquie est mise en œuvre, sans qu'elles se soient totalement interrompues pour autant.** Selon le HCR, elles étaient de 45 par jour en moyenne au mois de janvier 2017.

ÉVOLUTION DES ARRIVÉES QUOTIDIENNES EN GRECE



Source : HCR

On pensait à l'origine que la mesure la plus efficace serait la quasi-certitude, pour les personnes arrivant en Grèce, d'être reconduites en Turquie, mais les retours sont en réalité très peu nombreux (voir *ultra*). Depuis le renforcement des contrôles sur la « route des Balkans », il est néanmoins devenu plus difficile de poursuivre son trajet au-delà de la Grèce, où les conditions d'accueil sont par ailleurs très précaires, ce qui peut avoir un effet dissuasif.

Selon des éléments recueillis lors du déplacement de la mission à Ankara, au mois de décembre 2016, les autorités turques ont par ailleurs renforcé leurs contrôles, en particulier sur les axes routiers d'accès aux côtes. Le dernier rapport de la Commission européenne sur la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie, en date du 8 décembre 2016, faisait d'ailleurs état de patrouilles actives des garde-côtes, qui empêcheraient chaque semaine de nombreux départs.

Dans ce même rapport, la Commission européenne relevait que **la réduction considérable des flux en mer Egée ne s'est pas accompagnée d'un effet de report sur d'autres routes.**

Des mouvements ont certes été constatés depuis la Turquie vers l'Italie et Chypre, mais dans des proportions limitées. De fin septembre à début

décembre 2016, 18 bateaux étaient ainsi arrivés en Italie depuis la Turquie, avec 1 500 personnes à leur bord, tandis que deux autres étaient parvenus à Chypre, transportant 212 personnes.

Sur le continent, on observait en décembre dernier une diminution des franchissements irréguliers des frontières terrestres. Leur nombre était d'environ dix par jour entre la Turquie et la Bulgarie, et de moins de quatre entre la Turquie et la Grèce. Le fait que la nouvelle Agence européenne de garde-côtes et de garde-frontières ait été officiellement lancée à la frontière entre la Turquie et la Bulgarie témoigne de la priorité accordée à cette question du côté européen.

La mise en œuvre des renvois en Turquie reste très limitée. Selon les données communiquées à votre Rapporteur par la Direction générale des étrangers en France, le 6 février dernier, le nombre de retours depuis la Grèce était de 1 277, dont 838 au titre de l'accord UE-Turquie et 141 concernant des Syriens ; 548 retours volontaires avaient par ailleurs été organisés. Globalement, les retours sont non seulement peu nombreux mais aussi plus faibles que les arrivées en Grèce.

Un premier élément d'explication est que des demandes d'asile sont désormais très largement introduites en Grèce, ce qui n'était pas le cas avant l'adoption de la déclaration UE-Turquie, et que très peu d'entre elles sont déclarées irrecevables – seulement 1 391 au début du mois de février 2017 –, ce qui contribue à bloquer les retours. La mission a par ailleurs constaté lors de son déplacement à Ankara que des difficultés survenaient alors du côté des autorités turques, qui refusaient certaines réadmissions au motif que la Grèce ne respectait pas les procédures convenues.

Le nombre de réinstallations dans l'UE a progressé à un rythme plus soutenu que celui des retours vers la Turquie. Au 8 février 2017, 3 098 Syriens avaient été réinstallés en application de la déclaration UE-Turquie.

Malgré des progrès du côté turc dans la mise en œuvre de la « feuille de route », **la libéralisation des visas n'a pas pu intervenir en juin 2016**, 7 des 72 critères prévus n'étant pas encore respectés. Le calendrier a ainsi glissé à plusieurs reprises sans qu'une décision ait été adoptée.

Les sept critères en suspens

- délivrer des documents de voyage biométriques entièrement compatibles avec les normes de l'Union ;
- adopter les mesures de prévention de la corruption prévues par la « feuille de route » ;
- conclure un accord de coopération opérationnelle avec Europol ;
- réviser la législation et les pratiques en matière de terrorisme conformément aux normes européennes ;

- mettre la législation relative à la protection des données à caractère personnel en conformité avec les normes de l'Union ;
- proposer à tous les Etats membres une coopération judiciaire effective en matière pénale ;
- mettre en œuvre l'intégralité des dispositions de l'accord de réadmission UE-Turquie.

Le processus de négociation d'adhésion n'avance plus. Conformément à la déclaration UE-Turquie, les discussions sur le chapitre 33, relatif aux « dispositions financières et budgétaires », ont été ouvertes – le 30 juin 2016. En revanche, le dernier paquet « élargissement », publié par la Commission européenne en novembre 2016, a dressé un bilan très négatif de la situation en matière de droits et libertés en Turquie et n'a pas proposé d'ouvrir de nouveaux chapitres. Le 13 décembre dernier, le Conseil « affaires étrangères » n'est pas parvenu à adopter de conclusions sur les négociations d'adhésion, l'Autriche ayant opposé son veto à toute autre position que leur arrêt.

S'agissant de **la facilité financière pour la Turquie**, les autorités turques restent critiques sur le rythme de déboursement des trois milliards d'euros prévus pour 2016-2017 ⁽¹⁾. Au 12 janvier dernier, 2,2 milliards d'euros avaient pourtant été alloués, 37 projets avaient fait l'objet de contrats, pour un montant total de 1,45 milliard d'euros, dont 748 millions d'euros déjà décaissés.

L'initiative phare du volet relatif à l'aide humanitaire de la facilité financière a été lancée, à savoir le filet de sécurité sociale d'urgence (voir *supra*), pour un budget de 348 millions d'euros. En ce qui concerne le volet « non humanitaire », deux subventions directes ont été mises en place en septembre 2016 au bénéfice des ministères turcs de l'éducation nationale et de la santé. Ces deux subventions, de 300 millions d'euros chacune, doivent d'une part permettre à 500 000 enfants syriens d'être scolarisés et, d'autre part, à deux millions de réfugiés d'accéder à des services de soins de santé primaires, par la création de plus de 500 établissements de soins, et à près de deux millions de réfugiés de bénéficier de services de réadaptation centrés sur la santé mentale. Un autre contrat, de 50 millions d'euros, a été signé fin novembre pour construire et équiper 15 nouvelles écoles pour 11 000 enfants syriens.

Quant aux **dispositions relatives à la situation humanitaire en Syrie**, 140 millions d'euros ont notamment été affectés au cours de l'année 2016 à des opérations transfrontalières menées depuis la Turquie vers des zones assiégées et difficiles d'accès dans le Nord de la Syrie. Les domaines d'action sont en particulier la santé, la protection et l'éducation.

Le programme d'admission humanitaire volontaire depuis la Turquie n'a pas été activé à ce stade.

(1) Un milliard d'euros provenant du budget de l'UE et deux milliards d'euros versés par les Etats membres.

c. La position de votre Rapporteur

i. La rupture de l'accord n'est pas le scénario le plus probable

On se trouve aujourd'hui dans une situation qu'une interlocutrice de la mission a qualifiée de « scénario moyen d'évolution » : la déclaration UE-Turquie semble précaire, car plusieurs de ses principes essentiels ne sont pas réellement mis en œuvre, mais elle tient malgré tout.

Il est vrai que les autorités turques menacent régulièrement, et de manière publique, de cesser d'appliquer l'accord, au motif que l'Union européenne ne tiendrait pas sa part du marché. Les critiques concernent principalement la supposée lenteur des Européens dans le déboursement de l'assistance financière promise et le processus de libéralisation des visas.

Plusieurs éléments conduisent toutefois à nuancer l'appréciation des risques. Les relations entre l'UE et la Turquie sont certes difficiles, mais ces deux acteurs veulent que l'accord fonctionne, au moins *a minima*. C'est une évidence pour l'UE, qui ne souhaite pas assister à de nouvelles arrivées irrégulières massives, mais les Turcs ont aussi des raisons d'œuvrer pour que l'accord tienne bon.

Tout d'abord, l'Union européenne s'est engagée à mobiliser une aide de 6 milliards d'euros, ce qui représente un montant d'autant plus important pour les autorités turques qu'elles insistent sur l'ampleur des dépenses liées à la prise en charge des réfugiés syriens sur leur territoire et sur la modicité de l'aide internationale, hors assistance de l'UE (voir *supra*). Le directeur général adjoint des affaires politiques et de sécurité au ministère des affaires étrangères, M. Eric Danon, a par ailleurs estimé lors de son audition qu'Ankara dispose avec la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie d'un important levier sur les Européens, qu'elle ne voudrait sans doute pas abandonner. Enfin, les autorités turques n'ont pas intérêt à ce qu'un appel d'air se reconstitue sur leur territoire avec la reprise de départs massifs vers les côtes européennes.

ii. Accélérer la mise en œuvre des engagements européens qui ont un effet positif

Bien que la déclaration UE-Turquie demeure controversée pour des motifs légitimes (voir *infra*), votre Rapporteur estime qu'il convient de continuer à accélérer le versement de l'aide financière destinée à la Turquie pour la prise en charge des besoins des réfugiés syriens et le soutien aux communautés hôtes. Compte tenu de l'affectation des crédits, cet effort de solidarité paraît pleinement justifié, même si la disproportion avec l'assistance fournie à d'autres pays d'accueil peut se discuter.

Il serait également utile que les réinstallations depuis la Turquie se poursuivent à un rythme soutenu, indépendamment de l'application du principe « un pour un » (voir *supra*), comme c'est aujourd'hui le cas. En fournissant une alternative sûre et légale à la migration irrégulière vers l'UE, ce dispositif renforce par ailleurs l'application de la déclaration EU-Turquie.

- iii. Encourager la Turquie à continuer à améliorer le statut des réfugiés syriens et des « non-Syriens » sur son territoire

La déclaration UE-Turquie a fait l'objet de vives critiques, concernant notamment sa légalité au regard du droit communautaire et des engagements de l'UE en matière de droits de l'homme.

Une première inquiétude portait sur les risques de renvois systématiques vers la Turquie et d'atteinte au principe de non-refoulement, ainsi que sur les garanties procédurales pour l'application de la notion de « pays tiers sûr ». En la matière, il faut notamment rappeler que la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie ne remet pas en cause le droit de déposer une demande d'asile en Grèce, ni le principe de l'examen individuel de cette demande.

La question de savoir si la Turquie peut être considérée comme un « pays tiers sûr », au sens où l'entend la directive 2013/32/UE sur laquelle repose le mécanisme de renvoi vers la Turquie, reste néanmoins posée. L'article 38 de la directive exige que les personnes puissent demander et, le cas échéant, obtenir une protection conforme à la Convention de Genève dans le pays où elles sont renvoyées et y être protégées contre la persécution, la torture et le refoulement.

Pour le Défenseur des droits, M. Jacques Toubon, que la mission a pu rencontrer, comme pour de nombreux observateurs, les conditions posées par la directive sur les procédures d'asile ne sont pas respectées. Si la Turquie a ratifié la convention de Genève, elle n'a pas levé sa limitation géographique. D'autres régimes juridiques – statut de réfugié temporaire, protection subsidiaire ou temporaire – sont ainsi prévus pour les ressortissants des Etats non membres du Conseil de l'Europe.

Selon la représentante du HCR en Turquie, rencontrée à Ankara, ce pays offre une protection satisfaisante aux ressortissants syriens, même si en pratique les droits ne sont pas mis en œuvre de manière uniforme sur l'ensemble du territoire, par exemple en matière d'accès aux droits sociaux. En revanche, il faut souligner que les « non-Syriens », qui seraient 300 000 en Turquie, notamment des Irakiens et des Afghans, ne relèvent pas du même statut et ne bénéficient pas du même niveau de protection.

En réponse aux critiques dont la déclaration UE-Turquie fait l'objet, votre Rapporteur estime qu'il faut continuer à plaider auprès d'Ankara pour un niveau élevé de protection, conforme aux exigences de la convention de Genève,

notamment sur la question de l'effectivité des droits. Comme l'a relevé la Commission européenne, la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie a déjà conduit les autorités turques à compléter le cadre juridique existant en matière de protection internationale et à fournir un certain nombre d'assurances écrites, notamment sur le non refoulement des non-Syriens sollicitant une protection internationale ⁽¹⁾.

2. Une situation qui reste plus complexe en Méditerranée centrale

Loin de se réduire, comme ce fut le cas en Méditerranée orientale l'année dernière, les flux migratoires transitant par la Méditerranée centrale ont connu une augmentation de 18 % en 2016. Sur l'ensemble de l'année, les autorités italiennes ont comptabilisé environ 182 000 arrivées irrégulières par voie maritime, dont 162 258 en provenance de Libye (soit 89 %) et 12 766 depuis l'Égypte (7 %) ⁽²⁾.

a. *Le grand désordre libyen*

L'absence de gouvernement exerçant une autorité réelle sur le pays est la principale cause des difficultés constatées en Libye sur le plan migratoire : des frontières poreuses au Sud, des réseaux puissants qui font du trafic d'êtres humains à grande échelle, des migrants exposés à des conditions épouvantables, des arrivées irrégulières massives sur les côtes italiennes, des possibilités de coopération et d'action très limitées pour l'Union européenne.

i. La Libye, principal pays de transit sur la route de la Méditerranée centrale

Il existe **deux routes principales en direction du territoire libyen** : une route Ouest, prédominante en 2016, avec environ 80 % des flux, qui passe par le Niger ; une route Est, qui transite par le Soudan avant de bifurquer, une partie du flux rentrant en Libye par le Sud, vers Koufra, tandis que l'autre partie se dirige d'abord vers l'Égypte, puis rejoint la Libye par la côte ⁽³⁾.

Au total, l'OIM estime qu'il y aurait **environ un million de migrants présents sur le sol libyen**, y compris les réfugiés au sens du HCR ⁽⁴⁾. La majorité d'entre eux seraient d'abord venus en Libye pour travailler, ce pays restant un pays de destination, bien que cela puisse sembler paradoxal compte tenu de la situation

(1) Voir notamment les premier et deuxième rapports de la Commission européenne sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie.

(2) Les arrivées depuis la Turquie (3 846), l'Algérie (1 168), la Tunisie (999) et la Grèce (399) représentent des flux nettement moindres.

(3) Source : audition de M. Eric Danon, directeur général adjoint des affaires politiques et de sécurité au ministère des affaires étrangères et du développement international, le 9 novembre 2016.

(4) Audition de Mme Sara Abbas, directrice du bureau de l'OIM en France.

sécuritaire et humanitaire qui règne désormais. Certains seraient là de longue date, tandis que d'autres seraient arrivés plus récemment, eux aussi dans l'espoir de travailler en Libye ou au contraire afin de tirer parti de l'absence de contrôle du territoire pour migrer vers l'Europe. Compte tenu des arrivées qui se poursuivent, plusieurs interlocuteurs de la mission ont estimé que le nombre de migrants n'a pas tendance à diminuer en Libye, malgré les départs.

Les arrivées en Italie au cours de l'année 2016 étaient constituées à 93 % de migrants africains, venant principalement de pays d'Afrique subsaharienne (Nigéria, Guinée, Côte d'Ivoire, Sénégal, Mali et Ghana) et de la Corne de l'Afrique (Érythrée, Somalie et Éthiopie). Les départs sont concentrés à l'Ouest, en Tripolitaine, notamment vers Sabratha, où l'on observerait jusqu'à 23 départs de bateaux par nuit, chacun d'entre eux pouvant transporter 200 migrants.

Le trafic de migrants revêt en Libye **une dimension** qualifiée de « **quasi-industrielle** » par un interlocuteur de la mission, compte tenu de la masse de personnes en jeu et de l'organisation logistique qui est mise en œuvre. Un trafic existait déjà avant la chute de Kadhafi, en 2011, mais son échelle et sa rentabilité n'avaient rien de comparable. Tout était par ailleurs beaucoup plus « cadré » à cette époque. Trois types d'acteurs tiendraient désormais le système : des réseaux criminels organisés, qui pratiquent le trafic et la traite des êtres humains ; des groupes ethniques transfrontaliers, qui fournissent transport et hébergement à des prix de racket, et diverses tribus, notamment côtières ; des milices, qui pourraient en tirer jusqu'à la moitié de leurs revenus et apportent un soutien essentiel aux réseaux de trafiquants, notamment lorsqu'elles contrôlent les ports.

Le nombre et l'organisation des réseaux sont très difficiles à estimer. Ils se passeraient et se revendraient les migrants, pris en charge dès leur arrivée sur le territoire libyen, sans qu'il y ait de tête commune avec les réseaux actifs en amont de la Libye. La seule certitude concerne **la puissance de l'organisation matérielle, logistique et financière en jeu**. Selon des informations recueillies au Niger, le principal point de départ à Sabratha serait situé dans un ancien centre de vacances de la marine libyenne, comprenant 60 villas, où se trouveraient en permanence 2 500 migrants en attente d'embarquement. Ce camp, clôturé, serait gardé par des hommes en tenue militaire et disposerait de batteries anti-aériennes.

Pays de transit vers les côtes européennes, **la Libye est aussi un pays d'origine**, mais les migrants libyens ne se rendent pas clandestinement en Europe par voie maritime. Les demandes de visas se font généralement *via* la Tunisie et ne représentent pas des volumes très importants.

Les demandes de visas des ressortissants libyens

Avec le retrait de notre réseau diplomatique en Libye, les activités consulaires ont été déplacées depuis 2013 au consulat général à Tunis. Néanmoins, les Libyens peuvent aussi déposer leurs demandes de visa pour la France dans d'autres pays.

A la fin du mois d'octobre 2016, 4 808 demandes de visas avaient été déposées par des Libyens auprès de notre consulat général à Tunis, et 2 446 demandes avaient été refusées. Aucun visa au titre de l'asile n'a été délivré. Les Libyens demandant l'asile s'adressent généralement à la Suède ou à l'Allemagne une fois qu'ils sont entrés dans l'espace Schengen.

Au niveau global, 12 892 demandes de visas ont été déposées par des ressortissants libyens en 2014, avec 10 137 visas délivrés (soit un taux de refus de 12,44 %), et 11 209 en 2015, avec 7 526 visas délivrés (soit un taux de refus de 35,12 %).

Source : ministère des affaires étrangères et du développement international.

ii. Un véritable calvaire pour les migrants

Selon tous les témoignages reçus par la mission, le parcours des migrants vers la Libye et à l'intérieur de ce pays s'accompagne de violences et de souffrances qui dépassent l'entendement.

Si les morts et les disparitions en Méditerranée – au moins 5 083 en 2016 selon l'OIM⁽¹⁾ – ont un certain écho médiatique, des milliers de personnes meurent aussi en traversant le désert pour gagner la Libye, dans la plus grande indifférence. Ceux qui survivent sont généralement dépouillés, exploités et maltraités par les passeurs, les femmes étant souvent victimes d'abus sexuels. La délégation qui s'est rendue au Niger a été bouleversée par les récits des migrants qu'elle a rencontrés à Agadez, sur le chemin de leur retour.

En Libye, les rescapés décrivent un véritable enfer, alliant centres de détention, violences physiques et rançonnement. Il y aurait une multitude de camps, les uns officiels, les autres officieux et directement organisés par des réseaux de passeurs. Selon un responsable européen, rencontré à Bruxelles, ces camps de détention servent essentiellement de « réservoirs » pour les trafiquants de migrants. MSF, qui a réalisé une étude sur des naufragés recueillis en Méditerranée, puis dans 14 centres de détention en Libye, fait état de conditions de vie effroyables : maltraitance physique ; exploitation ; travail forcé, parfois jusqu'à la mort ; vente de migrants et esclavagisme.

Il a été rapporté à la mission que la situation serait à peu identique partout en Libye, quelles que soient les autorités contrôlant les territoires. Dans des localités telles que Misrata ou Benghazi, les difficultés seraient néanmoins quelque peu atténuées, les centres de détention étant gérés par des autorités politiques locales, les « *City Councils* », qui auraient un mot à dire sur leur fonctionnement.

(1) <https://missingmigrants.iom.int/latest-global-figures>.

iii. Des possibilités d'action et d'engagement avec les autorités libyennes à ce stade limitées

Le Premier ministre libyen, M. Favez el-Sarraj, serait très conscient des enjeux posés par les migrations. Selon des responsables du Quai d'Orsay entendus par la mission, sa visite à Paris, le 27 septembre dernier, a permis de constater que ce sujet fait partie de ses priorités, avec la réconciliation nationale et la lutte contre le terrorisme. **La difficulté est que le gouvernement d'entente nationale ne dispose pas des principaux éléments de l'autorité de l'Etat.**

Le Premier ministre et le Conseil présidentiel qu'il dirige ont certes pu s'installer à Tripoli en mars 2016, mais le rétablissement de l'ordre légal et la reprise de contrôle du pays, sous l'autorité d'un pouvoir central effectif, se heurtent à d'importants obstacles. Sur le plan politique, de nombreux « *spoilers* » ne reconnaissent pas l'accord politique signé à Skhirat en décembre 2015. Sur le plan sécuritaire, le gouvernement de M. Sarraj ne tient pas l'armée et les milices. Sur le plan économique, il ne contrôle ni les entrées ni les sorties de fonds de la Banque centrale, même si des efforts de rapprochement sont en cours ⁽¹⁾.

Aucun des interlocuteurs entendus par la mission ne voit la situation libyenne s'améliorer à court terme. L'occupation de plusieurs ministères, à Tripoli, par des groupes armés hostiles au gouvernement d'entente nationale a témoigné récemment de la très grande fragilité des institutions.

Dans l'immédiat, l'UE et ses Etats membres ont mis en place une série de réponses dont l'efficacité reste limitée compte tenu de ce contexte général.

- *Deux opérations maritimes ont été déployées en Méditerranée centrale* : « Triton », coordonnée par l'agence Frontex, et « Sophia », lancée dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) ⁽²⁾. Dans les faits, elles réalisent pour l'essentiel des missions de sauvetage en mer. Près de 50 000 personnes ont été secourues par « Triton » en 2016 et plus de 30 000 par « Sophia ». Néanmoins, les morts et les disparitions en Méditerranée ont encore augmenté l'année dernière. Les trafiquants embarquent désormais davantage de migrants, dans des zodiacs inadaptés à la haute mer et disposant de très peu d'essence.

Autre difficulté, l'opération « Sophia » ne parvient pas à remplir pleinement son mandat initial, qui consiste à lutter contre le trafic de migrants dans la partie Sud de la Méditerranée, car elle n'a pas pu se déployer jusqu'au terme prévu. Les phases 2b et 3 de l'opération, qui devaient être conduites directement dans les eaux territoriales libyennes et sur le sol libyen, n'ont pas été enclenchées,

(1) *Plusieurs sessions d'un dialogue économique rassemblant le Conseil présidentiel, le ministère des finances du gouvernement d'entente nationale, la Banque centrale et la Cour des comptes ont pu se tenir. Elles ont notamment permis d'adopter un budget concerté, le premier depuis quatre ans.*

(2) *Cf. les a) et g) du IV.B.3.*

faute d'un accord des autorités libyennes et d'une autorisation du Conseil de sécurité des Nations Unies. On sait pourtant assez précisément où sont concentrés les migrants sur le sol libyen, où les embarcations sont regroupées et d'où se font les départs.

- Parmi les deux nouvelles missions confiées à « Sophia » en juin 2016, *la formation de garde-côtes libyens* témoigne d'un début de réengagement avec les autorités libyennes ⁽¹⁾, du moins au niveau technique. Les actions de formation ont commencé, dans des conditions qui restent sensibles : un « screening » attentif des candidats est nécessaire et il faut veiller à ce que les formations servent réellement les objectifs pour lesquelles elles ont été instituées. Plusieurs navires, aujourd'hui immobilisés, pourraient par ailleurs être restitués aux garde-côtes libyens.

Sur le plan organisationnel, un centre de coordination de sauvetage en mer est en cours de constitution en Libye avec l'appui de l'UE et des garde-côtes italiens. Dans une communication conjointe du 25 janvier 2017 relative à la migration sur la route de la Méditerranée centrale, la Commission européenne et la Haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ont également recommandé de rendre opérationnel au printemps 2017 le réseau « Seahorse Mediterraneo » ⁽²⁾ en veillant à ce que les garde-côtes libyens y soient connectés.

Il ressort des entretiens conduits à Bruxelles, le 11 janvier dernier, qu'est désormais étudiée la perspective de permettre aux garde-côtes libyens de prendre le relais des navires européens pour la réalisation des opérations de sauvetage. Les embarcations seraient alors ramenées en Libye.

- Une autre opération, la *Mission européenne d'assistance aux frontières (EUBAM) en Libye* a été lancée en mai 2013 pour aider les autorités de ce pays à renforcer leurs frontières terrestres. Le mandat de l'opération a certes été reconduit, mais la détérioration des conditions de sécurité ne lui permet pas de travailler directement en Libye. Le personnel d'EUBAM a donc été relocalisé à Tunis.

iv. Vers un renforcement des actions engagées en Libye

La persistance d'arrivées massives pousse à renforcer l'engagement de l'UE et de ses Etats membres en Libye. Des perspectives ont été tracées en la

(1) M. Laurent Muschel, directeur en charge de la migration et de la protection à la DG HOME de la Commission européenne, a indiqué à la mission que les actions de formation se font au bénéfice d'un corps militaire de garde-côtes qui dépend du Gouvernement de Tripoli et non des milices.

(2) Ce programme est piloté par l'Espagne en partenariat avec la France, l'Italie, le Portugal, Malte, la Grèce et Chypre. Il vise à assurer la coopération avec des pays tiers riverains de la Méditerranée en développant des capacités d'échange de données opérationnelles, en temps réel, et de coordination des activités de patrouille. L'objectif global est d'accroître les capacités des autorités des pays d'Afrique du Nord à lutter contre l'immigration irrégulière et les trafics illicites en renforçant leurs systèmes de surveillance des frontières.

matière par la communication précitée et par une déclaration des chefs d'Etat et de Gouvernement adoptée lors du sommet informel de Malte, le 3 février dernier.

La mission considère que le renforcement des coopérations engagées avec les garde-côtes libyens, tel qu'évoqué plus haut, doit impérativement s'accompagner d'actions complémentaires :

- d'une part, la mise en place d'un mécanisme de suivi robuste du personnel formé par l'UE ;

- d'autre part, le renforcement des actions engagées pour améliorer la situation humanitaire des migrants sur le territoire libyen et veiller en particulier à ce que leurs droits soient respectés dans les centres de détention où ils sont susceptibles d'être reconduits.

Comme le souligne la déclaration de Malte, l'UE et ses Etats membres peuvent s'appuyer davantage sur des organisations internationales actives en Libye, notamment le HCR et l'OIM, qui peuvent servir de relais sur le terrain pour des actions à caractère humanitaire. L'OIM réalise ainsi des actions d'information à destination des migrants, soutient des personnes vulnérables et assure des retours volontaires pour des personnes désireuses de repartir dans leur pays d'origine.

Les actions engagées par l'OIM en Libye

Assistance directe. Au 23 novembre 2016, 19 582 migrants avaient reçu des articles non-alimentaires (incluant des kits d'hygiène, des couches ou encore des chaussures) dans des centres de détention depuis le début de l'année.

Assistance médicale. Avec ses partenaires locaux, l'OIM a mobilisé des équipes dans l'ensemble du pays pour fournir une assistance médicale dans les centres de détention. En 2016, 3 554 migrants en ont bénéficié. Les équipes médicales réalisent des consultations et fournissent des traitements aux patients. Les cas nécessitant une prise en charge dans une institution médicale spécialisée (par exemple, brûlures ou malnutrition) sont parfois redirigés vers une clinique locale. Des cas médicaux graves référés à l'OIM ont pu bénéficier d'opérations chirurgicales. L'OIM réalise aussi des interventions visant à améliorer les conditions de vie dans les centres de détention, en assurant par exemple la désinfection et la fumigation des centres.

Rapatriement humanitaire. En 2016, l'OIM a assisté 2 460 migrants désireux de retourner dans leur pays d'origine. Près de 20 % d'entre eux ont bénéficié d'une aide à la réintégration. Le programme de retour inclut un suivi individuel et une évaluation des vulnérabilités, une assistance directe immédiate, une aide à l'obtention de documents de voyage et autres services consulaires, un examen médical avant le départ, une coordination avec le pays d'origine en apportant une aide spécifique aux personnes retournées et aux victimes de trafic, ainsi qu'une assistance à l'arrivée et une aide à la réintégration.

Sauvetage en mer. L'OIM en Libye, en coordination avec les garde-côtes et les services de sécurité portuaires, a établi trois cliniques médicales entièrement équipées aux principaux points de débarquement des migrants – à Tripoli, Garaboli et Zliten. Ces cliniques, financées par le DFID, l'Agence britannique pour le développement international, s'inscrivent dans un projet de l'OIM intitulé « Assistance directe aux migrants sauvés en mer et suivi des populations déplacées à l'intérieur de la Libye ». Elles constituent la première étape d'une série de mesures visant à soutenir les autorités libyennes et les organisations de la société civile engagées dans l'accueil des migrants, réfugiés et demandeurs d'asile ramenés sur le territoire libyen par les autorités alors qu'ils se trouvaient dans une situation de détresse en mer.

Renforcement des capacités. Les 12 et 13 octobre 2016, l'OIM en Libye a organisé une rencontre de coordination portant sur l'optimisation des opérations de sauvetage en mer des garde-côtes libyens et de l'opération de soutien au rapatriement humanitaire des migrants vulnérables depuis la Libye, qui est financée par le Ministère des Affaires étrangères hollandais. Cette rencontre a rassemblé à Tunis des représentants des garde-côtes libyens et du Directorate pour la lutte contre les migrations illégales.

Stabilisation communautaire. Le programme de stabilisation communautaire de l'OIM en Libye a permis à 24 personnes venant du Sud de la Libye de participer à une formation intensive de 13 jours intitulée « Former les formateurs ». Cette formation, qui s'est déroulée à Tunis, vise à soutenir les ONG et les organisations de la société civile.

Source : éléments communiqués par le bureau de Paris de l'OIM.

Au-delà des migrants, les actions engagées dans le cadre du fonds de stabilisation pour la Libye, relevant du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), pourraient également être amplifiées. Ce fonds de stabilisation a été lancé en avril 2016 avec le soutien du Gouvernement d'entente nationale et de la Mission d'appui des Nations Unies en Libye (MANUL). Le fonds de stabilisation doit permettre de fournir des équipements et de réhabiliter des infrastructures susceptibles d'avoir un impact rapide sur les conditions de vie des populations. Des équipements destinés aux trois premières localités bénéficiaires, Benghazi à l'Est du pays, Kikla à l'Ouest et Oubari dans le Sud, ont commencé à arriver à la fin de l'année 2016 et l'action du fonds de stabilisation a été étendue à Syrte et à Sebha.

La mission se félicite que la Commission européenne ait décidé de mobiliser 200 millions d'euros supplémentaires pour le volet « Afrique du Nord » du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique ⁽¹⁾ et d'accorder la priorité à des projets liés aux migrations concernant la Libye. Il faut néanmoins souligner que **la situation du pays, en particulier le climat sécuritaire très volatile, ne facilite pas l'intervention des partenaires humanitaires et de développement de l'Union européenne.** La plupart d'entre eux restent basés à Tunis et confient la mise en œuvre de leurs interventions à leur personnel et partenaires locaux. Certaines zones, telle que la région sud-est de Koufra, sont considérées comme trop dangereuses d'accès, même par les organisations nationales. Ces contraintes

(1) Cf. le a) du IV.C.2.

sécuritaires ont inévitablement un impact sur la mise en œuvre de l'aide octroyée par l'Union européenne.

Par conséquent, **l'enjeu principal reste de parvenir à consolider un gouvernement qui tienne le pays.** C'est un travail lent et complexe, mais qui doit se poursuivre. Le directeur d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient au ministère des affaires étrangères et du développement international, M. Jérôme Bonnafont, a mis l'accent sur trois axes de travail pour faire avancer le processus politique ⁽¹⁾ :

- arriver à une convergence entre les principaux acteurs libyens, ce qui suppose notamment une évolution de la part de leurs soutiens régionaux, qui ne doivent pas entretenir l'illusion qu'une solution militaire est possible ;

- parvenir à tisser les fils de la négociation entre des acteurs qui refusent encore de travailler ensemble, à l'Est comme à l'Ouest ;

- travailler sur la question des ressources du pays (Banque centrale et pétrole), qui doivent revenir intégralement au Gouvernement d'entente nationale.

Enfin, la **conclusion d'un accord migratoire entre l'UE et la Libye**, à l'image de la déclaration UE-Turquie qui est mise en œuvre sur la route de la Méditerranée orientale, avec des effets notables sur les flux (voir *supra*), **paraît vouée** – même pour ceux qui, comme l'Allemagne, assument franchement l'accord UE-Turquie – **à rester une perspective éloignée** tant qu'il n'y aura pas en Libye de gouvernement capable d'exercer un contrôle réel sur le territoire.

Tout d'abord, la reconduite en Libye des embarcations interceptées en mer se heurterait à de puissants obstacles opérationnels et juridiques. A ce stade, il n'existe pas d'organisation des secours ni d'autorités portuaires en mesure de les prendre en charge. Surtout, il est probable que les migrants finiraient dans des centres de détention où leurs droits les plus élémentaires seront bafoués (voir *supra*). Il n'est pas envisageable de refouler des personnes vers un pays où elles seraient exposées à des traitements inhumains et dégradants.

Quant à la perspective de mettre en place des camps de réfugiés ou des « hotspots » dans des pays voisins de la Libye, cette externalisation de la question migratoire paraît d'autant plus difficile à accepter politiquement et moralement que les pays potentiellement concernés, en particulier la Tunisie ou l'Égypte, n'ont assurément pas besoin d'un poids supplémentaire ni d'un tel défi pour leur stabilité.

b. Développer des coopérations en amont de la Libye : l'exemple du Niger

Les difficultés rencontrées en Libye, probablement de manière durable, conduisent à renforcer les coopérations avec les pays situés en amont sur les routes

(1) Audition du 10 janvier 2017.

migratoires. C'est en particulier le cas au Niger. La délégation qui s'est rendue à Niamey et à Agadez, à la mi-janvier 2017, a pu constater les résultats de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière qui a été mise en place par les autorités nigériennes, mais aussi les défis dont ce tournant s'accompagne en termes de développement d'alternatives à « l'économie migratoire », qui a traditionnellement un poids important dans le Nord du pays, et de réponse à l'essor de routes migratoires de substitution.

i. Un pays charnière pour les migrations à destination de l'Europe

Selon les éléments recueillis par la mission, le Niger était devenu, jusqu'à une période récente, un point de transit pour près de 80 % des flux migratoires issus d'Afrique vers l'Europe. Ce pays constitue en effet **une interface entre deux grandes routes migratoires** : celle des pays de la Corne de l'Afrique vers le Maghreb et celle de l'Afrique de l'Ouest et centrale vers la Méditerranée centrale. Selon les évaluations réalisées par l'Organisation internationale des migrations (OIM), les migrants transitant par le Niger sont à 90 % de jeunes hommes adultes, migrant pour des raisons économiques et principalement originaires du Sénégal, du Nigéria, de la Gambie, du Mali et d'autres pays d'Afrique de l'Ouest.

La montée en puissance du Niger comme principal carrefour migratoire dans la région s'explique notamment par les succès enregistrés dans la lutte contre les migrations irrégulières sur le « fuseau Ouest » (Sénégal – Mauritanie – Maroc – Espagne, y compris Canaries) et par la déliquescence de ce qui tenait lieu d'Etat en Libye jusqu'à la chute de Kadhafi, ce qui a largement ouvert la route de la Méditerranée centrale vers l'Europe.

La libre-circulation au sein de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) joue aussi un rôle. A condition de posséder une carte d'identité, les ressortissants des pays de la CEDEAO peuvent entrer légalement au Niger et y circuler jusqu'à Agadez par bus, sans avoir à recourir à des filières d'immigration irrégulière.

Enfin, la zone frontalière entre le Niger et la Libye est particulièrement difficile à contrôler, d'autant que les capacités des autorités nigériennes restent limitées : des patrouilles, mais pas de moyens aériens disponibles pour de telles missions.

Il y a quelques mois encore, **les flux transitaient principalement par Agadez**. Deux routes principales partent de cette ville, qui est située au milieu du désert du Sahara : Agadez – Dirkou – Séguédine - Madama (au Niger) – Oubari – Sebhah (en Libye) ; Agadez – Arlit – Assamaka – Tamanrasset (en Algérie), puis le Maroc. Entre février et juin 2016, l'OIM avait comptabilisé près de 300 000 départs du Niger, principalement en direction de la Libye et de l'Algérie.

éventuelle explosion de la Libye, cette hypothèse n'étant pas à exclure compte tenu de la dégradation de la situation dans ce pays.

- ii. Une politique de lutte contre le trafic de migrants qui semble porter ses fruits à Agadez, sous réserve de l'essor d'autres routes au Niger et dans les pays voisins

Les autorités nigériennes ont récemment pris **des mesures supplémentaires pour lutter contre le trafic de migrants**, alors que cette activité était assez tolérée au niveau local. Il a été rapporté à la délégation que des convois de 200 ou 300 pick-up, transportant chacun 20-25 personnes, partaient jusque-là chaque lundi d'Agadez et de Dirkou. Sur le plan normatif, une loi a été adoptée en mai 2015 pour incriminer pénalement le trafic de migrants, qu'une partie des acteurs locaux tend à considérer comme une simple activité de « transport », et des contrôles rigoureux ont été mis en place.

La politique du ministère de l'intérieur consiste à interrompre les flux au-delà d'Agadez en interceptant les véhicules sans plaques d'immatriculation et avec des migrants à leur bord. Au-delà d'une ligne au Nord de cette localité, les autorités considèrent que la libre-circulation dans la zone CEDEAO ne peut plus trouver à s'appliquer puisqu'une présence dans cette zone traduit une volonté de traverser la frontière vers la Libye.

Lorsque la mission s'est déplacée à Agadez, ces mesures avaient conduit à environ 200 arrestations et à la confiscation de 120²véhicules. Les migrants interceptés sont relâchés, car ce sont les passeurs que la loi incrimine. Elle ne réprime pas davantage la migration de Nigériens vers d'autres pays de la sous-région dans le cadre des mobilités traditionnelles (voir *supra*).

Comme l'a souligné le ministre de l'intérieur, et ministre d'Etat, M. Bazoum, que la délégation a pu rencontrer à Niamey, des efforts sont en outre réalisés en amont pour filtrer les bus et refouler les migrants dépourvus de pièce d'identité, condition de la libre-circulation dans la zone CEDEAO.

Les autorités nigériennes bénéficient d'un important appui européen : une équipe conjointe d'investigation, associant la France et l'Espagne, soutient le travail engagé sur les filières d'immigration clandestine, avec un financement de 6 millions d'euros au titre du Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique ; un projet d'« Appui à la justice, à la sécurité et à la gestion des frontières du Niger » est mis en œuvre par l'AFD et Civipol ; le mandat de la mission civile EUCAP Sahel, lancée en 2012 dans le cadre de la PSDC, a été élargi au renforcement des capacités pour le contrôle des flux migratoires et une antenne de cette mission, que la délégation a pu visiter, vient de s'installer à Agadez ; sur le plan bilatéral, le service de sécurité intérieure de l'ambassade de France à Niamey, est numériquement le plus étoffé d'Afrique et compte des personnels en immersion dans les services nigériens (police, garde nationale, gendarmerie, direction de la protection civile).

EUCAP Sahel Niger

La mission civile EUCAP Sahel Niger participe au renforcement des capacités des forces de sécurité et de défense au moyen d'actions de conseil et de formation. Ses objectifs sont les suivants :

(1) soutenir l'interopérabilité des forces de sécurité nigériennes et aider à développer leurs stratégies opérationnelles ;

(2) renforcer les compétences techniques des acteurs de sécurité au Niger en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée ;

(3) renforcer les politiques de ressources humaines, de formation et de gestion des matériels logistiques pour valoriser les acquis des objectifs (1) et (2) dans une perspective de durabilité ;

(4) soutenir le développement d'une coordination régionale et internationale dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée ;

(5) soutenir les acteurs de la sécurité dans leur capacité à mieux maîtriser les flux migratoires et lutter plus efficacement contre les migrations irrégulières et les activités criminelles associées.

Plus de 7 000 membres des forces de sécurité intérieure, des forces armées et de la magistrature ont été formés dans ce cadre. L'antenne d'Agadez, qui monte en puissance, devrait notamment être renforcée de deux agents de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DEVCO) de la Commission européenne. Début décembre 2016, 44 sessions de formation avaient déjà été organisées.

La multiplication des visites de responsables européens permet aussi de témoigner d'un fort volontarisme politique auprès du partenaire nigérien. Le ministre des affaires étrangères et du développement international s'est ainsi rendu au Niger, en mai 2016, en compagnie de son homologue allemand. Mme Merkel a effectué au mois d'octobre 2016 la première visite d'un chef de gouvernement allemand au Niger. Plusieurs pays européens ont par ailleurs ouvert ou étoffé récemment leur ambassade.

Une réduction notable des flux migratoires est observée depuis quelques mois par l'OIM, selon des comptages réalisés en divers points stratégiques. On constate aussi qu'il n'y a plus de migrants visibles dans les rues d'Agadez et que les « ghettos » (selon le terme localement consacré) où ils vivaient se sont en grande partie vidés. Autre indicateur, les retours organisés par l'OIM sont en hausse sensible : ils ont concerné 5 000 personnes en 2016, contre 1 700 en 2015.

Il semble néanmoins trop tôt pour tirer des conclusions définitives. A ce stade, on n'a pas constaté de baisse des arrivées en Italie, les arrivées ayant au contraire augmenté en 2016. Il est vrai, néanmoins, que les parcours migratoires sont souvent très longs : on s'arrête fréquemment en chemin pour travailler et gagner ainsi un peu d'argent avant de reprendre la route ; de même, les fonds envoyés par les familles, pour aider les migrants dans leur parcours, arrivent

souvent peu à peu, aux différentes étapes suivies. Les trajets peuvent donc prendre des mois, voire des années. Il est possible que les actions engagées au Niger n'aient qu'ultérieurement un impact sur les arrivées en Italie.

Une autre explication, qui n'exclut pas nécessairement la précédente, pourrait être liée au **développement de routes alternatives**. Plusieurs interlocuteurs de la délégation ont souligné qu'il y a toujours des convois de migrants traversant le Niger, bien que ce soit désormais en nombre nettement plus limité et sur d'autres axes. Des Nigériens continueraient ainsi à rentrer par Diffa, puis remonteraient vers le Nord jusqu'à Dirkou, le long d'un corridor près de la frontière avec le Tchad. Les migrants se dirigent ensuite vers Séguédine et Madama en direction de la Libye, sans passer par Agadez. D'autres routes contournant le Niger auraient également été réactivées au cours des derniers mois. L'une d'entre elles passe par le Mali (Bamako-Segou-Mobti-Gao-Kidal), puis l'Algérie (Tin Zaouten-Silet-Tamanrasset-Illizi-Debden), puis la Libye. D'autres routes transiteraient par le Tchad puis l'Algérie, ou par le Soudan. L'itinéraire tchadien serait toutefois moins emprunté, les zones à traverser étant inhospitalières, voire minées.

Le ministre de l'intérieur a marqué devant la délégation sa volonté d'engager un travail sur les possibles itinéraires de contournement à l'intérieur du pays et de les bloquer. Quant au développement d'autres routes migratoires dans le voisinage du Niger, il devient manifestement nécessaire de renforcer les actions de coopération engagées par l'UE et ses Etats membres avec les autres pays de transit potentiels, ainsi qu'avec les pays d'origine des migrants, dans une perspective élargie.

- iii. La nécessité d'accélérer les projets de développement pour assurer des activités de substitution

La lutte contre les flux migratoires irréguliers s'accompagne de défis en matière de développement. Une « économie de la migration » s'est en effet mise en place localement – activités de transport, mais aussi ravitaillement, logement et divers services. La migration est devenue une source majeure de revenu le long des principales routes traversant le pays. Son poids est d'autant plus important que les activités touristiques ont disparu à cause de l'insécurité au Nord. Les interlocuteurs locaux de la délégation n'ont guère fait preuve d'optimisme quant aux perspectives de reprise du tourisme, malgré le récent passage de la ville d'Agadez en « zone orange » dans la cartographie du risque établie par le Quai d'Orsay. Seuls quelques touristes reviendraient, très discrètement et sous escorte.

La mise en place rapide d'une économie de substitution à Agadez, et plus généralement dans le Nord, est une nécessité pour que les mesures de lutte contre le trafic de migrants soient durables et efficaces, mais aussi pour qu'elles ne s'accompagnent pas d'une déstabilisation de cette région, qui a connu plusieurs

mouvements de rébellion dans les années 1990 et 2000. La délégation a d'ailleurs rencontré, dès son arrivée à Agadez, des « transporteurs », guides et chefs de « ghettos » (voir *supra*), directement touchés par les mesures de lutte contre le trafic de migrants. Se présentant comme d'anciens combattants rebelles, ils ont clairement signifié qu'ils n'entendaient pas reprendre les armes ou en faire le trafic – discours que l'on peut entendre de diverses manières – mais qu'ils ne pourraient pas non plus « manger du sable ». Cette région a particulièrement besoin de projets à impact économique rapide, mais aussi de plus long terme.

Hormis le tourisme, désormais à l'arrêt, les principales activités sont le maraîchage, l'élevage et l'artisanat. L'orpillage, pratiqué à l'heure actuelle illégalement et dans des conditions très dures, notamment dans la région du Djado, pourrait connaître un certain essor si un cadre légal était adopté. Le secteur agricole, quant à lui, mérite d'autant plus d'être soutenu qu'environ 80 % de la population en dépend au Niger. Le gouverneur d'Agadez a notamment mis l'accent sur l'utilité de projets de récupération de terres pour des activités agro-pastorales à fort taux de main d'œuvre.

Il faut signaler que **la mise en œuvre des projets soutenus dans le cadre du Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique (FFU) ⁽¹⁾ souffre de retards.** Quatorze mois après le sommet de La Valette, les premiers décaissements commencent à peine, alors que les autorités nigériennes n'ont pas attendu pour donner suite au partenariat noué avec l'UE. Les attentes sont réelles et elles n'ont pas manqué d'être exprimées devant la délégation. Il serait important d'avancer désormais très vite, afin de montrer concrètement que notre soutien ne se limite pas à des projets sécuritaires ou migratoires, mais appuie aussi des actions de développement au bénéfice des populations.

Les projets validés en 2016 au Niger dans le cadre du FFU

- « Mécanisme de réponse et de ressources pour les migrants » : 7 millions d'euros (partenaire : OIM) ;
- « Renforcement de la gestion durable des conséquences des flux migratoires » : 25 millions d'euros (Coopération allemande – GIZ) ;
- « Création d'emplois dans les zones de transit au Niger, Tahoua et Agadez » : 30 millions d'euros (AFD, qui apporte un co-financement de 37 millions d'euros) ;
- « Insertion professionnelle des jeunes dans les zones de transit au Niger, Zinder et Agadez » : 6,9 millions d'euros (Coopération luxembourgeoise - Lux Dev) ;
- « Création d'une équipe conjointe d'investigation pour la lutte contre l'immigration irrégulière, le trafic et la traite des êtres humains » : 6 millions d'euros (ministères de l'Intérieur espagnol et français).

(1) Voir le a) du IV.C.2.

- « Appui à la coopération régionale des pays du G5 Sahel et au Collège sahélien de sécurité » : 7 millions d’euros (consortium conduit par Civipol) ;
- « Système d’information policière pour l’Afrique de l’Ouest – WAPIS » : 5 millions d’euros (Interpol).
- « Contrat relatif à la Reconstruction de l’Etat au Niger en complément du SBC II / Appui à la Justice, à la Sécurité et à la Gestion des Frontières au Niger » : 30 millions d’euros (appui budgétaire de 20 millions d’euros et appui complémentaire de 10 millions d’euros, *via* une convention de gestion indirecte avec l’AFD et un contrat de gestion directe avec Civipol) ;
- « GAR-SI SAHEL (Groupes d’Action Rapides – Surveillance et Intervention au Sahel) » : 41,6 millions d’euros (PAGODA avec Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas – FIIAPP / Espagne, en tant que chef de file d’un consortium d’Etats membres : Italie, Portugal, France).

c. Ne pas négliger la montée en puissance de l’Egypte comme pays d’origine et de transit vers l’Union européenne

L’Egypte est traditionnellement **un important pays d’accueil**, qui compterait entre un et cinq millions de réfugiés selon les estimations – ce dernier chiffre ayant été cité par l’ambassadeur d’Egypte en France, qui a notamment mis l’accent sur la présence de 2,5 à 3 millions de Soudanais sur le territoire égyptien ⁽¹⁾.

Plus récemment, **l’Egypte est devenue le deuxième pays de départ en Méditerranée centrale**, derrière la Libye. On estime que 9,8 % des migrants interceptés sur cette route avaient embarqué en Egypte au cours de l’année 2014, 6,5 % en 2015 et 7 % en 2016.

DÉPARTS PAR VOIE MARITIME DEPUIS L’EGYPTE

2013	2014	2015	2016
9 215	15 283	11 114	12 766

Source : Direction générale des étrangers en France.

Une conjonction de facteurs en amont comme en aval du territoire égyptien, notamment la dégradation de la situation au Soudan et en Ethiopie, la fermeture de camps de réfugiés au Kenya, la détérioration de la situation sécuritaire en Libye, ainsi que le verrouillage progressif de la route des Balkans, ont renforcé la place de l’Egypte sur les routes de l’émigration irrégulière en provenance de l’Afrique subsaharienne. Un tiers des flux en provenance d’Egypte viendrait de la Corne de l’Afrique.

(1) Audition du 24 janvier 2017.

TRAJETS DES MIGRANTS ERYTHRÉENS



Selon les informations recueillies par la mission, il semble que les départs par voie maritime depuis l’Egypte ne reflètent pas la totalité des flux transitant par ce pays vers l’Europe. Plusieurs responsables entendus à Paris et à Bruxelles ont en effet signalé qu’une route migratoire traverse l’Egypte depuis le Soudan avant de rejoindre la Libye par la côte. Cette route serait empruntée parce qu’elle est moins dangereuse que celle, plus directe, qui va du Soudan à Koufra, en Libye. En revanche, les départs se feraient depuis la Libye et non l’Egypte, le trajet vers l’Europe étant moins long et les côtes moins contrôlées que du côté égyptien.

L’Egypte est aussi **un pays d’origine**. Selon Frontex, un tiers des flux au départ de ce pays concernent des Egyptiens. Le naufrage d’une embarcation transportant des centaines de candidats à l’émigration illégale vers les côtes italiennes, au large de Rosette, le 21 septembre 2016, a d’ailleurs suscité une vive émotion dans le pays en raison du nombre important de victimes égyptiennes, ainsi qu’un débat sur la gestion de la question migratoire et l’évolution des conditions sociales et économiques. Il faut également souligner que les mineurs non accompagnés tiennent une place prépondérante dans les départs. Frontex a relevé que 2 585 des 4 230 Egyptiens interceptés en 2016 se déclaraient mineurs, dont seulement 118 étaient accompagnés par au moins un parent ⁽¹⁾.

Alors que les départs depuis l’Egypte avaient tendance à augmenter au second trimestre 2016, représentant 14 % des flux migratoires en Méditerranée centrale, contre 4 % pour la même période en 2015, cette évolution ne s’est pas poursuivie. Frontex relevait ainsi à la fin du mois de novembre 2016 qu’aucun départ n’avait plus été constaté depuis le naufrage du 21 septembre précédent (voir

(1) Source : questionnaire écrit de votre Rapporteur à la Direction générale des étrangers en France (DGEF).

supra), ce qui a conduit à une stabilisation sur l'ensemble de l'année. Comme votre Rapporteur l'a indiqué, l'Égypte a finalement représenté 7 % des départs en Méditerranée centrale au cours de l'année 2016, contre 6,5 % en 2015.

Les autorités égyptiennes ont en effet pris des mesures pour mieux contrôler les flux. Avec la parution de la loi 82/2016, entrée officiellement en vigueur le 8 novembre dernier, et le plan 2016-2026 de lutte contre le trafic et la traite d'êtres humains, l'Égypte s'est dotée à la fois d'outils plus répressifs contre les passeurs, punis de lourdes peines pouvant aller jusqu'à 25 ans d'emprisonnement, et d'une politique préventive de lutte contre la pauvreté et le chômage.

Les efforts engagés doivent être soulignés. Selon des éléments portés à la connaissance de la mission par le ministère de l'intérieur, le Comité national égyptien de coordination de lutte contre l'immigration clandestine et contre les trafics d'êtres humains a réuni les 18 et 19 décembre 2016 au Caire l'ensemble des acteurs nationaux et internationaux en charge de ces sujets. Le responsable de la coopération internationale du Parquet général du Caire a réaffirmé la doctrine pénale en la matière : des instructions très fermes devaient être données aux parquetiers pour poursuivre dès lors que l'élément moral (volonté de commettre l'infraction) et l'élément matériel (le gain financier) étaient réunis.

Selon des sources complémentaires, les forces de sécurité égyptiennes se veulent plus actives sur les questions migratoires depuis quelques mois. D'une part, l'armée communique de façon croissante sur les interceptions de navires, le long de la côte Nord de l'Égypte, où les contrôles auraient été renforcés. D'autre part, il y aurait un nombre croissant d'interceptions et d'arrestations d'étrangers, principalement des Soudanais et des Ethiopiens, alors qu'ils tentent de prendre la mer.

Dans ce contexte, il paraît utile de **consolider le dialogue et la coopération avec les autorités égyptiennes sur les questions migratoires**. Il a notamment été rapporté à la mission qu'elles souhaitaient une formation technique de magistrats spécialisés auprès des tribunaux français pour le début de l'année 2017 et que l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et l'UE avaient proposé de financer ces actions de coopération. De manière plus générale, des responsables européens entendus par la mission ont souligné que des discussions ont lieu sur les moyens d'intensifier la coopération avec l'Égypte et de l'opérationnaliser davantage.

La gestion des flux migratoires mérite ainsi de figurer en bonne place dans les priorités du partenariat UE-Égypte qui sont en cours de révision, en reprenant les principes agréés lors du sommet de La Valette⁽¹⁾. Il s'agit en particulier de renforcer le cadre de gouvernance des migrations, la lutte contre les migrations

(1) Cf. le a) du IV.C.2.

irrégulières et le trafic de migrants, la coopération en matière de retours et de réadmission, la protection des migrants et des réfugiés, le traitement des causes profondes de la migration irrégulière, en particulier la pauvreté et le chômage, et la mobilité des personnes.

Un élargissement géographique du nouveau cadre de coopération renforcé qui se met en place avec les pays d'origine et de transit, les « pactes migratoires »⁽¹⁾, a certes été repoussé à ce stade, mais il semble que le fonds fiduciaire de La Valette pourrait être mis davantage à contribution pour financer des projets en Egypte, compte tenu de la priorité politique qui est accordée aux questions migratoires par les autorités égyptiennes et de leur intérêt pour une coopération accrue avec l'UE en la matière.

Enfin, la situation économique de l'Egypte et sa croissance démographique soutenue méritent évidemment la plus grande attention. L'enjeu est d'éviter que ce pays ne devienne une importante source d'émigration.

Comme l'a souligné l'ambassadeur d'Egypte devant la mission, il faudrait que le pays parvienne à retrouver la croissance qu'il connaissait avant les « printemps arabes » de 2011. Elle est passée d'environ 8 % à un niveau compris entre 3,5 et 4 %. L'Egypte a adopté des mesures économiques courageuses, telles que la dévaluation de sa monnaie et la suppression progressive des subventions publiques, engagée en 2014. Le Conseil d'administration du FMI vient d'approuver un accord, le 11 novembre dernier, qui prévoit un plan de réformes et un prêt de 12 milliards de dollars sur trois ans.

La population égyptienne, qui s'élève aujourd'hui à environ 90 millions de personnes, continue par ailleurs à s'accroître rapidement : il y aurait plus de deux millions de naissances chaque année. Cela pose notamment des défis considérables sur le plan éducatif, car il faut construire de nouvelles écoles et recruter des enseignants en masse.

Au-delà des questions migratoires, la stabilisation de l'Egypte est une priorité, en particulier sur le plan sécuritaire. L'UE doit soutenir ce pays, notamment en matière économique et sur les aspects démographiques, en appuyant les efforts pour la scolarisation de toutes les populations présentes sur le territoire égyptien, y compris les réfugiés.

3. Une réduction progressive des flux migratoires sur la route des Balkans occidentaux

La question des migrations dans les Balkans occidentaux (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Ancienne République Yougoslave de Macédoine ou

(1) Voir le b) du IV.C.2.

ARYM⁽¹⁾, Monténégro et Serbie) ayant été amplement – et excellemment – traitée par nos collègues Pierre-Yves Le Borgn’ et Jean-Claude Mignon⁽²⁾, on se limitera ici à une présentation des évolutions les plus récentes.

Cette route migratoire a connu une nette hausse des flux en 2014, avec 43 357 entrées irrégulières détectées par Frontex, contre 6 391 en 2012 et 19 951 en 2013. Même si les Balkans occidentaux sont principalement restés un espace de transit, **on a aussi constaté une hausse significative des arrivées de ressortissants kosovars à la fin de l’année 2014** : les flux mensuels sont passés en décembre d’environ 1000 personnes à plus de 9 000, la nationalité kosovare devenant alors la plus détectée dans les franchissements irréguliers des frontières extérieures de l’UE.

Cet afflux, avant de se tarir, notamment à la suite d’une coopération engagée entre le gouvernement du Kosovo et ceux des principaux pays concernés, en particulier la Hongrie, l’Allemagne, l’Autriche, la Suisse et la France, semblait lié aux difficultés socio-économiques que traversait le Kosovo et à son retrait des listes de pays d’origine sûrs dans certains Etats de destination.

En 2015, selon les données publiées par Frontex, **environ 764 000 personnes ont transité par la route des Balkans occidentaux, pour la plupart après une entrée en Grèce**. Pour mémoire, et à titre de comparaison, on a comptabilisé la même année un total d’1,8 million de franchissements irréguliers des frontières extérieures, dont 885 000 en Méditerranée orientale. A l’époque, la plupart des migrants détectés sur cette route ne demandaient pas l’asile en Grèce, où l’on a constaté à partir de juillet 2015 plusieurs milliers de débarquements quotidiens dans les îles. Les migrants poursuivaient leur chemin *via* l’ARYM et les Balkans occidentaux en direction d’autres Etats membres de l’UE.

L’ARYM, soumise à de très fortes pressions, a d’abord fermé sa frontière à la fin du mois d’août 2015, avant de devoir la rouvrir et de chercher à organiser un transit aussi rapide que possible sur son propre territoire – au moyen d’une autorisation de séjour valable 72 heures, après l’expression d’une recherche de protection internationale, et d’un convoi par voie ferrée.

Les routes migratoires ont ensuite évolué en fonction des politiques de plus en plus restrictives qui ont été mises en œuvre dans la région.

Les flux, qui passaient initialement par la Hongrie, se sont déplacés vers la frontière serbo-croate, suite à l’édification d’une clôture en Hongrie, achevée le 16 septembre 2015, et à la fermeture de la frontière entre la Hongrie et la Slovaquie à la fin du mois d’octobre.

(1) Selon la terminologie officielle française, le pays ayant été admis dans l’ONU sous ce nom provisoire, en raison d’un différend avec la Grèce sur l’utilisation du terme même de « Macédoine ».

(2) Dans leur rapport d’information sur les Balkans occidentaux, présenté le même jour que ce rapport.

Le 18 novembre suivant, la Serbie, la Croatie, la Slovénie et l'ARYM ont pris la décision d'interdire le passage des frontières aux migrants dits économiques et de mettre en place des zones de transit en vue d'un examen immédiat des demandes d'asile et d'un retour direct en Serbie pour une partie des arrivants. Un filtrage par nationalité a ainsi été mis en place : seuls les Syriens, les Afghans et les Irakiens étaient autorisés à franchir les frontières.

On a alors constaté une nette réduction des flux en aval, passés à un peu moins de 3 000 personnes par jour durant la première semaine de décembre, contre 5 000-10 000 les semaines précédentes.

Début 2016, alors que de nombreux migrants non originaires de la région étaient encore détectés sur la route balkanique au mois de janvier, les États concernés ont adopté de nouvelles mesures pour réduire les passages.

A partir de la fin du mois de février, la Slovénie, la Croatie, la Serbie et l'ARYM ont drastiquement limité les entrées sur leur territoire, en instaurant un quota commun de 580 migrants par jour. Le 7 mars, la Slovénie a déclaré fermer sa frontière, refusant le transit aux migrants non munis de visas. Prenant acte de cette décision, la Croatie, la Serbie et l'ARYM ont emboîté le pas dès le lendemain, bloquant *de facto* plusieurs dizaines de milliers de personnes en Grèce.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016 et la transformation des « *hotspots* » grecs en centres fermés ont eu pour effet de contenir les arrivées sur la route de la Méditerranée orientale (voir *supra*).

Dans ce contexte, les entrées se sont significativement réduites sur la route des Balkans occidentaux, sans s'être complètement interrompues pour autant. Le nombre de migrants comptabilisés par Frontex a été ramené à un peu plus de 130 000 en 2016, soit une baisse de 83 % par rapport à 2015. La décrue a été très nette en cours d'année, puisqu'on est passé de plus de 60 000 franchissements irréguliers des frontières extérieures en janvier 2016 à moins de 2 000 par mois à compter de septembre.

C. LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC DE MIGRANTS : DES MOYENS D'ACTION À MOBILISER D'AVANTAGE

La lutte contre les filières d'immigration clandestine est une priorité qu'il convient de renforcer à plus d'un titre : leur importance dans l'accélération des arrivées irrégulières en Europe, hors de tout contrôle et dans des conditions particulièrement dangereuses pour les migrants, leur exploitation abjecte de la misère humaine et les violences fréquemment commises contre leurs victimes.

Cela suppose d’agir simultanément sur de multiples volets complémentaires : outre le développement de voies d’accès légales et sûres au territoire européen, afin de réduire la « demande » et l’attractivité des réseaux criminels, il faut en particulier accroître les échanges d’informations sur le plan international, renforcer la coopération policière et judiciaire et sensibiliser les pays d’origine et de transit à la nécessité d’engager la lutte sur leur propre territoire.

1. Les principales caractéristiques du trafic de migrants

a. Une forme de criminalité organisée en plein essor et de plus en plus violente

Le trafic de migrants est défini par l’article 3 du protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, mer et air, qui complète la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, dite « convention de Palerme » (voir *infra*), comme « *le fait d’assurer, afin d’en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l’entrée illégale dans un Etat Partie d’une personne qui n’est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet Etat* ».

Empiriquement, les filières d’immigration irrégulière sont définies par la police aux frontières (PAF) comme des « *groupements structurés, souvent hiérarchisés et cloisonnés, transnationaux, qui aident contre rémunération un ou plusieurs candidats à l’immigration irrégulière à être acheminés d’un pays vers un autre ou à y séjourner irrégulièrement* ».

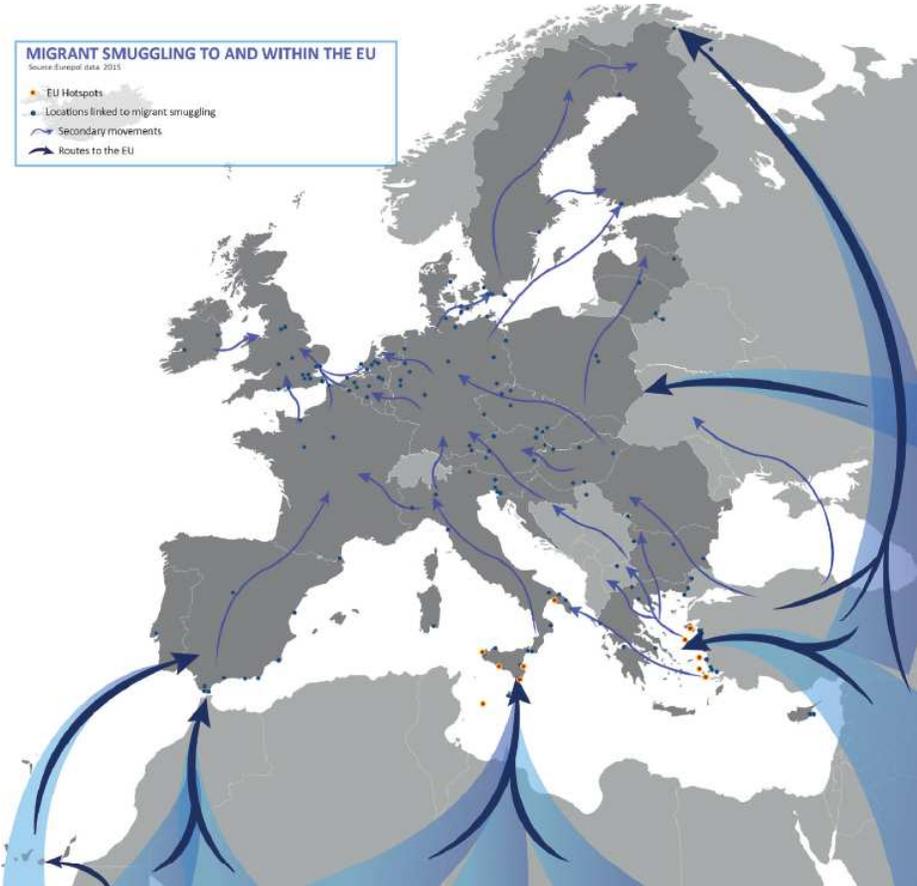
Ce phénomène est juridiquement distinct de la traite des êtres humains ⁽¹⁾, mais ces deux formes graves de criminalité se recoupent fréquemment ⁽²⁾.

Selon tous les éléments disponibles, le trafic de migrants à destination de l’Europe a pris **une ampleur croissante**. Europol estime que 90 % des arrivées irrégulières de l’année 2015 ont fait appel à des passeurs et que le chiffre d’affaires lié au trafic de migrants vers et à l’intérieur de l’Europe se situait entre 3 et 6 milliards d’euros pour cette seule année. L’une des principales incitations pour les passeurs est que les risques sont faibles, par rapport à d’autres trafics (armes ou stupéfiants), mais les profits élevés.

(1) Elle est définie par l’article 3 du protocole additionnel à la convention de Palerme visant à prévenir, réprimer et punir la traite de personnes comme « *le recrutement, le transport, le transfert, l’hébergement ou l’accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d’autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d’autorité ou d’une situation de vulnérabilité, ou par l’offre ou l’acceptation de paiements ou d’avantages pour obtenir le consentement d’une personne ayant autorité sur une autre aux fins d’exploitation. L’exploitation comprend, au minimum, l’exploitation de la prostitution d’autrui ou d’autres formes d’exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l’esclavage ou les pratiques analogues à l’esclavage, la servitude ou le prélèvement d’organes* ».

(2) Sur les liens entre le trafic de migrants et la traite des êtres humains, voir notamment : Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, « *Global Report on Trafficking in Persons* » 2016 (chapitre II).

CARTOGRAPHIE DU TRAFIC DE MIGRANTS EN EUROPE (DONNÉES 2015)



Source : Europol, « Migrant Smuggling in the EU », février 2016.

Au-delà des passeurs et de leurs complices, **une véritable « économie de la migration » peut se mettre en place dans certains territoires**. C'était le cas, par exemple, au Nord du Niger, jusqu'à ce que les autorités mettent en œuvre des mesures de lutte contre le trafic de migrants, ce qui nécessite en parallèle de développer des activités de substitution au bénéfice de la population locale (voir *supra*).

Les passages peuvent se faire avec l'aide d'acteurs locaux, par exemple à la frontière franco-italienne, mais des acteurs transnationaux animent aussi un véritable « marché », offrant un « package » sur plusieurs pays, ce qui va bien au-delà d'une simple capillarité à la frontière. Plusieurs phénomènes se combinent : d'une part, de grands réseaux, souvent multitâches et parfois reconvertis dans le trafic de migrants, compte tenu des gains financiers à la clef et, d'autre part, des trafics alimentés par un opportunisme plus local.

La structuration des réseaux de passeurs est très variable. S'agissant des arrivées irrégulières en Europe depuis des pays d'origine africains, *via* la Libye, les éléments recueillis par la mission d'information laissent penser que les réseaux actifs n'ont pas de tête commune, mais fonctionnent plutôt de manière segmentée, en prenant successivement en charge les migrants aux différentes étapes de leur parcours, sans organisation pyramidale et sans qu'il y ait nécessairement de liens directs entre les filières ⁽¹⁾. Il n'existe pas de filière unique qui prendrait en charge les migrants en amont du Niger jusqu'à Calais.

Une structuration très variable des filières d'immigration clandestine

On distingue schématiquement deux types de filières selon leur finalité principale : les filières d'acheminement ou d'aide à l'entrée et celles de maintien ou d'aide au séjour, le plus souvent indépendantes des premières.

Les filières d'acheminement ou d'aide à l'entrée peuvent être très structurées depuis le pays d'origine jusqu'au pays de destination. Cela concerne notamment des réseaux vietnamiens ou chinois. Ces filières se composent traditionnellement d'un « chef », seul apte à gérer toutes les composantes, de lieutenants placés directement sous ses ordres et de divers intermédiaires : financiers, rabatteurs, passeurs, chauffeurs, logeurs, faussaires, fournisseurs de faux documents, etc. Plus la filière est importante, plus ses membres sont spécialisés.

À l'inverse, les filières peuvent être constituées d'une kyrielle de cellules juxtaposées plus ou moins autonomes. Dans ce cas, les responsables des cellules ne connaissent qu'un membre de la cellule voisine et se chargent de le mettre en contact avec les migrants. Leur périple progresse au gré de différentes étapes gérées par une succession de cellules autonomes. Celles-ci se donnent toutefois comme objectif de faire passer le migrant jusqu'à la cellule suivante et prennent donc une part importante dans le projet du migrant.

Enfin, les filières peuvent prendre un format artisanal. Elles s'apparentent alors davantage à de l'entraide communautaire ou familiale. Un fournisseur de faux est contacté par un intermédiaire/rabatteur afin de documenter un candidat à l'émigration. Le migrant est mis en relation avec une tierce personne qui facilitera l'arrivée ou l'hébergement sur le territoire national. Les rôles sont endossés par une multitude d'acteurs qui concourent à un acte isolé et non à l'ensemble du processus, sans qu'aucun lien formel puisse être clairement mis au jour entre eux.

Généralement utilisées par des migrants irréguliers arrivés par leurs propres moyens, les filières de maintien ou d'aide au séjour fournissent ou permettent l'obtention indue des documents administratifs nécessaires au maintien des irréguliers sur le territoire (vrais ou faux passeports, cartes nationales d'identité, titres de séjour, permis de conduire).

Les faux justificatifs contenus dans les dossiers de demandes de titre sont de réalisation simple (matrices découvertes sur des ordinateurs servant à créer des fiches de paye, actes de naissance...) et ces réseaux ne comptent généralement que quelques individus. Toutefois, certains réseaux se dotent d'offices de fabrication de faux documents plus sophistiqués.

(1) Cf. le a) du III.B.2.

Parfois réduites (un rabatteur, un faussaire), ces filières organisent le plus souvent des reconnaissances frauduleuses de paternité (13 filières démantelées en 2015), des mariages de complaisance (6 filières), fraudent le droit à la résidence en faveur des étrangers malades (7 filières), mais aussi la protection réservée aux mineurs ou encore aux réfugiés. Certains modes opératoires sont particulièrement difficiles à déceler ; pour autant, l'activité de ces réseaux est patente et bénéficie parfois à un nombre important d'irréguliers.

Source : ministère de l'intérieur.

Le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, en particulier les téléphones portables, Internet et les réseaux sociaux, a contribué à l'essor considérable du trafic de migrants en facilitant la logistique et le paiement des passages, la promotion en ligne des services offerts et la diffusion de fausses informations sur les perspectives s'offrant aux candidats au départ. A titre d'exemple, le rapport d'Europol précité reproduit cette annonce, publiée sur un média social :

"The cost of a package with travel from Turkey to Libya by air and onward sea journey from Libya to Italy costs USD 3,700. For the sea journey adults cost USD 1,000. Three children cost USD 500".

Autre évolution notable, le trafic de migrants devient **une forme de criminalité de plus en plus violente**. Il va souvent de pair avec des violences physiques ou psychologiques graves et des violations des droits de l'homme, les femmes et les enfants étant exposés à des risques particuliers. Le traitement dont un grand nombre de migrants font l'objet sur leur chemin vers l'Europe, notamment en Libye, a été présenté plus haut dans ce rapport. Dans le désert du Sinaï, des cas de trafic d'organes prélevés sur des migrants ont été rapportés. La crise du Golfe du Bengale, qui concernait en majorité des Rohingyas et des Bangladais ⁽¹⁾, est une autre illustration particulièrement dramatique des risques encourus.

b. Le risque sécuritaire

Il existe des liens avérés entre les groupes organisés participant au trafic de migrants et d'autres secteurs de la criminalité, en particulier le trafic de stupéfiants, d'armes et d'êtres humains (voir *supra*), ce qui conduit de nombreux analystes à évoquer une « unicité de la menace », notamment en Afrique. Au Sahel, un responsable du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale a relevé que l'on charge des migrants et de la drogue à l'aller et des armes au retour, en employant les mêmes moyens et les mêmes infrastructures. Interpol estime par ailleurs que les gains réalisés grâce au trafic de migrants sont souvent utilisés pour financer d'autres formes de criminalité, y compris le terrorisme.

(1) Cf. le c) du II.C.1.

La mise en place de filières d'immigration irrégulière à grande échelle vers le territoire européen s'est également accompagnée d'inquiétudes quant à leur utilisation par des groupes djihadistes. Quelques cas d'infiltration d'éléments terroristes dans les afflux de migrants et de réfugiés sont avérés. Plusieurs participants aux attentats du 13 novembre 2015 à Paris sont ainsi arrivés *via* les îles grecques. On pouvait alors pénétrer en Europe sans être systématiquement enregistré et sans que les contrôles nécessaires soient toujours exercés. La Commission européenne, on l'a dit, considère que la situation est désormais satisfaisante dans les « hotspots » grecs et italiens. Le directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), M. Pascal Brice, a en outre présenté à la mission les mesures mises en œuvre pour prendre en compte le risque sécuritaire lors de l'examen des demandes d'asile en France et dans le cadre des opérations de réinstallation de réfugiés depuis des pays voisins de la Syrie. Une grande vigilance reste nécessaire, sans que le discrédit soit pour autant jeté sur les migrants et les réfugiés, qui fuient des persécutions individuelles et des situations de crise politique, sécuritaire et économique dans leur pays d'origine.

La prise en compte du risque sécuritaire à l'OFPRA

L'OFPRA fait usage des clauses dites « d'exclusion » de la convention de Genève de 1951, qui permettent de rejeter les demandes des personnes « *dont on aura des raisons de penser : a) qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité au sens des instruments internationaux ; b) qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés ; c) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et principes des Nations unies.* »

L'OFPRA peut également s'appuyer sur des dispositions issues de la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme de l'asile et codifiées à l'article L.711-6 du CESEDA, en vertu desquelles « *le statut de réfugié peut être refusé ou il peut être mis fin à ce statut lorsque : 1° Il y a des raisons sérieuses de considérer que la présence en France de la personne concernée constitue une menace grave pour la sûreté de l'Etat ; 2° La personne concernée a été condamnée en dernier ressort en France soit pour un crime, soit pour un délit constituant un acte de terrorisme ou puni de dix ans d'emprisonnement, et sa présence constitue une menace grave pour la société* ».

La protection subsidiaire peut être refusée ou révoquée sur le fondement des clauses d'exclusion précitées et, par ailleurs, lorsque l'activité en France du demandeur d'asile ou de la personne protégée constitue une menace grave à l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat (article L.712-2 du CESEDA).

La loi du 29 juillet 2015 a introduit dans le CESEDA de nouvelles dispositions faisant obligation à l'autorité judiciaire de communiquer à l'OFPRA (et à la Cour nationale du droit d'asile) tout élément dont elle a eu connaissance au cours d'une instance civile ou pénale qui serait susceptible de conduire à un refus de reconnaissance d'une protection internationale ou à la fin d'une protection.

M. Brice a souligné devant la mission que les officiers de protection de l'OFPRA sont appelés à faire preuve d'une vigilance et d'une intransigeance absolues. Leur connaissance de la situation des pays d'origine est précieuse, de même que leur analyse du récit des personnes entendues. Au total, quelques dizaines de cas sont concernés par an.

Dans le cadre des opérations de réinstallation de réfugiés depuis des pays de premier accueil – Turquie, Liban et Jordanie –, des entretiens ont lieu sur place avec des officiers de protection de l'OFPRA. La direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) effectue par ailleurs les contrôles nécessaires avant tout départ vers la France.

2. Un dispositif national qui produit des résultats

Le travail de lutte contre les filières d'immigration irrégulière s'est intensifié en France, avec des résultats significatifs : 178 filières ont été démantelées en 2012, 203 en 2013, 221 en 2014, 251 en 2015 et 286 en 2016.

La police aux frontières (PAF) dispose d'un service à compétence nationale, l'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST), qui comprend 125 fonctionnaires de police, douaniers et gendarmes. La PAF s'appuie en outre sur 47 brigades mobiles de recherche (BMR), comportant 496 personnels, ce qui représente un potentiel total de 621 enquêteurs au niveau national.

L'OCRIEST

Créé par le décret n° 96-691 du 6 août 1996, l'OCRIEST est notamment chargé :

- d'animer la lutte contre les filières d'immigration irrégulière opérant sur le territoire national ;
- d'animer la lutte contre les réseaux structurés d'emploi d'étrangers sans autorisation de travail et/ou de séjour ;
- d'animer la lutte contre les réseaux de fraude documentaire favorisant l'immigration irrégulière et le travail illégal ;
- de coordonner au niveau national l'action répressive de tous les acteurs participant au démantèlement des filières d'immigration irrégulière, d'emploi d'étrangers sans titre ou de fraude documentaire facilitant ces infractions ;
- de coordonner l'action internationale dans ces différents domaines de compétence.

La compréhension de la structuration des réseaux est une question essentielle. M. Frédéric Journès, directeur des affaires internationales, stratégiques et technologiques au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), entendu par la mission le 28 septembre 2016, a souligné que des études ciblées sont réalisées dans ce domaine par la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) et la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), la problématique des trafics étant par ailleurs suivie par la direction nationale du

renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et par les attachés de sécurité intérieure à vocation régionale.

M. Journès a néanmoins relevé que les moyens français de renseignement sont désormais largement concentrés sur la question du terrorisme. Le renforcement de la lutte contre le trafic de migrants supposerait d'allouer des moyens de renseignement qui se trouvent aujourd'hui affectés à d'autres missions, dont le caractère prioritaire ne saurait évidemment être contesté après les attentats commis sur notre sol. Par conséquent, *la mission d'information plaide pour que la lutte contre le trafic de migrants soit pleinement prise en compte dans le redimensionnement des moyens de renseignement, déjà réel, qu'elle appelle à poursuivre au-delà de la présente législature.*

3. Une réponse collective encore très perfectible

a. Au sein de l'Union européenne

Les progrès réalisés méritent d'être rappelés : un groupe thématique sur le trafic de migrants a été mis en place dans le cadre d'Eurojust – dont la mission est de soutenir la coopération et la coordination judiciaires afin de combattre les formes graves de criminalité organisée touchant plusieurs pays de l'UE ; un centre européen pour la lutte contre le trafic de migrants a été créé en février 2016 dans le cadre d'Europol pour développer les échanges sur les réseaux ; des projets ont vu le jour au sein de la plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles EMPACT ; on pourrait enfin citer l'opération navale EUNAVFOR MED Sophia, qui vise à lutter contre le trafic de migrants dans la partie Sud de la Méditerranée centrale avec des moyens militaires ⁽¹⁾.

EMPACT

EMPACT (« European Multidisciplinary Project Against Criminal Threats ») est un cadre d'action en matière de coopération contre le crime organisé qui permet aux Etats membres de proposer des plans d'action (« Operational Action Plan » ou OAP) et d'obtenir des financements pour les conduire. La France anime l'OAP « Jot Compass » visant à démanteler en commun des filières agissant en Europe et à échanger des informations opérationnelles en la matière.

Source : direction centrale de la police aux frontières.

Il faut *continuer à avancer selon une approche pragmatique* en finançant des enquêtes communes, comme au Niger ⁽²⁾, voire en mettant du matériel à disposition, et en favorisant plus généralement les échanges et la coordination.

(1) Cf. le iii du III.B.2.a et le g) du IV.B.3.

(2) Voir le ii du III.B.2.b.

Comme l'a souligné le directeur central de la police aux frontières, M. David Skuli, ces actions restent en construction au plan européen et méritent d'être renforcées.

En vue de faciliter les échanges d'informations, il faut aussi *généraliser les accords entre les agences européennes pertinentes en la matière*. Le directeur de l'immigration au ministère de l'intérieur, M. Bruno Brocart, a souligné qu'une avancée a eu lieu depuis que les informations recueillies dans le cadre de « debriefings » de migrants par des agents intervenant sous l'égide de Frontex peuvent être transmises à Europol, qui peut ensuite les exploiter sur le plan judiciaire. La France avait beaucoup poussé pour cette évolution ⁽¹⁾.

Enfin, une difficulté particulière est que tous les Etats membres ne sont pas organisés de la même manière. Il faudrait donc *avancer sur la voie d'une plus grande homogénéisation des structures*. L'existence d'un service central, à l'image de l'OCRIEST en France, reste rare. Si les pays du Sud de l'Europe, comme l'Espagne et l'Italie, en sont dotés, le directeur central de la police aux frontières a relevé lors de son audition que les Britanniques, traditionnellement plus centrés sur la lutte contre les réseaux de trafic de drogue, viennent seulement de créer un service central de lutte contre ceux d'immigration irrégulière. En Allemagne, cette compétence est dispersée entre les Länder. Dans le cas de la Belgique, le directeur central a dit avoir pour interlocuteur le chef de la police de Courtrai.

b. Les pays tiers

Les filières d'immigration clandestine doivent faire l'objet d'actions nationales tout au long des parcours suivis, y compris dans les pays d'origine et de transit, et de coopérations internationales efficaces. Il ressort des auditions menées par la mission d'information que d'importantes marges de progrès subsistent sur ces deux plans.

- i. Promouvoir la ratification et la pleine application de la convention de Palerme et de son protocole additionnel sur le trafic de migrants

L'adoption de la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, dite « convention de Palerme », et de son protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, mer et air, en 2000, a constitué une avancée importante dans la lutte contre la criminalité transnationale organisée. Le protocole vise à prévenir et à combattre le trafic de migrants, dont il faut relever qu'il donne une définition commune (voir *supra*), à promouvoir la coopération entre les Etats parties et à protéger les droits des migrants faisant l'objet d'un trafic – le protocole ne demandant en aucun cas l'incrimination des migrants eux-mêmes. Les efforts doivent se poursuivre pour promouvoir la ratification et la pleine application de ces deux instruments internationaux.

(1) Audition du 6 juillet 2016.

La convention de Palerme et ses protocoles additionnels

La convention de Palerme, adoptée par la résolution 55/25 du 15 novembre 2000 de l'Assemblée générale des Nations Unies, est entrée en vigueur le 29 septembre 2003. Elle compte 187 Parties.

Le protocole additionnel contre le trafic illicite de migrants par terre, mer et air a été adopté par la même résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies. Entré en vigueur le 28 janvier 2004, il ne compte que 143 Parties. Il manque en particulier un certain nombre de pays d'Afrique et d'Asie, tels que l'Érythrée, la Somalie, le Soudan, le Soudan du Sud et le Maroc, ainsi que l'Afghanistan et le Bangladesh. Le Pakistan vient d'y accéder très récemment, le 2 février 2017.

Deux autres protocoles additionnels à la convention de Palerme ont été adoptés, l'un visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, l'autre contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions.

L'engagement des pays d'origine et de transit, en amont des arrivées dans l'UE, est très variable dans son ampleur et sa qualité. Il dépend notamment des contextes politiques, parfois peu favorables à une action dans ce domaine, ainsi que des capacités et de la pérennité des structures policières et administratives en place. Bien souvent, la lutte contre l'immigration irrégulière n'est pas une priorité dans les pays concernés et les incriminations nécessaires n'existent pas systématiquement en droit.

- ii. Renforcer la coopération internationale, notamment les échanges d'informations

L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD) et Interpol sont actifs, chacun dans son domaine, pour apporter un soutien à leurs Etats membres et renforcer les coopérations internationales. Celles-ci restent néanmoins très perfectibles.

La collecte et le partage d'informations doivent constituer une priorité. La structuration des réseaux étant très variable et évolutive, car les filières s'adaptent sans cesse, il faut recueillir et échanger davantage de données et de connaissances pour identifier les organisations et leurs membres, leurs modes opératoires, les itinéraires suivis et les modèles économiques. Des renseignements sur les passeurs et les filières existent souvent au niveau national, mais ils sont insuffisamment partagés.

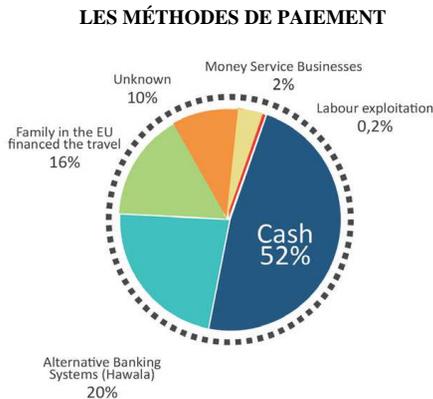
S'agissant de la réponse policière et pénale, il convient en particulier de faciliter et de soutenir la création d'équipes communes d'enquêtes, la coopération transfrontalière et le travail conduit dans des cadres régionaux adaptés pour favoriser la coordination entre les autorités compétentes en charge des poursuites et

des enquêtes pénales et pour les sensibiliser aux nouveaux modes opératoires des passeurs, notamment sur le plan financier.

Il faut aussi porter une attention particulière à l'utilisation d'Internet par les passeurs en vue d'attirer les migrants et d'organiser les trafics (voir *supra*). Cela implique notamment de resserrer la coopération dans ce domaine avec les fournisseurs de services Internet et les plateformes de médias sociaux.

iii. S'attaquer davantage aux flux financiers liés au trafic de migrants

La connaissance des flux financiers liés au trafic de migrants reste très parcellaire. Europol estime que moins de 10 % des enquêtes conduites en 2015 en matière de trafic de migrants ont permis d'obtenir des informations sur des transactions financières ou des activités de blanchiment. Les paiements peuvent prendre des formes difficiles à retracer : des systèmes de compensation, la migration créant un avoir, faisant ensuite l'objet d'un prélèvement dans le pays source, dans un cadre communautaire ; le transport de migrants en échange de celui de stupéfiants ; l'utilisation de tous types d'intermédiaires, de plus en plus souvent par voie électronique. Le directeur central de la police aux frontières a estimé que la vision de ces flux financiers reste peu claire, car les circuits sont multiples et utilisent beaucoup l'Infranet.



Source : Europol, « Migrant Smuggling in the EU », février 2016.

Les conclusions du Conseil « Justice et affaires intérieures » (JAI) du 10 mars 2016 ont souligné **la nécessité d'approfondir les enquêtes financières menées dans le cadre des affaires de trafic de migrants et de les engager plus systématiquement et à un stade plus précoce.** Dans ce domaine, les échanges d'informations peuvent aussi apporter une contribution déterminante.

Le directeur central de la police aux frontières a estimé que **les saisies d'avoirs criminels liés aux filières pourraient être amplifiées** : elles représentent

en moyenne entre 6 et 7 millions d’euros par an – il s’agit des avoirs concentrés en France, principalement sous forme de liquidités et de biens immobiliers. C’est une voie de travail à explorer avec Europol et Eurojust. Selon M. Skuli, il faudrait en particulier évaluer les biens et les avoirs criminels détenus par les filières en vue d’opérer des saisies ordonnées par un futur parquet européen.

4. Agir également sur la demande

Comme l’a souligné M. Jean-Christophe Dumont, chef du département des migrations internationales à l’OCDE ⁽¹⁾, il ne suffit pas d’agir sur l’offre en s’efforçant d’augmenter les risques du trafic de migrants pour les passeurs et de réduire sa profitabilité.

Le passage à un modèle à plus faible valeur ajoutée s’accompagne en effet d’une adaptation très rapide des réseaux et de risques accrus pour les migrants. La marge des trafiquants étant réduite, ils s’emploient à faire passer davantage de personnes à la fois et à un moindre coût. C’est ce que l’on observe aujourd’hui en Méditerranée centrale. Les passeurs utilisent désormais des bateaux moins chers, incapables de faire la traversée jusqu’aux côtes européennes et dotés de moteurs qui ne fonctionnent pas. Ils poussent bien souvent à la mer des migrants qui voient bien qu’ils ont toutes les chances de sombrer dans de telles embarcations. D’ailleurs, les trafiquants n’y montent plus et contactent les secours pour qu’ils viennent récupérer les bateaux près des côtes.

En parallèle de la lutte contre les réseaux, qui vise à s’attaquer à l’offre, des formes d’actions complémentaires peuvent être menées afin d’« assécher » le recours aux passeurs, c’est-à-dire la « demande », en particulier :

- une amélioration des voies d’accès légales et sûres vers l’Europe pour les personnes ayant besoin d’une protection internationale et certaines catégories de migrants dont l’immigration est autorisée et encadrée ⁽²⁾ ;

- des actions de développement renforcées et en partie repensées dans les pays d’origine et de transit ⁽³⁾.

(1) Audition du 30 novembre 2016.

(2) Voir le e) du IV.C.3.

(3) Voir a) du II.B.4.

IV. LA SITUATION AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

A. UN IMPACT TRÈS VARIABLE SELON LES ETATS MEMBRES

La crise des migrants et des réfugiés connaît des traductions très différentes au sein de l'Union européenne, qu'il s'agisse de l'accélération des entrées irrégulières et des demandes d'asile, de l'évolution de l'opinion publique sur les questions migratoires ou des réponses mises en œuvre par les autorités – celles-ci demeurant assez largement nationales et peu collectives.

Certains pays, compte tenu de leur situation géographique, sont restés à l'écart des principales routes migratoires, comme le Portugal, l'Irlande, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, et n'ont donc pas connu d'afflux massifs. D'autres Etats membres ont également été peu affectés bien que leur localisation puisse paraître plus propice à des arrivées nombreuses sur leur territoire, en particulier Chypre, l'Espagne et Malte.

La situation a en outre évolué de manière très contrastée selon que les pays les plus affectés étaient de première entrée dans l'espace Schengen, principalement l'Italie, la Grèce et la Hongrie, de transit sur la « route des Balkans » ou de destination, en particulier l'Allemagne, l'Autriche et la Suède.

Les développements qui suivent sont pour l'essentiel centrés sur les Etats membres où l'accélération des flux migratoires a connu des traductions significatives⁽¹⁾. Dans ce tableau d'ensemble, la France occupe une position relativement atypique : dans un premier temps, l'accélération a été moins forte que chez certains de ses voisins, puis la décélération constatée en 2016 a été moins nette qu'ailleurs.

1. Les pays de première entrée dans l'espace Schengen

a. L'Italie

Depuis les « printemps arabes » de 2011, plus de 600 000 personnes sont arrivées sur le territoire italien : 62 692 en 2011, 13 267 en 2012, 42 925 en 2013, 170 100 en 2014, 153 842 en 2015 et près de 182 000 en 2016 – chiffre auquel il faut ajouter cette année-là plus de 40 000 arrivées irrégulières par voie terrestre.

(1) Ces éléments s'appuient en grande partie sur un questionnaire adressé à l'ensemble de nos ambassades au sein de l'UE. La mission d'information souhaite les remercier pour les réponses qui lui sont parvenues.

La Méditerranée centrale est redevenue la principale route migratoire vers l'Europe depuis la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie en mars 2016 et rien n'indique que cela pourrait cesser à court terme, compte tenu de la situation en Libye. Les embarcations en provenance de ce pays, qui représente 89 % des arrivées, sont désormais très souvent secourues à proximité des eaux territoriales libyennes et, depuis plusieurs années, n'arrivent plus directement sur les côtes italiennes. Les conditions météorologiques et l'état de la mer ne sont plus désormais des éléments déterminants pour la mise à l'eau. Les bateaux, dans lesquels ne montent plus les passeurs, sont en très grande majorité de petites embarcations pneumatiques emportant une centaine de migrants et de piètre qualité, à simple coque, qui se déchirent ou prennent l'eau rapidement.

L'Italie fait partie des Etats membres recevant le plus grand nombre de demandes d'asile : près de 125 000 en 2016, contre 83 245 l'année précédente. Alors que trois demandeurs sur 4 obtenaient l'asile en 2012, ils n'étaient plus que 5 % dans ce cas en 2016. En revanche, 13 % des demandeurs reçoivent un permis de séjour valable 5 ans dans le cadre de la protection subsidiaire, et 19 % un titre de 2 ans dans le cadre de la protection temporaire. Les autorités italiennes cherchent désormais à accélérer les procédures d'asile, notamment au niveau juridictionnel. En 2014-2015, le nombre de commissions a été doublé afin d'accélérer le traitement des demandes et le ministre de la Justice a annoncé en août dernier une réforme de l'asile qui conduirait notamment à la création de tribunaux spécialisés et à la suppression de l'appel contre les décisions de première instance.

Les capacités d'accueil sont désormais très saturées. Début janvier 2017, 175 000 personnes étaient présentes dans les différents types de structures, alors que le système d'accueil italien n'hébergeait que 22 118 personnes en 2013, 66 066 en 2014 et 103 792 en 2015. Afin d'augmenter les capacités d'accueil, le ministre de l'Intérieur a présenté le 12 octobre 2016 à l'association des communes d'Italie une nouvelle clé de répartition des demandeurs d'asile entre les collectivités territoriales (2,5 pour 1 000 habitants), valant pour la totalité des 8 000 communes italiennes alors que seul un tiers d'entre elles en accueillent à ce stade. Le principe est de renforcer la granularité de l'accord de juillet 2014 qui avait consacré une répartition entre les régions, sur la base du pourcentage du fonds national pour les politiques sociales dont elles bénéficient. Le gouvernement pourrait se montrer plus directif pour que les communes créent des capacités d'accueil.

Malgré des tensions locales, les crises « chaudes » restent des événements relativement rares et assez vite circonscrits. Le sauvetage et l'accueil des migrants ont fait la fierté des Italiens, en réponse à ce qu'ils conçoivent comme un devoir d'humanité et, pour beaucoup, aux appels du Pape. Au Parlement, le sujet reste assez consensuel, à l'exception de la Ligue du Nord et, plus récemment, d'une certaine évolution du côté du mouvement cinq étoiles. Plusieurs présidents de région au Nord du pays ont par ailleurs indiqué clairement qu'ils ne voulaient plus accueillir de nouveaux migrants.

En vue de **faciliter les opérations de retour**, les autorités italiennes envisagent la création prochaine de cinq nouveaux « hotspots », 2 en Sicile (Palerme et Messine) et 3 en Calabre (Reggio Calabria, Crotona et Corigliano Calabro), en plus des quatre existants (Lampedusa, Pozzallo, Trapani et Taranto)⁽¹⁾. Le but est de faire plus rapidement le départ entre les migrants économiques et les demandeurs d'asile potentiels. Les autorités italiennes prévoient aussi de créer des « centres permanents pour le retour » dans la grande majorité des régions, pour une capacité de 1 600 places, afin d'y maintenir ceux qui attendent l'exécution d'une décision d'éloignement. Il n'existe actuellement que 4 centres d'identification et d'expulsion opérationnels sur le territoire italien.

Le coût des migrants et des demandeurs d'asile commence à devenir un enjeu. Les dépenses liées au sauvetage et à l'accueil ont atteint 3,3 milliards d'euros en 2015 soit 0,2 point de PIB, contre 1,2 milliard d'euros en moyenne en 2011-2013, l'estimation pour 2016 étant de 4 milliards d'euros hors aides de l'UE. Plus de 50 % de ces dépenses seraient liées à l'accueil des migrants, plus de 25 % aux opérations de sauvetage et 20 % à la santé et à l'éducation. Dans le cadre de son dialogue avec Bruxelles sur le budget, l'Italie plaide pour que les dépenses liées aux migrations soient considérées comme des dépenses de caractère exceptionnel.

Dans ce contexte, **la question migratoire reste la priorité de l'Italie au plan européen.** Rome insiste en particulier sur une révision plus ambitieuse du système de Dublin (voir *infra*). Pour l'Italie, le mécanisme de solidarité devrait être obligatoire, reposer sur la répartition des demandeurs d'asile sans plafonds prédéfinis et pouvoir être déclenché automatiquement. L'accent est également mis sur le « volet externe », en particulier sur les actions en Méditerranée centrale. Les autorités italiennes ont d'ailleurs signé un mémorandum d'entente sur la lutte contre l'immigration irrégulière avec le Président du Conseil présidentiel libyen, M. Sarraj, le 2 février dernier. Ce document, qui paraît relever davantage de la déclaration politique que d'un accord juridique bilatéral, vise à renforcer la coopération dans le domaine de la lutte contre l'immigration irrégulière, avec notamment un soutien de l'Italie aux régions libyennes les plus touchées et aux garde-frontières, garde-côtes et forces du ministère de l'Intérieur, ainsi qu'un engagement conjoint à compléter le système de contrôle à la frontière Sud.

b. La Grèce

Depuis la fermeture des frontières terrestres et la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie, en mars 2016 (voir *supra*), la situation de la Grèce a évolué d'une crise migratoire vers une crise de l'asile, se traduisant par une très forte hausse des demandes (31 750 demandes déposées entre le 1^{er} janvier et le 31 octobre 2016, contre 13 197 en 2015 et 9 432 en 2014) et d'importants problèmes de capacités, malgré la montée en puissance du dispositif grec dans le

(1) Cf. le d) du IV.B.3.

courant de l'année 2016. Des arrivées se poursuivent sur les îles, mais leur nombre s'est nettement réduit avec la mise en œuvre de l'accord UE-Turquie (moins d'une centaine par jour en moyenne). En 2016, un peu plus de 150 000 arrivées ont été détectées entre janvier et mars, sur un total d'environ 180 000 sur l'ensemble de l'année.

La situation reste dégradée sur les îles saturées de l'Est de la mer Egée, tant en termes de conditions de vie pour les migrants que de relations avec la population locale. Selon les autorités grecques, le nombre de migrants/réfugiés s'élevait à près de 62 000 à la fin de l'année 2016, dont 16 000 recensés dans les îles, en attente de décision dans le cadre de l'accord UE-Turquie. Un certain flou règne néanmoins sur les populations réellement présentes, en raison d'une circulation entre les camps et de sorties irrégulières vers l'Europe occidentale. On estime qu'une personne sur trois pourrait avoir quitté les îles de manière régulière ou non.

Sur le plan européen, les autorités grecques restent critiques à l'égard du faible rythme des relocalisations vers les autres Etats membres (voir *infra*), qui sont en outre appelés à renforcer les moyens mis à la disposition de Frontex et du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) en Grèce, tant en termes d'effectifs que de durée des affectations. Compte tenu de sa situation, la Grèce est directement intéressée par les discussions sur la révision du système de Dublin et la mise en place d'une solidarité en matière d'asile. Sur le volet externe, le premier sujet est la relation avec la Turquie et l'application des différents volets de l'accord conclu en mars 2016.

c. La Hongrie

La Hongrie s'est trouvée en 2015 au cœur de la crise migratoire. Elle est en effet devenue l'un des principaux pays de transit des flux migratoires par la « route des Balkans »⁽¹⁾, jusqu'à la fermeture – par des clôtures – de ses « frontières vertes » avec la Serbie et la Croatie en septembre et octobre 2015, afin d'empêcher les passages clandestins et de rediriger les flux vers les points de passage légaux.

Au total, la Hongrie a vu près de 400 000 migrants irréguliers franchir ses frontières en 2015, afin de rejoindre principalement l'Autriche, l'Allemagne et les pays d'Europe du Nord. La même année, plus de 177 000 demandes d'asile ont été enregistrées – la plupart finissant toutefois par être annulées en raison du départ des demandeurs. Entre janvier et octobre 2016, le nombre de migrants irréguliers interpellés en Hongrie (aux frontières et dans le pays) s'est élevé à 18 338, dont 79 % à la frontière serbe, contre 203 821 pour la même période en 2015, ce qui représente une baisse de 93 %. La pression migratoire a certes connu un regain au printemps 2016 à la frontière sud de la Hongrie, mais elle est redevenue quasiment inexistante depuis la mise en œuvre d'un nouveau dispositif législatif en juillet 2016.

(1) Pour les évolutions générales sur la route des Balkans, voir le 3) du III.B.

Ce dispositif permet de renvoyer tous les migrants irréguliers interpellés dans une bande de 8 km à l'intérieur du pays depuis la frontière vers la zone située entre la clôture et la frontière hungaro-serbe afin qu'ils y déposent une demande d'asile dans les zones de transit de Röszke ou de Tompa. Techniquement, il ne s'agit pas de renvois vers l'État voisin, puisque les migrants concernés se trouvent en territoire hongrois pendant tout le processus de raccompagnement, mais d'une redirection vers les points de passage frontaliers ouverts, conformément au code Schengen.

De nouvelles mesures législatives facilitent aussi le rejet des demandes d'asile de personnes ayant traversé un « pays de transit sûr » avant leur arrivée en Hongrie, la Serbie étant définie comme tel, ainsi que la Grèce et l'ARYM. Parmi les mesures adoptées par les autorités hongroises en réponse à la crise, on peut citer par ailleurs la mise en place d'un corps de « chasseurs frontaliers », accompagnée d'une campagne de recrutement massive (3 000 effectifs espérés, au regard d'un total de 36 000 policiers actifs en Hongrie) et de salaires d'un bon niveau.

Les mesures adoptées en Hongrie ont conduit à une réduction des flux traversant le pays, au prix d'un effet collatéral qui est de modifier les routes migratoires. A l'heure actuelle, les réseaux de trafiquants de migrants privilégient de plus en plus l'axe romano-serbe (voir *infra*).

Sur le plan européen, la Hongrie critique avec constance toute idée de relocalisation obligatoire de demandeurs d'asile. Elle a d'ailleurs déposé un recours devant la Cour de Justice de l'Union européenne, avec la Slovaquie, contre la décision du conseil « Justice et affaires intérieures » du 22 septembre 2015 instaurant un mécanisme de relocalisation d'urgence. Le 2 octobre 2016, le gouvernement a organisé un référendum dont la question était : « Voulez-vous que l'Union européenne puisse ordonner l'installation obligatoire en Hongrie de citoyens non hongrois, et ce même sans l'aval du Parlement ? ». Bien que 98 % des électeurs ayant mis un bulletin valide dans les urnes aient répondu par la négative, ce résultat est dépourvu de valeur juridique contraignante, le taux de bulletins valides étant inférieur à 50 % du total des électeurs.

d. Chypre, Espagne et Malte : trois Etats membres peu affectés en dépit de leur position géographique aux portes de l'Union européenne

L'Espagne, située sur la route migratoire de la Méditerranée occidentale, n'a été que peu affectée depuis 2015. Malgré des incidents très médiatisés, en particulier des franchissements de clôture frontalière à Ceuta et Melilla, ainsi que des mutineries et des incendies dans des centres de rétention administrative, moins de 10 000 personnes ont pénétré illégalement sur le territoire espagnol l'année dernière ⁽¹⁾. Le nombre de demandes d'asile est resté stable en 2016 (environ 15 000 demandes), après avoir connu une hausse certes

(1) Voir le 2) du I.A.

importante (on comptait 5 610 demandes en 2014), mais qui est toute relative à l'échelle de ce que d'autres pays européens ont dû affronter à la même époque. Rappelons que les autorités espagnoles ont résolu une importante crise migratoire en 2005-2006 par un travail minutieux de négociation d'accords bilatéraux multisectoriels, de coopération de sécurité et de développement ⁽¹⁾. L'actuelle crise migratoire étant vue avec une certaine distance en Espagne, le climat général est relativement apaisé sur ces questions.

De même, la République de Chypre n'a été affectée que de manière assez marginale, malgré son positionnement géographique unique dans l'UE. Elle est en effet une sorte de poste avancé au Moyen-Orient, à moins de 70 kilomètres de la Turquie et à environ 80 kilomètres des côtes syriennes. Chypre n'a connu que quelques centaines d'arrivées irrégulières sur son sol, essentiellement par voie maritime (337 arrivées par bateau en 2014, 269 en 2015, 350 en 2016). Sur une période d'un an, entre le 3^e trimestre 2015 et le 3^e trimestre 2016, 2 515 demandes d'asile ont été déposées.

Plusieurs raisons peuvent expliquer cette faible pression migratoire :

- Chypre est une île géographiquement éloignée du reste de l'UE et accessible seulement par voie aérienne. Aucune liaison directe, maritime ou aérienne, n'est par ailleurs assurée entre la Turquie et la République de Chypre. Si de nombreuses liaisons existent à partir de la « République turque de Chypre-Nord » (RTCN), cette dernière ne constitue pas un point de départ des migrants. Certains réfugiés arrivés par le Nord de Chypre cherchent ensuite à rejoindre le Sud en traversant la « ligne verte », de façon clandestine, mais il s'agit d'un phénomène limité.

- Le pays n'est pas situé dans l'espace Schengen, ce qui n'attire pas les migrants désireux de rejoindre le continent européen.

- La politique d'asile privilégie la protection subsidiaire, qui offre des droits nettement plus restrictifs (interdiction du regroupement familial et du droit de voyager à l'étranger, limitation du droit de travailler, possibilité de reconduite à la frontière...) que le statut de réfugié.

Des arrivées irrégulières de Syriens par voie maritime, depuis la Turquie, sont constatées depuis plusieurs mois dans le Nord-Ouest, mais ils viennent pour rejoindre des membres de leur famille déjà installés sur l'île.

Malte connaît des flux migratoires atypiques en Méditerranée. Alors même que sa zone de recherche et de secours (SAR) est très étendue, il n'y a presque plus d'arrivées de migrants par voie de mer dans l'archipel depuis

(1) Voir le d) du IV.C.2.

mars 2015 : 104 ont été recensées en 2015 et 7 en 2016 (essentiellement des cas d'urgence médicale), contre 2 000 en 2013.

Malgré son dynamisme économique – un taux de croissance de 4 % était attendu en 2016 –, Malte n'est pas un pays de destination. Surtout, Rome accepte depuis 2015 que l'ensemble des migrants secourus au large des côtes libyennes soient débarqués en Italie. Ce mode opératoire s'est confirmé depuis le lancement de l'opération EUNAVFOR MED Sophia (voir *infra*), les opérations de sauvetage se déroulant plus près des côtes libyennes qu'auparavant et plus jamais dans les eaux territoriales maltaises.

La plupart des demandeurs d'asile arrivent désormais à Malte en avion, munis d'un visa. La majorité d'entre eux sont de nationalité libyenne. De janvier à octobre 2016, 500 Libyens ont ainsi déposé une demande d'asile. Selon les statistiques disponibles, Malte a accordé en 2016 la protection subsidiaire à 65 % des demandeurs, et le statut de réfugié à 11 % d'entre eux.

Dépassées par le nombre d'arrivées entre 2002 et 2014, les autorités maltaises avaient mis en place un système de détention systématique des arrivants, qui a valu au pays une condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme pour la détention de deux Somaliennes pendant toute la durée de leur procédure de demande d'asile, soit 12 mois, dans des conditions jugées dégradantes. Une nouvelle « stratégie pour l'accueil des demandeurs d'asile et des migrants irréguliers », publiée le 30 décembre 2015, a mis fin à la règle de la détention systématique.

2. Les autres pays de transit

a. La Croatie

Située le long de la route des Balkans, entre la Grèce et la Turquie au Sud, et l'Autriche et l'Allemagne au Nord, la Croatie a vu transiter sur son territoire environ 700 000 personnes entre le 16 septembre 2015, date de la décision des autorités hongroises de fermer leur frontière avec la Serbie, et mars 2016, lorsque des mesures ont été prises en vue de fermer la route des Balkans.

La Croatie s'est attachée à organiser le transit des migrants, dans de bonnes conditions pour eux. Un accueil des réfugiés a en particulier été assuré dans un centre de transit à Slavonski Brod (aujourd'hui fermé), avec la mise en place de services de base (prise en charge médicale, cellule psychologique, attention pour les enfants, restauration, sanitaires, lits, vêtements). Les réfugiés en provenance de Serbie étaient pris en charge pour être transportés par bus ou train vers la Slovénie.

Début février 2017, le nombre d'entrées de réfugiés et de migrants était estimé à environ une vingtaine par jour. Les arrivées n'ont pas lieu par le

Monténégro, en raison de la densité de la présence policière, et les départs ne se font pas vers la Hongrie, le mur étant jugé infranchissable, mais la longue frontière avec la Bosnie-Herzégovine serait impossible à contrôler, tandis que le dispositif de barbelés installé par la Slovénie serait franchissable. La Croatie demeure un pays de transit et non de destination. La plupart de ceux qui y demandent l'asile partent pour la Slovénie, peu après avoir engagé la procédure.

b. La Slovénie

La Slovénie, qui compte environ 2 millions d'habitants, a vu passer sur son territoire un demi-million de migrants, pour la plupart en transit vers l'Allemagne et l'Autriche, entre l'automne 2015 et le printemps 2016, jusqu'à la fermeture de la route des Balkans à laquelle les autorités slovènes ont d'ailleurs contribué⁽¹⁾. Depuis, les arrivées ont fortement baissé. Elles proviennent pour l'essentiel de la Croatie, avec quelques entrées par l'Italie.

Le territoire slovène constitue avant tout un espace de transit. Le nombre de demandes d'asile a certes augmenté, mais il demeure très limité en comparaison d'autres Etats membres. Depuis septembre 2015, 1 132 demandes d'asile ont été déposées, dont 979 en 2016, contre 300 en 2014. Sur les 679 demandes traitées en 2016, seules 41 ont abouti à l'octroi d'un statut de réfugié ou à une protection subsidiaire, la majorité n'aboutissant pas, du fait du départ du demandeur ou du retrait de sa demande. Les centres d'accueil ouverts en urgence à l'automne 2015 seraient désormais vides.

Parmi les mesures adoptées en réponse à la crise migratoire, il faut citer l'installation de « barrières techniques » sur une partie de la frontière avec la Croatie. Ces barrières ont été mises en place sur 183 kilomètres, pour une frontière de 670 kilomètres. Des portails ont également été installés à certains postes-frontières.

On peut aussi relever que la Slovénie s'oppose à la prolongation des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen, en particulier à sa frontière avec l'Autriche, étant donné le faible nombre d'arrivées.

c. La Roumanie

Restée à l'écart de la route migratoire Turquie-Grèce-Europe centrale jusqu'à l'été 2016, la Roumanie connaît un flux nouveau de migrants irréguliers en provenance de Turquie, via la Serbie, qui entrent en Roumanie dans l'espoir de contourner le mur érigé entre la Serbie et la Hongrie. La tendance baissière des interpellations de migrants illégaux entrants s'est ainsi inversée. Les volumes restent limités – 1045 interpellations à l'entrée sur les dix premiers mois de l'année 2016 – mais la modification des routes est avérée. Sans surprise, la

(1) Voir le 3) du III.B.

principale frontière utilisée en sortie demeure celle avec la Hongrie, qui constitue la porte d'entrée vers l'espace Schengen. Les migrants illégaux interpellés sont en majorité des Pakistanais, des Syriens, des Irakiens et des Afghans. Peu de demandes d'asile sont enregistrées en Roumanie – 1 266 en 2015 et 443 sur les 9 premiers mois de l'année 2016.

Si l'opinion publique roumaine se montre de plus en plus défavorable à l'accueil de migrants – 65 % en septembre 2015, 80 % au mois de novembre suivant, après les attentats de Paris, et 86 % en mars 2016, après ceux de Bruxelles – les éléments communiqués par notre ambassade à Bucarest font état d'une absence de tensions au niveau local. En ce qui concerne les positions des autorités roumaines au plan européen, le vote contre le mécanisme de répartition des réfugiés décidé le 22 septembre 2015 n'a pas empêché son application effective en Roumanie, qui joue le jeu de la solidarité européenne malgré son opposition à tout mécanisme automatique dans le cadre de la révision du système de Dublin.

d. La Bulgarie

Voisine de la Turquie et de la Grèce, la Bulgarie a connu une pression migratoire brusquement accrue à l'été 2013. Environ 6 500 migrants irréguliers ont été détectés en 2014, plus de 31 000 en 2015 et 18 364 au 30 novembre 2016. Les flux entrent quasi exclusivement depuis la Turquie (plus de 90 % en 2016) et sortent vers la Serbie (98 % du total) par la « frontière verte », c'est-à-dire en dehors des postes-frontières. Depuis 2014, les migrants sont presque tous issus de quatre pays : l'Afghanistan, l'Irak, le Pakistan et la Syrie. Alors que les Syriens étaient majoritaires en 2013 et 2014, les Afghans sont désormais beaucoup plus nombreux, suivis par les Irakiens.

La quasi-totalité de ceux qui sont contrôlés par les autorités de police bulgares déposent une demande d'asile, mais une part croissante d'entre eux parviennent à sortir clandestinement du pays pour continuer leur chemin vers l'Europe du Nord-Ouest, sans attendre l'issue de la procédure. La Bulgarie est en effet considérée comme un Etat de transit par la presque totalité des migrants. Afin d'éviter d'être ensuite renvoyés en Bulgarie dans le cadre du règlement de Dublin, ils tentent de traverser clandestinement le pays, tandis que le nombre de demandes d'asile déposées spontanément aux postes-frontières est proche de zéro.

Bien qu'il ait toujours été clairement établi que les migrants ne souhaitent ni demander ni obtenir l'asile en Bulgarie, les autorités ont refusé depuis le début de la crise migratoire qu'ils traversent le pays sans contrôle, à la différence d'autres Etats européens de transit. La Bulgarie a réalisé des efforts importants pour renforcer la surveillance de ses frontières en termes humains et matériels, ainsi que les capacités de ses centres d'accueil et de rétention. Le chemin par la Bulgarie est réputé difficile en raison de la vigilance des autorités et de l'enregistrement quasi-systématique dont les migrants font l'objet. Par ailleurs, la maîtrise du flux

migratoire tiendrait en partie à l'activité de la gendarmerie et de l'armée turques près de la frontière bulgare. La Bulgarie est également à l'origine d'un centre de coopération policière et douanière tripartite avec la Turquie et la Grèce, qui a été inauguré le 25 novembre 2016.

3. La situation dans les autres pays du groupe de Visegrád

Lors de sa création, en 1991, le Groupe de Visegrád (ou « V4 ») avait pour objectif de favoriser l'intégration de ses Etats constitutifs, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie, à l'OTAN et à l'UE. Depuis que ces objectifs ont été remplis, le V4 s'est progressivement mué en mécanisme de concertation et de définition de positions communes en amont des échéances européennes ⁽¹⁾.

Les pays du V4 ont été inégalement affectés par la récente crise migratoire. Si la Hongrie a été un pays majeur de transit sur la route des Balkans (voir *supra*), cela n'a pas été le cas des trois autres membres du V4. Outre des réticences communes à l'accueil de ressortissants de pays africains ou du Moyen-Orient, le groupe est néanmoins uni dans son refus de la relocalisation et dans l'accent mis sur la protection des frontières extérieures ⁽²⁾.

a. La Pologne

La crise migratoire n'a que très peu touché la Pologne, qui n'a pas reçu d'arrivées massives en provenance de pays d'Afrique et du Moyen-Orient. Elle fait face, en revanche, à une immigration importante de ressortissants de pays de l'Est, notamment de Russie (des Tchétchènes pour l'essentiel), d'Ukraine, de Géorgie, du Tadjikistan ou encore d'Arménie. En matière d'asile, seuls 2 % des demandeurs ont obtenu une forme de protection en 2016 – 18 % faisant l'objet d'une décision négative, tandis que 80 % ont vu leur procédure abandonnée (sur environ 12 000 décisions dans l'année). Globalement, la Pologne demeure un pays d'émigration, où la population étrangère ne représente traditionnellement qu'une part infime – 0,1 %, soit le taux le plus faible d'Europe.

Bien que le pays n'ait été que très peu affecté par l'évolution de la situation dans le reste de l'Europe, les autorités polonaises ont renforcé leur vigilance depuis le début de la crise. La coopération avec les garde-frontières biélorusse et ukrainienne a été sensiblement renforcée et la garde-frontières polonaise a mis en œuvre une politique de contrôle systématique et méthodique sur la frontière orientale du pays. Les autorités polonaises ont récemment annoncé une révision de

(1) Le V4 fonctionne sur un mode intergouvernemental informel. Disposant d'une présidence tournante, il prend ses décisions par consensus.

(2) Des divergences existent néanmoins : lors de l'adoption du plan de relocalisation du 22 septembre 2015, les autorités polonaises de l'époque se sont ainsi désolidarisées du V4 en votant pour la proposition de la Commission. Cette décision a ensuite été contestée devant la CJUE par Budapest et Bratislava, avec le soutien des nouvelles autorités à Varsovie, mais elle ne l'a pas été par Prague.

la procédure d'asile, dans un sens plus restrictif – notamment la mise en place, dans certains cas, d'un système de recueil et d'examen des demandes d'asile à la frontière, dans des centres fermés.

Autre élément significatif, la Pologne mène le camp des pays hostiles à une politique migratoire et d'asile européenne. Avec les pays du groupe de Visegrád, la Pologne s'oppose à tout mécanisme de relocalisation des réfugiés et s'est jointe à la plainte déposée par Budapest et Bratislava sur le mécanisme décidé en 2015. Les autorités polonaises plaident pour un concept de « solidarité flexible », devenu « solidarité effective », qui consisterait à laisser chaque Etat membre décider la forme de solidarité dont il ferait preuve, la Pologne comptant substituer à l'accueil de réfugiés d'autres actions, telles qu'une contribution au renforcement des frontières extérieures de l'UE ou une assistance aux pays d'origine et de transit. La Pologne est favorable au renforcement du contrôle des frontières et souhaite une réorientation de la politique migratoire vers sa « dimension extérieure » afin de tarir les flux.

b. La République tchèque

La crise migratoire a vu un léger accroissement des entrées de réfugiés et de migrants irréguliers sur le territoire tchèque au cours de l'année 2015, mais le pays est très largement resté à l'écart des routes privilégiées – en particulier Hongrie et Slovaquie, puis Autriche et Allemagne. Il faut d'ailleurs relever que la République tchèque n'a pas de frontière terrestre extérieure de l'espace Schengen. L'immigration irrégulière, bien qu'en augmentation, reste à un niveau relativement faible : 8 563 étrangers en situation irrégulière ont été interpellés en 2015, contre 4 822 en 2014. Ils étaient principalement originaires de Syrie, Ukraine, Afghanistan, Koweït, Fédération de Russie, Pakistan et Kosovo.

La République tchèque constitue pour la majorité d'entre eux un pays de transit. Les migrants voyagent par voie ferrée, par bus internationaux et maintenant avec l'aide de passeurs (en utilisant des vans, camping-cars, camions, voitures...), les trains et les bus étant désormais davantage contrôlés. Ils entrent principalement en Moravie (Sud - Sud Est) en provenance de Slovaquie et d'Autriche, puis sortent vers l'Allemagne à partir de la région d'Usti au Nord du pays. La République tchèque enregistre peu de demandes d'asile : 1 525 en 2015, 1 273 entre le 1^{er} janvier et le 31 octobre 2016. Il s'agit principalement d'Ukrainiens, qui représentaient un tiers des demandeurs d'asile en 2016, de Chinois et de Cubains, alors que les Syriens figuraient parmi les trois premières nationalités en 2015.

Globalement, le pays est très peu impacté par les problématiques migratoires. Sur 10,5 millions d'habitants, on compte 465 000 étrangers dont 150 000 Ukrainiens, 101 000 Slovaques, 65 000 Vietnamiens, près de 35 000 Russes et 20 500 Allemands. La société tchèque est néanmoins très sensible à la question des migrations – 90 % de l'opinion est hostile à un accueil permanent

de réfugiés et 50 % à un accueil même provisoire. Des propos très durs sur « l'immigration musulmane » ont d'ailleurs été tenus au plus haut niveau de l'Etat.

Depuis le début de la crise migratoire, les priorités européennes des autorités tchèques sont les suivantes : protection effective des frontières extérieures, notamment au moyen d'une aide matérielle aux pays de première entrée ; soutien aux pays d'origine ou d'accueil des réfugiés ; application stricte du principe de responsabilité des pays de première entrée dans l'UE et opposition à l'instauration d'un mécanisme de répartition permanent ; promotion d'une solidarité « flexible » (ou désormais « effective ») telle que le V4 la conceptualise : certains pays ont une tradition d'accueil, d'autres non, mais peuvent être actifs en matière d'aide au développement des pays d'origine.

c. La Slovaquie

Jusqu'à présent, la Slovaquie n'a pas connu de flux importants de migrants ou de réfugiés. La police aux frontières fait face à de faibles flux d'immigration illégale, le nombre d'étrangers en situation irrégulière appréhendés ayant même fortement diminué depuis 10 ans, passant de 11 000 en 2004 à 2 500 en 2015. En matière d'asile, huit statuts de réfugiés (protection conventionnelle) ont été accordés en 2015 et 41 protections subsidiaires – sur 330 demandes déposées. En 2016, 164 statuts de réfugié conventionnel ont été accordés – dont 149 réfugiés chrétiens d'Irak – et 11 protections subsidiaires.

En ce qui concerne l'évolution de la politique migratoire et de l'asile, on peut relever que le gouvernement slovaque a décidé d'introduire des contrôles non systématiques aux frontières avec l'Autriche et la Hongrie à l'automne 2015, au plus fort de la crise en Europe. Le Premier ministre a également évoqué l'éventualité de « barrières » à la frontière Sud en cas de flux important de migrants. Le gouvernement a signé un accord avec l'Autriche, valable 2 ans, permettant l'accueil dans le centre slovaque de Gabčíkovo de 500 migrants volontaires ayant demandé l'asile en Autriche, dans l'attente de l'examen de leur demande. Malgré le manque de migrants volontaires à l'origine et bien qu'aucun migrant ne se trouve plus actuellement dans ce centre, la Slovaquie a proposé qu'un tel dispositif soit élargi à d'autres pays, notamment à l'Allemagne si elle en faisait la demande.

Par ailleurs, la Slovaquie a souhaité montrer qu'elle aidait les États européens « en première ligne » à mieux contrôler leurs frontières : elle a ainsi décidé de créer en mars 2016 une unité spéciale destinée à la projection dans les pays voisins, constituée de 300 personnels « ressources » au sein de la police aux frontières, activés si besoin, et d'envoyer 50 policiers en Hongrie, 20 en Slovénie et 25 en ARYM (ces missions étant désormais achevées). La Slovaquie a par ailleurs aidé la Grèce en envoyant des policiers aux frontières sous mandat Frontex sur l'île

grecque de Lesbos. En outre, 25 policiers ont été déployés en Bulgarie, dans le cadre d'une opération coordonnée par l'Agence.

Le gouvernement slovaque a également affiché sa solidarité financière avec les pays d'origine et de transit en consacrant 21 millions d'euros à la résolution de la crise migratoire, dont 7 millions d'euros pour Frontex, 3 millions d'euros au Fonds « Madad » pour la Syrie, 600 000 euros au HCR, 500 000 euros au Fonds d'affectation spéciale de l'UE pour l'Afrique, ou encore 400 000 euros pour l'Unicef et le même montant pour l'OIM. Une somme d'1 million d'euros (500 000 euros prélevés sur la loterie nationale en 2015 et autant en 2016) a été promise à des organisations humanitaires slovaques actives dans le domaine de l'aide aux réfugiés.

Sur le plan européen, la priorité de la présidence slovaque de l'UE, au second semestre 2016, est allée à la protection effective des frontières extérieures et à la dimension externe de la crise, notamment la coopération avec la Turquie. S'agissant de l'asile, la Slovaquie est restée fermement opposée à tout « quota obligatoire » et a travaillé à des propositions alternatives à celles de la Commission européenne sur la révision du système de Dublin, notamment dans le cadre d'un « non-papier » relatif à la « solidarité effective », sans que les discussions permettent de parvenir à un consensus.

4. Les principaux pays de destination

a. *L'Allemagne*

Les entrées ont connu une nette décroissance sur le territoire allemand entre 2015 et 2016, passant de 890 000 à 280 000. Cette évolution résulte principalement des effets cumulés de la déclaration UE-Turquie et des mesures visant à fermer la route des Balkans. Alors qu'un pic à 14 000 entrées irrégulières en une journée avait été enregistré le 12 septembre 2015, la décroissance a été particulièrement sensible à partir du mois de mars suivant : le nombre d'entrées enregistrées est passé de plus de 91 000 en janvier 2016 à un peu moins de 16 500 en novembre dernier.

Néanmoins, 745 545 demandes d'asile ont été enregistrées au cours de l'année 2016 en Allemagne (contre 476 650 en 2015), ce qui représente **les deux tiers des demandes déposées dans l'ensemble de l'UE**. A titre de comparaison, l'Allemagne avait connu un afflux d'environ 440 000 demandeurs d'asile en 1993 lors de la crise dans les Balkans. En 2016, les principaux demandeurs d'asile étaient d'origine syrienne (près de 270 000, soit 36 % du total et une hausse de 65,4 % par rapport à 2015), afghane (17 %) et irakienne (13 %). Plus de la moitié des demandeurs d'asile ont moins de 25 ans et les deux tiers sont des hommes.

Au total, **depuis le début de la crise, l'Allemagne a accordé une protection à environ 750 000 personnes.** Trois types de protection sont possibles : le statut de réfugié (un peu plus de 256 000 personnes), donnant droit à un titre de séjour de trois ans, renouvelable ; la protection subsidiaire (près de 154 000 personnes), qui ouvre droit à un titre de séjour valable un an et renouvelable deux ans ; le statut d'interdiction d'expulsion, valable au moins un an, dont bénéficient des personnes dont la demande d'asile n'a pas été acceptée, mais qui ne peuvent pas être expulsées dans leur pays d'origine (en application de la convention européenne des droits de l'homme). Le taux de protection s'élevait en 2016 à 60 %, tous statuts confondus. Il faut relever que la part de la protection subsidiaire a considérablement augmenté, passant de 0,6 % des décisions en 2015 à 22 % en 2016.

En ce qui concerne les « **mouvements secondaires** » de demandeurs d'asile, plus de 19 000 décisions de transfert vers un autre Etat membre, considéré comme responsable du traitement de la demande d'asile, ont été prises en 2016 au titre du règlement de Dublin, le nombre de transferts effectifs ne s'élevant en revanche qu'à 3 968, principalement vers l'Italie, la Pologne, l'Espagne, la Hongrie et la Grèce. En sens inverse, l'Allemagne a repris un peu plus de 12 000 personnes depuis la Suède (3 700), les Pays-Bas (environ 1 700), la Suisse (environ 1 280), le Danemark (1 109) et la Belgique (763).

A leur arrivée, **les demandeurs d'asile sont répartis entre les Länder selon la « clef de Königstein »**, calculée chaque année en fonction des ressources fiscales (2/3) et de la population (1/3) de chaque Land – soit 27 % du total des demandeurs d'asile pour la Rhénanie du Nord-Westphalie en 2016, 11,7 % pour le Bade-Wurtemberg, 11,5 % pour la Basse-Saxe et 11,4 % pour la Bavière, qui ont dû prendre en charge le plus de personnes.

La réponse à la crise des réfugiés se traduit par **un engagement financier estimé à 22 milliards d'euros en 2017 pour le seul budget fédéral** – dont 6,9 milliards d'euros de transferts financiers directs vers les Länder et les communes, 6,3 milliards d'euros pour la lutte contre les causes des migrations, 1,1 milliard pour l'accueil, l'enregistrement et l'hébergement des demandeurs d'asile, 3,6 milliards au titre des prestations d'intégration, et 4,15 milliards en matière de prestations sociales.

La crise des réfugiés a par ailleurs conduit à **une évolution progressive des lois sur l'asile et l'intégration** selon le principe « fördern und fordern » (encourager et exiger).

L'« Asylpaket I », entré en vigueur le 24 octobre 2015, prévoit notamment : l'accès aux cours d'intégration pour les demandeurs d'asile ayant de grandes chances d'obtenir le statut de réfugié, c'est-à-dire les nationalités dont le taux de protection est supérieur à 50 % (Syriens, Iraniens, Irakiens, Erythréens et Somaliens), l'assouplissement des conditions d'accès au marché du travail et un

meilleur accès aux soins ; une augmentation de la construction de logements sociaux pour les attribuer aux réfugiés ; un accroissement de la protection des mineurs non accompagnés (350 millions d'euros alloués par l'Etat fédéral) ; le classement en pays d'origine sûrs de l'Albanie, du Kosovo et du Monténégro, dont les ressortissants font l'objet d'une procédure accélérée ; l'accroissement des reconduites à la frontière ; le renforcement des sanctions contre les passeurs.

Adopté à la suite des événements de la Saint-Sylvestre à Cologne et entré en vigueur le 17 mars 2016, l'« Asylpaket II » prévoit quant à lui : une accélération de l'instruction des demandes d'asile des personnes venant des pays d'origine sûrs ou dissimulant leur identité et un regroupement des personnes à expulser dans des centres dédiés ; la suspension du regroupement familial pendant deux ans pour les personnes bénéficiant de la protection subsidiaire ; le versement d'allocations aux réfugiés sous conditions (enregistrement, obligation de résidence dans les centres d'accueil) ; la suppression de certains obstacles aux mesures d'éloignement, notamment par la limitation des contre-indications médicales.

La loi pour l'intégration (« Integrationsgesetz »), entrée en vigueur le 1^{er} août 2016 prévoit notamment des droits pour les étrangers « tolérés » (non expulsables – voir *supra*), l'accès à différentes aides durant leur apprentissage, un titre de séjour valable le temps de la formation, puis un permis de séjour de six mois pour rechercher un emploi et de deux mois en cas d'embauche. La priorité donnée aux citoyens allemands ou de l'UE par rapport aux demandeurs d'asile ou aux personnes « tolérées » est également supprimée pendant trois ans dans les Länder où le taux de chômage est inférieur à la moyenne nationale. Tous les réfugiés sont par ailleurs obligés de participer aux cours d'intégration, ainsi que les demandeurs d'asile ayant des chances solides de rester en Allemagne, tout refus de participation étant sanctionné d'une réduction, voire d'une suppression de prestations. On peut aussi relever que les Länder peuvent imposer une obligation de résidence de 3 ans aux réfugiés.

La « **Willkommenskultur** » demeure très présente en Allemagne, mais la politique d'accueil engagée par Mme Merkel a abouti à une polarisation du débat politique, suscitant des fractures à l'intérieur de son propre camp et de chacun des grands partis. L'opinion publique évolue de manière ambivalente. Selon un sondage réalisé en 2016 par le Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 30 % de la population allemande a aidé de manière financière ou non des réfugiés, 44 % des personnes souhaitaient s'engager pour les réfugiés dans le futur, mais 80 % des personnes interrogées voyaient dans l'arrivée massive de réfugiés un risque davantage qu'une chance à court terme. Une enquête de l'Ifop menée en Allemagne, France et Italie a montré un raidissement progressif de l'opinion publique : alors qu'en septembre 2015, un tiers des Allemands estimait que l'accueil d'immigrés supplémentaires était devenu impossible, 47 % des sondés étaient de cet avis en mars 2016. En Allemagne, 72 % des personnes interrogées voyaient néanmoins en l'accueil un devoir, contre 69 % en Italie et 56 % en France.

b. L'Autriche

Selon les éléments dont dispose la mission d'information, entre 700 000 et un million de personnes auraient transité par le territoire autrichien en 2015, principalement depuis la Slovénie et la Hongrie, et 150 000 en 2016, majoritairement en provenance de Hongrie, mais aussi d'Italie. La majorité déclarait souhaiter rejoindre l'Allemagne. Mais l'Autriche est aussi devenue un pays de destination : 85 000 demandes d'asile y ont été déposées en 2015 et 42 000 en 2016. Le nombre de demandes d'asile a diminué très sensiblement l'année dernière (-55 % entre mars et novembre), mais le flux d'étrangers en situation irrégulière demeure à un niveau supérieur à la normale. Fin 2016, environ 50 000 étrangers en situation irrégulière avaient été interpellés depuis le début de l'année, arrivant principalement par l'Italie et la Hongrie.

L'Autriche a adopté une série de mesures afin de contrôler les flux migratoires. Elle a notamment mobilisé ses partenaires en vue de la « fermeture » de la route des Balkans début mars 2016. Les contrôles aux frontières avec la Hongrie et la Slovénie ont été rétablis, conduisant à diviser par plus de deux les flux migratoires vers l'Autriche. S'agissant de l'asile, des plafonds indicatifs de demandes recevables ont été adoptés (37 500 en 2016, 35 000 en 2017, 30 000 en 2018 et 25 000 en 2019), le gouvernement pouvant décréter, en cas d'afflux massif, un « état d'urgence migratoire » susceptible de restreindre la liberté de circulation. Une nouvelle loi sur l'asile, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2016, prévoit notamment l'instauration d'un asile temporaire – le statut de réfugié est réexaminé au terme d'une durée initiale de trois ans – et le durcissement des conditions de regroupement familial.

En matière d'intégration, un « plan en 50 points » a notamment conduit à la mise en œuvre de cours sur le fonctionnement de la société autrichienne et ses valeurs, ainsi que de cours d'allemand, et à la facilitation de la reconnaissance du niveau de formation et des qualifications professionnelles des réfugiés. Un projet de loi sur l'intégration vise aussi à renforcer l'apprentissage et la maîtrise de la langue allemande, à faciliter l'insertion sur le marché du travail et à transmettre les valeurs fondamentales de la société autrichienne.

c. La Suède

Après avoir accueilli 163 000 demandes d'asile en 2015, chiffre sans précédent dans l'histoire du pays et représentant plus d'1,6 % de la population, la Suède a connu en 2016 une très forte baisse des arrivées sur son territoire. En novembre 2016, un peu moins de 27 000 demandes d'asile avaient été déposées depuis le début de l'année. Pour 2017, l'Agence nationale des migrations a établi ses travaux de planification autour d'une prévision de 36 700 demandes.

La Suède a renforcé ses contrôles aux frontières et durci sa législation sur l'asile en 2016. Les personnes en provenance du Danemark, voyageant en ferry ou

en train via le pont de l'Öresund, sont désormais soumises à un contrôle systématique de leurs documents d'identité et de voyage, en dépit de protestations émanant des usagers des trains entre Copenhague et Malmö. En matière d'asile, l'aide aux déboutés a été supprimée au printemps 2016 – jusqu'alors, le droit d'assistance ne cessait que lorsque la personne quittait le pays, même en cas d'avis d'expulsion définitif. Une loi, adoptée pour une période de trois ans, instaure pour les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire la délivrance d'un permis de résidence temporaire (3 ans pour le statut de réfugié et 13 mois pour la protection subsidiaire) – et non de résidence permanente comme c'était auparavant l'usage. Cette loi limite aussi le droit au regroupement familial : les personnes éligibles à la protection subsidiaire ne peuvent plus en bénéficier. Quant aux réfugiés, les exigences sont accrues en ce qui concerne la capacité à pourvoir aux besoins.

Le gouvernement suédois a par ailleurs adopté des mesures visant à renforcer le contrôle de la régularité du séjour. Il a été annoncé le 22 septembre 2016 que la police aurait désormais le droit de vérifier les documents d'identité d'une personne sur son lieu de travail, ce qui était auparavant conditionné à une enquête en cours ou à une suspicion de crime. La police peut aussi relever les empreintes digitales d'une personne si celle-ci n'est pas en mesure de prouver formellement son identité.

A noter, toutefois, que la Suède a décidé d'accroître le nombre de réfugiés accueillis au titre des quotas du HCR. Il est ainsi prévu d'accueillir 5 000 personnes d'ici à 2018 – le nombre de places offertes passant de 1 900 à 3 400 entre 2016 et 2017, tandis que 1 600 nouvelles places sont prévues pour 2018.

Au niveau européen, la Suède plaide pour l'instauration d'un mécanisme européen de solidarité contraignant afin d'assurer une relocalisation de personnes en besoin manifeste de protection et pour une meilleure harmonisation des règles procédurales et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile, afin d'éviter les risques d'« asylum shopping » et de lutter contre les mouvements secondaires. Sur la dimension extérieure de la politique migratoire de l'UE, des responsables du gouvernement suédois ont souligné à plusieurs reprises le risque de construction d'une « Europe forteresse », à laquelle une « Europe résiliente » devrait être préférée en mettant l'accent sur l'aide au développement, la prévention des conflits, la sécurité humaine, la lutte contre le trafic des êtres humains et l'ouverture de voies légales et sûres pour les personnes en besoin de protection. La Suède soutient par ailleurs la conclusion de pactes migratoires avec les pays d'origine.

d. La Norvège

Bien qu'elle n'appartienne pas à l'Union européenne (mais elle fait partie de l'espace Schengen), il paraît utile de présenter l'évolution de la situation de la Norvège. Elle a connu un important afflux migratoire en 2015, se traduisant par un

total de 31 145 demandes d'asile, contre 11 480 en 2014. Cette hausse était notamment liée à des arrivées importantes de Syriens, d'Afghans et d'Irakiens. Le pays a ensuite connu en 2016 l'une des plus importantes baisses du nombre de demandes d'asile enregistrées en Europe, essentiellement à la suite du rétablissement des contrôles frontaliers dans divers pays, y compris la Norvège elle-même, de l'accord UE-Turquie, des évolutions des routes migratoires vers l'Europe et d'un arrangement migratoire conclu fin 2015 avec la Russie. Le gouvernement norvégien a en outre adopté une série de mesures restrictives afin de limiter les arrivées de réfugiés.

Les évolutions récentes doivent être resituées dans un contexte qui est assez spécifique à la Norvège, devenue un pays d'immigration depuis 1971 et le boom pétrolier. En 2015, les immigrés de première génération représentaient 13,4 % de la population (soit 700 000 personnes), dont 55 % en provenance d'Europe, 28 % d'Asie et 12 % d'Afrique. Une forte augmentation du nombre d'immigrés européens, en particulier des Polonais et des Lituaniens, s'est produite à la suite de l'élargissement de l'UE en 2004, alors que les immigrés originaires du Pakistan, du Vietnam, de Turquie ou du Maroc vivent plutôt en Norvège depuis les années 1970-1980. A la différence du Royaume-Uni (voir *infra*), le débat en Norvège est néanmoins très peu focalisé sur les immigrés d'Europe de l'Est.

e. La Finlande

Alors que la Finlande s'est longtemps crue à l'abri des flux migratoires en raison de sa position d'îlot en marge de l'Europe nordique, de la présence d'Etats de transit pratiquant des politiques d'asile généreuses et de la nature hermétique de sa frontière de 1 300 kilomètres avec la Russie, le pays a été très affecté à compter de l'été 2015, lorsque des dizaines de milliers de personnes ont commencé à entrer par la frontière septentrionale avec la Suède, à la surprise générale. L'année 2016 a ensuite été marquée par un afflux nettement moindre. Au total, 5 657 demandes d'asile ont été enregistrées, contre 32 000 au cours du seul second semestre 2015. Les plus importants contingents continuent à être constitués d'Irakiens (1 247), loin devant les Afghans (757), les Syriens (602) et les Somaliens (432).

La baisse des flux vers la Finlande est liée à des facteurs multiples : en premier lieu, sans doute, la fermeture de la route du Nord par la Suède dans le contexte de l'accord entre l'UE et la Turquie ; mais les Finlandais ont aussi cherché à rendre leur pays moins attractif en restreignant l'accès à l'asile et en faisant valoir, par des campagnes de communication ciblées sur les réseaux sociaux, les difficultés de la vie en Finlande, tenant notamment au climat et à la langue, ainsi que celles de la procédure de regroupement familial, réformée dans un sens plus contraignant. Enfin, si l'accord temporaire conclu au sujet de la frontière fenno-russe a expiré en octobre 2016 et n'a pas été reconduit, aucun demandeur d'asile ne parvenait plus par cette frontière début 2017.

La réponse des autorités finlandaises a par ailleurs consisté à augmenter les moyens de l'Agence de l'immigration, Migri, afin d'accélérer le traitement des demandes d'asile, et à durcir la politique menée dans ce domaine – avec la suppression de l'autorisation de séjour pour raison humanitaire ou encore la modification des évaluations des conditions de sécurité dans les trois principaux pays d'origine des demandeurs. Le taux de réponses positives a baissé fortement à partir de mai 2016. Alors que près de 100 % des Irakiens obtenaient l'asile au cours de l'année 2015, ce taux est passé en dessous de 20 %. Pour les Somaliens, seul 1/5^e des demandes sont acceptées depuis l'été 2016. Les Syriens, relativement peu nombreux en 2015 comme en 2016, continuent en revanche à obtenir très majoritairement l'asile – avec 1 118 demandes acceptées sur 1 244 en 2016. Globalement, 27 % des décisions rendues en 2016 étaient positives.

f. Le Danemark

Le Danemark a reçu environ 6 000 demandeurs d'asile en 2016, contre 21 000 en 2015, année marquée par une hausse relativement significative – on comptait 15 000 demandes en 2014, ces chiffres étant à rapporter à la taille de la population (5,6 millions d'habitants). Le gouvernement danois a mis en œuvre une politique très restrictive en matière d'accueil. Les initiatives destinées à « décourager » les arrivées ont été renforcées par l'actuel gouvernement, après l'alternance, afin de tenir la principale promesse de campagne du Premier ministre, Lars Løkke Rasmussen : une baisse substantielle du nombre de demandeurs d'asile.

Une réforme du droit d'asile, adoptée fin janvier 2016, autorise la fouille des bagages des réfugiés et la confiscation de tout objet de valeur ou argent liquide au-delà de 1 340 euros. Cette « loi sur les bijoux » a officiellement été présentée comme visant à financer l'accueil. Par ailleurs, le montant des allocations accordées aux nouveaux arrivants a été substantiellement réduit, les règles relatives au regroupement familial ont été durcies – il n'est plus possible qu'à l'issue d'un délai de 3 ans, contre un an auparavant – et des frais de dossier de 3 700 couronnes, soit environ 500 euros, ont été introduits pour les demandes de permis de résidence permanente. Par ailleurs, des contrôles aux frontières aléatoires ont été rétablis entre l'Allemagne et le Danemark, en janvier 2016, comme entre le Danemark et la Suède. On peut aussi relever que le gouvernement danois a fait publier de la « publicité négative » dans des journaux libanais pour avertir du durcissement des règles d'accueil.

Le Danemark, disposant d'un « *opt-out* » dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, consacré par le protocole sur la position du Danemark annexé aux traités, n'est pas lié par la législation européenne en matière d'asile et de migrations, à l'exception d'un certain nombre de textes, en particulier les règlements Dublin II et Eurodac, sur le fondement d'un accord conclu en 2006 avec la Communauté européenne. Alors que le Premier ministre avait annoncé fin 2015 la disponibilité de son pays pour accueillir, à titre volontaire, 1 000 personnes dans

le cadre du mécanisme européen de relocalisation, le Danemark a finalement mis en avant son « *opt-out* ». Un programme d'accueil d'environ 500 réfugiés statutaires sélectionnés par l'ONU chaque année a également été suspendu jusqu'à nouvel ordre.

g. La Belgique

Avec 44 760 demandes d'asile enregistrées en 2015, venant essentiellement de pays d'Afrique et du Moyen-Orient, la Belgique a été très touchée par la crise des migrants et des réfugiés de 2015. La tendance était à la baisse en 2016 – 17 000 demandes avaient été enregistrées à la fin du mois de novembre dernier. S'agissant des étrangers en situation irrégulière sur le territoire belge, hors demandeurs d'asile, les interceptions étaient de l'ordre de quelques centaines par mois à la fin de l'année 2016, après un pic à plus de 1 000 par mois fin 2015 et début 2016.

En réponse à la crise migratoire, les autorités belges ont notamment mis en œuvre une politique volontariste d'incitation aux retours volontaires. La Belgique a par ailleurs rétabli les contrôles aux frontières avec la France entre le 23 février et le 20 avril 2016 dans la crainte d'un afflux en provenance de Calais. Des contrôles ponctuels et aléatoires restent opérés, principalement sur les aires d'autoroute, les gares et les aéroports. En matière d'asile, on peut relever la suppression de l'aide d'Etat dès la seconde demande d'asile et la mise en place d'une vérification approfondie des antécédents des demandeurs. Sur le plan européen, la Belgique est favorable à une évolution du système de Dublin et accorde une priorité aux contrôles aux frontières.

h. Les Pays-Bas

Le nombre de demandes d'asile, qui avait d'abord fortement augmenté aux Pays-Bas – passant de 16 750 en 2013 à 30 380 en 2014 et à 58 880 en 2015 – a connu une baisse sensible en 2016 – le ministère de la justice et de la sécurité s'attendait ainsi à un afflux total de 32 000 demandes sur l'ensemble de l'année. Leur composition a par ailleurs changé par rapport à 2015, avec une plus forte proportion de demandes venant de « pays d'origine sûrs » (Maroc et Algérie pour la plupart) et une diminution des demandes d'asile en provenance des Balkans.

Le climat politique néerlandais s'est fortement dégradé sur les questions migratoires. Cette évolution s'est notamment traduite par des incidents à caractère xénophobe dans des grands centres d'accueil et des actes d'intimidation à l'égard de responsables politiques au moment où la coalition gouvernementale trouvait un compromis sur un accueil qualifié de « sobre et équitable » – à savoir un accord sur une baisse générale des conditions d'accueil des demandeurs d'asile et une prise en charge limitée dans le temps et *a minima* – « lit, bain, pain » – pour ceux dont la demande d'asile a été rejetée. Le chef du parti PPV, Geert Wilders, qui dénonce

régulièrement une « invasion islamiste » et dont le parti est largement en tête des sondages depuis des mois, s'est prononcé pour la fermeture pure et simple des frontières.

5. Le Royaume-Uni

La problématique migratoire occupe une place centrale dans le débat public au Royaume-Uni, mais dans des termes très différents de ce que l'on observe dans d'autres pays européens. La principale question est celle du niveau structurellement élevé du solde migratoire (+335 000 personnes en juin 2016 – chiffre en année pleine –, alors que l'objectif avait été fixé de le ramener à 100 000), sous l'angle de la contribution à ce solde des ressortissants de pays de l'Union européenne, qui progresse régulièrement. Elle s'élevait à 188 000 personnes en 2015, la hausse étant largement due aux arrivées de ressortissants roumains et bulgares (58 000 entrées en 2015).

Selon de récents sondages, l'immigration est regardée comme le principal défi par toutes les tranches d'âge, sauf les 35-44 ans, et par presque toutes les catégories socio-professionnelles. Ce sujet a été au cœur de la campagne pour le référendum du 23 juin 2016 sur l'appartenance du pays à l'Union européenne et le vote en faveur du Brexit s'est largement joué sur la question de la libre circulation. Le débat public s'est cristallisé sur le thème de l'afflux de ressortissants de l'UE, vu comme se faisant au détriment d'immigrants originaires de pays du Commonwealth ou de migrants asiatiques à haut potentiel, et de leur accès aux prestations sociales. Dans son discours du 17 janvier dernier, Mme May a confirmé sa volonté de contrôler « l'immigration européenne », mettant en avant la pression sur les salaires et les revenus. S'agissant de l'immigration en provenance de pays tiers (hors UE), les Britanniques appliquent depuis Gordon Brown un système d'immigration choisie restrictif, qui a été renforcé en 2012.

En matière d'asile, le Royaume-Uni a connu une augmentation de 30 % des demandes entre mars 2015 et mars 2016 (avec un peu plus de 40 000 demandes sur cette période). Mais il faut souligner qu'il s'agissait de la sixième année consécutive de hausse et que l'on reste loin des pics historiques (plus de 103 000 demandes en 2002). Les principales nationalités sont les Iraniens (4 811), les Pakistanais (3 511), les Irakiens (3 374), les Erythréens (3 340) et les Afghans (3 133). Les chiffres concernant les trois premiers trimestres de l'année 2016 révèlent une tendance baissière prononcée (probablement moins de 30 000 demandes en année pleine).

Le Royaume-Uni a été moins affecté que d'autres Etats membres par la crise migratoire, bien qu'il constitue une destination idéalisée par certains migrants. En raison de l'insularité du territoire, les autorités britanniques pensent pouvoir assurer une certaine étanchéité des frontières et ont renforcé les contrôles à l'entrée et à la sortie, leur stratégie visant à assurer un examen exhaustif des voyageurs à

destination du Royaume-Uni. Pour la France, le principal sujet est celui des contrôles frontaliers entre les deux pays, la frontière britannique étant en quelque sorte avancée à Calais dans le cadre des accords conclus avec le Royaume-Uni.

S'agissant des conséquences du Brexit, il faut rappeler que la coopération franco-britannique en matière de contrôles frontaliers s'est développée sur la base de mécanismes bilatéraux au début des années 1990 et non dans un cadre européen – le protocole de Sangatte de 1991, le traité du Touquet de 2003 et plusieurs arrangements administratifs et protocoles additionnels qui les ont complétés (voir *infra*).

Le Royaume-Uni, qui n'appartient pas à l'espace Schengen et ne participe pas au mécanisme européen de relocalisation, a choisi de répondre à la crise migratoire sur le continent en annonçant l'accueil de 20 000 migrants syriens d'ici à 2020, choisis avec l'aide du HCR parmi les plus vulnérables ou ceux ayant un lien de famille avec des ressortissants installés au Royaume-Uni, et en apportant par ailleurs une aide humanitaire massive en réponse à la crise syrienne ⁽¹⁾.

6. La situation relativement atypique de la France

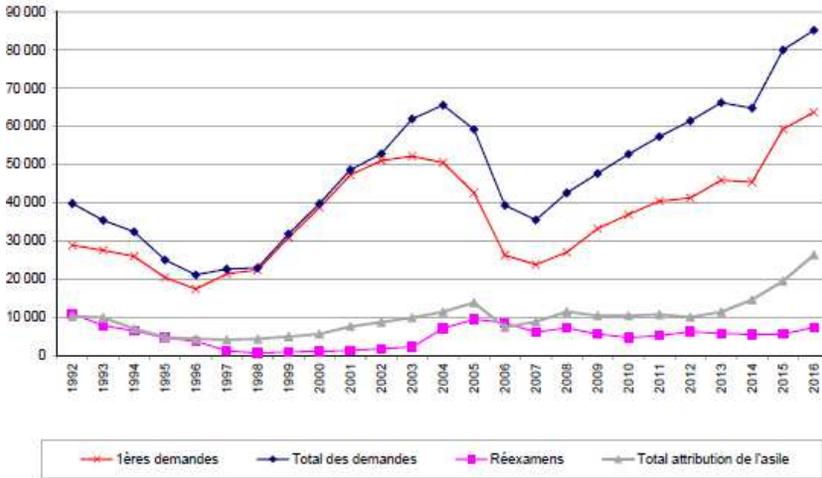
S'agissant de l'asile, la perception des évolutions est partiellement obscurcie par les délais d'enregistrement des demandes – l'Allemagne a ainsi enregistré l'année dernière un grand nombre de demandes de personnes arrivées en 2015 – et les dynamiques sont par ailleurs très différentes selon les Etats membres (voir *supra*). Au plan européen, la tendance était néanmoins à une nette décline en 2016 par rapport au pic atteint fin 2015. La situation est quelque peu différente en France. Elle a connu à la fois **un moindre pic de demandes d'asile en 2015, puis une moindre décline l'année dernière**.

En 2015, la demande d'asile a augmenté en France de 24 %, à un rythme soutenu mais nettement moindre qu'en Allemagne ou en Suède, par exemple. En 2016, la demande d'asile a continué à augmenter à un rythme modéré, estimé à 6,5 % ⁽²⁾. Le nombre de demandes est passé d'un peu moins de 65 000 en 2014 à environ 80 000 en 2015 et à un peu plus de 85 000 en 2016.

(1) Cf. le a) du III.A.3.

(2) Les chiffres définitifs pour l'année 2016 ne sont pas connus à ce stade.

L'ASILE EN FRANCE DEPUIS 1992



Source : OFPRA

A noter, toutefois, que **cette évolution ne rend pas entièrement compte de la pression réelle sur le système de l'asile, qui est plus élevée** : la demande enregistrée dans les guichets uniques, intégrant les demandeurs d'asile dont un autre Etat est responsable au titre du règlement de Dublin, a ainsi augmenté d'environ 25 % en 2016. La part des « Dublinables » a connu une hausse sensible, passant de 11 % au premier trimestre à 35 % au dernier trimestre. La fermeture, relative, de la route des Balkans au printemps 2016 n'a pas empêché des « mouvements secondaires » importants vers l'Europe occidentale, notamment la France et l'Autriche. En témoignent notamment le pic des demandes d'asile atteint au niveau européen à l'automne 2016 et les demandes de réadmission depuis la France dans le cadre de la procédure dite « Dublin ». Elles ont augmenté de 375 % vers l'Allemagne, de 163 % vers l'Italie et de 80 % vers l'Autriche sur les sept premiers mois de l'année 2016.

Les effets de l'augmentation de la pression migratoire et de la demande d'asile se concentrent sur certains territoires, de manière très localisée, en particulier vers Vintimille, dans le Calaisis et en région parisienne.

La pression migratoire reste forte dans *la zone Sud, en particulier vers Vintimille*. On comptait plus de 800 interpellations par semaine d'étrangers en situation irrégulière dans les Alpes-Maritimes à la mi-février 2017. Du côté italien de la frontière, outre les migrants dispersés dans les environs, un camp de la Croix-Rouge installé à Vintimille abritait alors environ 200 migrants. Les effectifs policiers ont été renforcés du côté français et M. Skuli a estimé que la coopération se déroule dans de bonnes conditions avec les autorités italiennes, comme en témoigne le taux de réadmission – environ 96 % fin novembre 2016. Néanmoins, la

source des difficultés ne se trouve pas à la frontière franco-italienne, mais en amont, dans les arrivées toujours aussi nombreuses en Italie par la route de la Méditerranée centrale.

La région parisienne reçoit une part importante de la pression migratoire. De nombreuses opérations de démantèlement de campements ont ainsi lieu depuis juin 2015. Une opération menée à Paris fin 2016, vers la place Stalingrad, a concerné jusqu'à 3 800 personnes. L'Île-de-France, qui concentre structurellement 40 % des demandes d'asile, est particulièrement attractive par suite d'une forte densité de moyens de transport et de la présence d'importantes communautés étrangères déjà installées. Des efforts de répartition visent à désengorger Paris – environ 8 000 personnes ont été dirigées en 2016 vers des centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) situés dans d'autres parties du territoire et 2 000 vers des CAO.

Les CAO

Les centres d'accueil et d'orientation (CAO), créés en octobre 2015, ont pour vocation d'accueillir temporairement des migrants en situation de grande précarité. Ils bénéficient d'un accompagnement visant à l'ouverture des droits auxquels ils peuvent prétendre, à un accès à une offre de soins, si nécessaire, et à une orientation vers d'autres structures ou dispositifs adaptés à leur situation juridique, les CAO n'étant pas des structures d'hébergement pérenne. Un suivi sanitaire et social est assuré grâce à la mobilisation d'associations locales.

Fin janvier 2017, 310 CAO étaient implantés dans 84 départements, accueillant près de 10 000 personnes. Depuis la création du dispositif, en octobre 2015, plus de 17 000 migrants sont passés par un CAO, 80 % d'entre eux s'inscrivant alors dans une démarche de demande d'asile en France.

Par ailleurs, deux centres ont ouvert en région parisienne afin d'assurer un accueil sur une courte durée et une orientation, selon les situations individuelles. Un centre humanitaire d'accueil pour les réfugiés, ouvert en novembre 2016, abrite un « pôle accueil » dédié aux primo-arrivants susceptibles de demander l'asile et un lieu de mise à l'abri temporaire pour hommes isolés. Un centre d'hébergement d'urgence, destiné aux personnes les plus vulnérables (femmes enceintes et isolées, familles) a ensuite ouvert en janvier 2017 à Ivry-sur-Seine.

A proximité de Calais, un campement de fortune a notamment grossi jusqu'à l'été 2016, jusqu'à atteindre environ 7 000 personnes. Cet afflux est notamment lié à la présence du lien transmanche, le Calaisis étant une zone de transit pour des personnes désireuses de rejoindre le Royaume-Uni. L'évacuation complète du camp, engagée à la fin du mois d'octobre dernier, a conduit à la réorientation de près de 5 500 majeurs vers des CAO et d'environ 2 000 mineurs vers 73 centres spécialisés – des CAO pour mineurs isolés (CAOMI) – destinés à leur apporter un accompagnement spécifique. La France a par ailleurs obtenu une

participation du gouvernement britannique au traitement de la situation dans le Calaisis.

A la fin du mois de janvier 2017, le gouvernement britannique avait contribué financièrement à la gestion de la crise pour plus de 100 millions d'euros, dont 80 % destinés à la sécurisation des infrastructures de transport (ports de Calais et de Dunkerque, tunnel sous la Manche). Le reste de la contribution financière britannique a participé au financement des places créées dans les CAO afin d'héberger des migrants en provenance de Calais.

La contribution financière du Royaume-Uni à la réponse à la crise migratoire du Calaisis

S'agissant du port de Calais, la déclaration franco-britannique de septembre 2014 a créé un fonds conjoint de 15 millions d'euros en vue de la sécurisation du port et de ses alentours. Les montants effectivement engagés par les Britanniques s'élèvent à presque 24 millions d'euros, bien au-delà de l'engagement initial.

La question de la sécurisation du tunnel était l'un des points abordés dans le cadre de la déclaration conjointe d'août 2015, sans qu'un chiffre soit avancé. A ce jour, le financement britannique pour le tunnel s'élève à presque 53 millions d'euros.

La priorisation des travaux concernant le port et le site d'Eurotunnel est décidée après la réalisation d'études conjointes de sécurité, examinées en comité de pilotage local en sous-préfecture de Calais puis validées en comité franco-britannique.

En ce qui concerne le port de Dunkerque, les Britanniques ont d'ores et déjà contribué à hauteur de 6,1 millions d'euros au renforcement de la sécurité dans le cadre du développement du port.

A l'issue d'un accord conclu en octobre 2016, une contribution financière complémentaire d'un montant de 42 millions d'euros a été acceptée par le gouvernement britannique pour les frais occasionnés par les opérations de démantèlement du campement à Calais (notamment les transferts en bus et la mobilisation de places d'hébergement), ainsi que pour continuer à effectuer des travaux de sécurisation et éviter la formation de nouveaux campements.

Données à jour au 6 février 2017.

Source : questionnaire à la direction générale des étrangers en France.

Le renforcement de la coopération avec les Britanniques sur la situation dans le Calaisis s'est également traduit par la prise en charge de mineurs non accompagnés. Les Britanniques se sont engagés à accepter ceux ayant un lien de parenté dans leur pays, au titre du règlement de Dublin, et ceux en situation de vulnérabilité dont l'intérêt supérieur est de rejoindre le Royaume-Uni, en application de l'« amendement Dubs ».

L'amendement « Dubs »

Adopté lors de l'examen de la loi de 2016 relative à l'immigration, à l'initiative de Lord Dubs, un parlementaire qui avait lui-même fui les persécutions nazies pendant la seconde guerre mondiale, l'amendement « Dubs » a créé un dispositif de relocalisation au Royaume-Uni, depuis d'autres pays européens, de mineurs non accompagnés. Leur nombre n'est pas précisé par la loi, mais établi en concertation avec les autorités locales britanniques. La ministre de l'intérieur britannique, Mme Amber Rudd, a annoncé début février 2017 que ce programme prendrait fin lorsque 350 mineurs non accompagnés auraient été accueillis à ce titre – en indiquant qu'il y en avait déjà eu environ 200.

Selon des instructions publiées par le ministère de l'intérieur britannique, le 8 novembre 2016, les mineurs éligibles depuis Calais doivent remplir au moins l'un des critères suivants :

- être âgé de 12 ans ou moins ;
- courir un risque d'exploitation sexuelle ;
- être âgé de 15 ans ou moins et être de nationalité soudanaise ou syrienne (ces deux nationalités faisant l'objet d'un taux de protection au moins égal à 75 %) ;
- être âgé de moins de 18 ans et accompagner un proche remplissant l'un des critères précédents.

Par ailleurs, le transfert au Royaume-Uni doit être dans l'intérêt supérieur de l'enfant, qui devait être présent à Calais avant le 24 octobre 2016 et être arrivé en Europe avant le 20 mars précédent.

Au 20 janvier 2017, 869 mineurs avaient été transférés au Royaume-Uni depuis le 1^{er} janvier 2016, dont 784 depuis le début du démantèlement du camp de Calais. Sur ce total, on comptait 164 transferts sur la base de l'amendement « Dubs » et 620 en application du règlement de Dublin. Des refus ont été opposés aux motifs que les liens familiaux étaient trop ténus et, plus marginalement, qu'il ne s'agissait pas de mineurs, selon l'appréciation des Britanniques.

Outre les arrangements d'ores et déjà conclus pour la prise en charge de la situation dans le Calais, la question d'une révision d'ensemble des accords relatifs à la gestion de la frontière pourrait se poser à terme, dans le cadre du Brexit. Il s'agit en particulier des accords dits du Touquet, qui permettent aux Britanniques d'assurer en France le contrôle des entrées au Royaume-Uni et aux Français d'assurer au Royaume-Uni le contrôle des entrées en France. La difficulté résulte de l'asymétrie des flux.

Accords conclus avec le Royaume-Uni pour la gestion de la frontière commune

On pourra citer en particulier :

- le traité du 12 février 1986, dit « Traité de Canterbury », relatif à la construction et l'exploitation par des sociétés privées concessionnaires d'une liaison fixe transmanche (article 4 : « police et contrôles frontaliers ») entre la République Française et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ;

- l'arrangement administratif du 19 mai 1989 relatif à la lutte contre le terrorisme, le crime organisé, le trafic de drogue et l'immigration clandestine ;
- le protocole du 25 novembre 1991, connu sous le nom de « Protocole Sangatte », relatif aux contrôles frontaliers et à la police, à la coopération judiciaire en matière pénale, à la sécurité civile et à l'assistance mutuelle, concernant la liaison fixe transmanche ;
- l'arrangement du 29 juin 1994 relatif à l'application du protocole du 25 novembre 1991 en ce qui concerne les contrôles frontaliers dans les trains directs empruntant la liaison fixe transmanche ;
- le protocole additionnel du 29 mai 2000 (dit « protocole additionnel au protocole Sangatte de 1991 ») relatif à la création de bureaux chargés du contrôle des personnes empruntant la liaison ferroviaire reliant la France et le Royaume-Uni ;
- l'arrangement du 6 juin 2001 relatif à l'application du protocole additionnel au protocole Sangatte ;
- le traité du 4 février 2003, dit « Traité du Touquet », relatif à la mise en œuvre de contrôles frontaliers dans les ports maritimes de la Manche et de la mer du Nord des deux pays (lutte contre l'immigration clandestine) ;
- l'arrangement signé à Coquelles le 16 octobre 2003 relatif à la mise en place de zones de contrôle en application du traité du Touquet ;
- l'arrangement administratif du 24 novembre 2003 relatif à la mise à disposition par le Gouvernement du Royaume-Uni de matériel de détection humaine dans les ports maritimes français de la Manche et de la mer du Nord ;
- l'arrangement administratif du 19 février 2004 relatif à l'application du traité du Touquet et concernant les contrôles juxtaposés mis en œuvre sur les ports de Douvres et de Calais ;
- l'arrangement administratif du 6 juillet 2009 relatif à l'action conjointe des Gouvernements de la France et du Royaume-Uni visant à sécuriser la frontière commune et lutter contre l'immigration irrégulière ;
- l'arrangement administratif du 2 novembre 2010 relatif au renforcement de la frontière.

La dénonciation de nos accords avec les Britanniques n'est probablement pas la voie à suivre, du moins dans l'immédiat. On ne connaît pas les conséquences du Brexit : il n'y aurait pas de sens de dénoncer l'accord du Touquet si les Britanniques restaient dans le système de Dublin, car ils exerceraient leurs contrôles et renverraient en France tous les demandeurs d'asile qui seraient passés. Par ailleurs, les Britanniques apportent à Calais des financements importants qui risqueraient d'être remis en cause. Il en résulterait aussi un important phénomène d'aspiration des flux sur notre propre territoire, puisque l'on saurait que l'on peut désormais passer plus facilement au Royaume-Uni depuis la France.

A la différence de ce que l'on a pu constater dans d'autres Etats membres de l'Union européenne (voir *supra*), **l'augmentation de la demande d'asile ne s'est pas traduite par une dégradation de la protection internationale accordée en France.** La loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme de l'asile repose sur un équilibre entre l'amélioration des droits et garanties dont bénéficient les

demandeurs, notamment la possibilité d'être accompagnés par un tiers lorsqu'ils sont reçus en entretien à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), et un souci d'efficacité des procédures afin de contribuer à la réduction des délais de traitement, objectif qui est également assuré grâce à une importante réforme interne à l'OFPRA et à l'augmentation de ses moyens, qui ont quasiment doublé en 4 ans.

Il faut relever que l'augmentation du nombre de demandes d'asile s'est accompagnée d'une hausse du taux de protection. Il est passé d'un peu plus de 21,5 % en 2012 à environ 38 % en 2016. La présence d'un nombre croissant de ressortissants de certaines nationalités dans les demandes d'asile, en particulier des Afghans, des Soudanais, des Erythréens, des Syriens et des Irakiens appartenant à des minorités religieuses, a contribué à cette évolution.

LES DIX PREMIERS PAYS D'ORIGINE DES DEMANDEURS D'ASILE EN FRANCE

	2015		2016
Soudan	5 091	Soudan	5 868
Syrie	3 403	Afghanistan	5 641
Kosovo	3 139	Haïti	4 854
Bangladesh	3 071	Albanie	4 599
Haïti	3 049	Syrie	3 562
Rép. Dém. Congo	2 937	Rép. Dém. Congo	2 549
Chine	2 814	Guinée	2 334
Albanie	2 245	Bangladesh	2 276
Irak	2 145	Algérie	1 972
Afghanistan	2 122	Chine	1 855

Source : OFPRA

Le taux de protection accordé au stade de l'OFPRA, c'est-à-dire avant que la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ne se prononce éventuellement, lorsqu'elle est saisie d'un recours, est passé de 9,3 % en 2012 à un peu moins de 30 % en 2016, ce qui tend à corriger une anomalie ancienne. Les personnes en besoin de protection ont en effet vocation à se voir reconnaître le statut de réfugié ou la protection subsidiaire dès l'examen de leur demande d'asile par l'OFPRA.

La hausse du nombre de demandes a conduit à **de fortes tensions sur le système de l'asile en France, mais sans aboutir à une situation de crise**, notamment grâce au quasi-doublement du nombre de places dans les centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) sur la période 2013-2017 et aux efforts tendant à réduire les délais d'examen des demandes⁽¹⁾. Leur enregistrement continue toutefois à faire l'objet d'une difficulté particulière, compte tenu de l'engorgement des structures, notamment les plateformes d'accueil des demandeurs

(1) Voir notamment l'Avis de votre Rapporteur sur les crédits de la mission budgétaire « Immigration, asile et intégration » du projet de loi de finances pour 2017 (consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/budget/plf2017/a4128-tVII.pdf>).

d’asile en Île-de-France. Il faut ainsi plusieurs semaines pour entrer dans la procédure. Des efforts restent nécessaires afin d’y remédier, non seulement en augmentant les moyens mais aussi en assurant un meilleur équilibre entre les territoires.

Dans un contexte marqué par une augmentation du nombre des nouveaux bénéficiaires d’une protection internationale, passé d’environ 10 000 à un peu moins de 26 500 entre 2012 et 2016, et en outre par une certaine évolution des profils – on compte, par exemple, davantage de personnes n’ayant pas d’attaches particulières avec la France – **les efforts engagés en matière d’intégration des réfugiés doivent se poursuivre**. Il existe déjà une mobilisation importante, notamment grâce à des bénévoles, dont les efforts méritent d’être davantage soutenus par l’Etat. Par ailleurs, le plan « migrants » du 17 juin 2015 a mis en place des éléments de réponse en ce qui concerne l’accès au logement ⁽¹⁾. Une politique plus volontariste d’accompagnement devient nécessaire pour répondre aux questions qui peuvent se poser en matière de logement, de maîtrise de la langue française et de formation professionnelle.

La situation n’est pas satisfaisante, comme l’a montré en septembre dernier une étude réalisée par l’OCDE avec la Commission européenne sur des données de 2014 – tenant donc compte du « stock » et non de la vague récente d’arrivées. Il faut 20 ans pour que les réfugiés atteignent le même taux d’emploi que le reste de la population. Le degré de maîtrise de la langue française est un facteur clef : des études ont montré les répercussions considérables des compétences linguistiques. En moyenne en Europe, le taux d’emploi des réfugiés est de 27 % pour un niveau débutant, de 59 % pour un niveau intermédiaire et de 67 % pour un niveau avancé. Outre la question de la langue, il faudrait renforcer le bilan et la reconnaissance des compétences, et offrir la possibilité de se requalifier – il est, par exemple, assez différent d’être mécanicien en Syrie et en France...

Des efforts sont nécessaires non seulement pour améliorer la qualité de l’accueil des réfugiés, mais aussi d’un point de vue économique et fiscal, la question de leur contribution sur ce plan étant légitime. C’est également important pour l’opinion publique. Selon une enquête IPSOS de juillet 2016, seuls 5 % des Français se disent confiants que les réfugiés vont bien s’intégrer dans la société, et 17 % à peu près confiants. Le taux cumulé de ces deux réponses est de 40 % au Royaume-Uni, contre seulement 22 % en France.

Enfin, comme le montrent les deux tableaux ci-après, **l’immigration légale a progressé à un rythme modéré**. Les admissions au séjour de ressortissants de pays tiers, n’appartenant pas à l’Union européenne, sont passées d’un peu moins de

(1) Le plan d’action « Répondre au défi des migrations : respecter les droits, faire respecter le droit », présenté en Conseil des ministres par M. Bernard Cazeneuve et Mme Emmanuelle Cosse, alors respectivement ministre de l’intérieur et ministre du logement, visait notamment à mobiliser 5 000 places de logement pour des réfugiés et des bénéficiaires d’une protection subsidiaire.

200 000 par an en 2012 à un peu moins de 230 000 en 2016 ⁽¹⁾. Elles étaient en augmentation de 4,6 % l'année dernière, principalement par suite de la hausse des admissions pour motifs économiques (22 575 titres délivrés, soit +9,4 %) et surtout pour motifs humanitaires (32 285 titres, +41 %). L'immigration familiale a poursuivi son recul (88 010 titres délivrés en 2016, soit -2,3 %). En parallèle, le stock de titres de séjour en cours de validité a légèrement augmenté à la fin de l'année 2016 (+3,4 %).

L'ADMISSION AU SÉJOUR DE RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS

		2010	2011	2012	2013	2014	2015 définitif	2016 estimé
A. Economique	1 - Compétences et talents	319	289	286	251	228	220	220
	2 - Actif non salarié	121	121	169	140	147	169	220
	3 - Scientifique	2 268	2 073	2 691	3 036	3 267	3 763	3 350
	4 - Artiste	181	173	160	146	175	199	150
	5 - Salarié	13 738	13 559	11 201	12 881	13 692	14 495	16 825
	6 - Saisonnier ou temporaire	1 653	1 619	1 506	1 346	1 545	1 782	1 810
	Total	18 280	17 834	16 043	17 800	19 054	20 628	22 575
B. Familial	1 - Famille de Français	49 838	48 952	52 070	50 245	50 920	50 143	48 725
	2 - Membre de famille	15 678	14 809	16 581	23 127	23 099	23 786	23 885
	3 - Liens personnels et familiaux	17 666	17 411	18 519	20 342	18 307	16 184	15 400
	Total	83 182	81 172	87 170	93 714	92 326	90 113	88 010
C. Étudiants	Total	65 281	64 928	58 857	62 815	64 996	70 023	70 250
D. Divers	1 - Visiteur	6 152	6 309	6 389	6 716	6 787	6 745	6 660
	2 - Etranger entré mineur	3 704	3 918	4 762	4 993	5 379	5 587	5 820
	3 - Rente accident du travail	70	45	39	24	22	13	20
	4 - Ancien combattant	153	141	154	257	200	163	310
	5 - Retraité ou pensionné	906	544	573	547	666	714	855
	6 - Motifs divers	587	676	707	611	688	644	765
	Total	11 572	11 633	12 624	13 148	13 742	13 866	14 430
E. Humanitaire	1 - Réfugié et apatride	10 073	9 715	10 000	9 936	11 483	13 656	19 845
	2 - Asile territorial/protection subsidiaire	1 759	1 618	2 024	1 956	2 364	2 614	5 535
	3 - Etranger malade	6 325	6 122	6 396	5 986	6 912	6 555	6 785
	4 - Victime de la traite des êtres humains	63	32	36	38	63	45	70
	5 - Victime de violences conjugales						33	50
	Total	18 220	17 487	18 456	17 916	20 822	22 903	32 285
Total		196 535	193 054	193 120	205 393	210 940	217 533	227 550

Source : AGDREF/DSED

(1) Données publiées par la DGEF le 16 janvier 2017. Les chiffres pour 2016 ne sont pas définitifs.

TITRES DE SÉJOUR DÉTENUS PAR DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS *

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
France métropolitaine	2 377 377	2 454 195	2 523 424	2 606 724	2 664 037	2 734 413	2 826 343
DOM	62 977	65 177	67 989	87 730	93 648	102 543	109 556
COM	15 131	15 616	17 443	6 218	6 229	6 282	6 182
Total	2 455 485	2 534 988	2 608 856	2 700 672	2 763 914	2 843 238	2 942 081

* Un titre valide ne correspond pas exactement à la présence d'un ressortissant étranger sur le territoire, car le titre reste valide même si l'étranger a décidé de quitter la France. Par ailleurs, à l'intérieur du stock de titres valides, des mouvements peuvent avoir lieu. Un ressortissant étranger peut se voir délivrer, en renouvellement, un titre différent de celui qu'il avait obtenu en première demande, notamment lorsque des étudiants changent de statut.

Source : AGDREF/DSED.

B. L'UNION EUROPÉENNE N'ÉTAIT PAS PRÊTE À AFFRONTER LA CRISE

Les difficultés rencontrées au moment de l'accélération des flux migratoires vers l'Europe, en 2015, ont révélé l'impréparation de l'UE et un défaut de réflexe collectif de ses Etats membres lorsque la crise s'est déclenchée.

1. Une réponse collective qui a beaucoup tardé

Le représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne, l'ambassadeur Pierre Sellal, a souligné devant la délégation qui s'est rendue à Bruxelles, le 11 janvier dernier, que si le risque théorique d'une telle crise migratoire était connu depuis longtemps, en raison des inégalités de développement, de la croissance démographique et de l'instabilité dans notre voisinage, **cette question n'avait jamais été traitée jusque-là au sein de l'UE comme une priorité au niveau politique le plus élevé**. La crise en ex-Yougoslavie est le seul moment où une action concertée avait eu lieu. Malte, compte tenu de sa situation, plaidait pourtant en faveur d'un mécanisme de répartition depuis son adhésion.

Ainsi que l'a noté pour sa part M. Pierre Vimont ⁽¹⁾, qui a notamment été secrétaire général du Service européen d'action extérieure, il existait certes **des embryons de politique commune** avec les règles de Schengen et celles de Dublin, ou du moins des éléments communs de procédure, mais chaque Etat était resté libre de ses décisions en matière d'asile et de migration. L'UE a donc été prise de court et a fini par être forcée « d'inventer une politique en marchant ».

A chaque vague migratoire précédente – de l'Afrique de l'Ouest et des Canaries vers l'Espagne, puis de la Libye vers l'Italie –, l'UE avait été « trop heureuse de laisser chacun définir sa propre réponse ». L'Espagne a ainsi mis en place une politique nationale, reposant sur des accords bilatéraux, même si

(1) Audition du 13 octobre 2016.

Bruxelles y a apporté une contribution financière ⁽¹⁾. De même, l'Italie a conclu des accords avec la Libye de Kadhafi, aux termes desquels ce pays devait conserver les migrants sur son sol en échange d'un certain nombre de contreparties.

M. Vimont a souligné qu'une même approche a d'abord prévalu quand la vague actuelle a atteint des proportions sans précédent. Mais l'Italie et la Grèce ont fini par lâcher prise, car elles étaient débordées, laissant largement passer les flux sans respecter pleinement les règles européennes en vigueur. La Commission européenne a d'ailleurs engagé en décembre 2015 une procédure d'infraction contre ces deux pays au titre du non-respect du règlement Eurodac, qui prévoit la prise des empreintes dactyloscopiques des demandeurs d'asile et leur transmission à un système central.

2. Des dispositifs lacunaires en matière de gestion des frontières extérieures et d'asile

La crise migratoire a fait apparaître au grand jour de sérieuses lacunes dans une partie des mécanismes existants.

L'accélération des flux vers l'UE s'est accompagnée de « **manquements graves** » dans la gestion des frontières extérieures en Grèce, « par défaut de surveillance des frontières et défaut d'identification des migrants en situation irrégulière », conduisant à d'importants mouvements secondaires de personnes en situation irrégulière à l'intérieur de l'espace Schengen ⁽²⁾.

Une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, dite Frontex, est certes active depuis 2005, mais la crise migratoire a révélé à quel point son mandat et ses moyens étaient restés limités.

Les critiques portent principalement sur la **trop grande dépendance de Frontex à l'égard des États membres**, à la fois pour autoriser ses interventions – le directeur de l'immigration au ministère de l'intérieur, M. Benoît Brocart, a relevé que la Grèce a mis des mois pour demander formellement une opération de Frontex, laquelle a donc été mise en œuvre avec beaucoup de retard ⁽³⁾ – et pour se déployer sur le terrain. N'ayant pas elle-même suffisamment d'effectifs et de matériel, Frontex dépend des contributions des États membres. La création d'une nouvelle Agence européenne de garde-côtes et de garde-frontières doit permettre de remédier en partie à ces difficultés (voir *infra*).

(1) Cf. le d) du IV.C.2.

(2) Communication de la Commission européenne, « Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route », 4 mars 2016.

(3) Audition du 6 juillet 2016.

Les moyens déployés dans le cadre de Frontex

Fin janvier 2017, plus de 1 550 agents étaient déployés dans le cadre d'opérations conjointes aux frontières extérieures : 760 en Grèce, 600 en Italie et en Méditerranée centrale, 130 en Bulgarie, 70 dans d'autres Etats membres sur la route des Balkans occidentaux ; 24 bateaux étaient alors engagés, ainsi que 6 hélicoptères et avions, plus de 80 voitures de patrouille et 13 véhicules avec vision thermique.

L'absence de maîtrise des frontières extérieures a conduit plusieurs Etats membres à décider de rétablir leurs propres contrôles sur certains segments des frontières intérieures dans la deuxième partie de l'année 2015. Les défaillances aux frontières extérieures ont ainsi conduit à **la remise en cause du système de Schengen**, qui constitue pourtant l'un des principaux acquis de l'UE pour les citoyens européens et, à travers le principe de libre circulation, un pilier du marché intérieur.

Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures

Huit Etats, la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, la Hongrie, l'Autriche, la Slovénie, la Suède et la Norvège, ont décidé le rétablissement de contrôles sur certains segments des frontières intérieures, à partir de septembre 2015, invoquant « l'afflux d'un grand nombre de migrants sans papiers ou munis de documents autres que ceux requis, y compris de mineurs, et le fait que ces mouvements massifs de population mettent les capacités d'accueil de leurs autorités nationales à rude épreuve et constituent une menace grave pour leur ordre public ou leur sécurité intérieure »⁽¹⁾.

La France a rétabli des contrôles sur l'ensemble de ses frontières nationales en novembre 2015, pour des raisons ne tenant pas à la migration irrégulière. Ils ont d'abord été rétablis pour sécuriser la conférence Paris Climat 2015, puis dans le cadre de l'état d'urgence, à la suite des attentats commis sur notre territoire. A ce stade, la France a notifié la prolongation de ses contrôles jusqu'au 15 juillet 2017.

Le 7 février dernier, sur proposition de la Commission européenne, le Conseil a recommandé de prolonger une nouvelle fois, pour trois mois supplémentaires, les contrôles rétablis par cinq Etats membres, l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Norvège et la Suède, à certaines frontières intérieures de l'espace Schengen :

- Autriche : à la frontière terrestre avec la Hongrie et à la frontière terrestre avec la Slovénie ;
- Allemagne : à la frontière terrestre avec l'Autriche ;
- Danemark : dans les ports depuis lesquels sont assurées des liaisons par transbordeur vers l'Allemagne et à la frontière terrestre avec l'Allemagne ;
- Suède : dans les ports suédois situés dans les régions de police Sud et Ouest, et au pont de l'Öresund ;

(1) Communication de la Commission européenne, « Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route », 4 mars 2016.

- Norvège : dans les ports depuis lesquels sont assurées des liaisons par transbordeur vers le Danemark, l'Allemagne et la Suède.

Des défaillances dans le fonctionnement et la conception du régime d'asile européen commun (RAEC) sont également apparues.

Ce système, bien qu'il soit méconnu, est l'un des grands acquis de la construction européenne. L'UE est la seule zone au monde dont les Etats membres se sont dotés d'un système d'asile structuré en commun. La constitution progressive du RAEC, au moyen de deux « paquets asile », a conduit certains Etats membres qui n'avaient pas de tradition dans ce domaine à mettre en place une législation et à se doter de capacités.

La mise en place progressive d'un régime d'asile européen commun

Le rapprochement des systèmes d'asile au sein de l'Union européenne s'est déroulé en deux temps.

Conformément au traité d'Amsterdam, entré en vigueur en 1999, des « normes minimales » ont d'abord été adoptées en ce qui concerne : les conditions d'accueil des demandeurs d'asile (directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003, dite « Accueil ») ; les conditions pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale et le contenu juridique de cette protection (directive 2004/83/CE du 29 avril 2004, dite « Qualification ») ; la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié (directive 2005/85/CE du 1^{er} décembre 2005, dite « Procédures »).

Le règlement « Dublin II », adopté en 2003⁽¹⁾, a par ailleurs remplacé la convention dite de Dublin, entrée en vigueur en 1997, qui permet de déterminer l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile⁽²⁾. Un système d'information dit « Eurodac » avait vu le jour en 2000 pour faciliter l'application du règlement « Dublin II »⁽³⁾ : un système de comparaison d'empreintes digitales permet de vérifier si une personne a déjà formulé une demande dans un autre pays de l'UE ou est entrée irrégulièrement sur le territoire de l'Union.

Il faut également signaler qu'une directive organisant un mécanisme de protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées a été adoptée en 2001⁽⁴⁾, à la suite du conflit en ex-Yougoslavie et de la crise du Kosovo. Cette protection temporaire n'a toutefois jamais été mise en œuvre jusqu'à présent.

(1) Règlement 2003/343 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers.

(2) La création de l'espace Schengen a poussé à attribuer à un seul Etat membre la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile. Il s'agissait de prévenir les demandes multiples et les mouvements secondaires entre les Etats membres, rendus possibles par la libre circulation, mais aussi de garantir qu'il y ait toujours un Etat responsable de l'examen d'une demande, afin d'éviter le phénomène des « demandeurs en orbite ».

(3) Règlement n° 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin.

(4) Directive 2001/55/CE du Conseil, du 20 juillet 2001, relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

Une nouvelle étape a été franchie avec le traité de Lisbonne, entré en vigueur en décembre 2009, qui prévoit le développement d'une « *politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle aux frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre États membres et qui est équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers* » (article 67, paragraphe 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou TFUE). L'objectif n'est plus seulement de mettre en place des normes minimales, mais un « *système européen commun d'asile* » (article 78 du TFUE).

Une harmonisation plus poussée a ainsi été engagée dans le cadre de la révision de la directive « Qualification »⁽¹⁾ en 2011, puis des directives « Accueil »⁽²⁾ et « Procédures »⁽³⁾ en 2013. Un règlement « Dublin III »⁽⁴⁾ et une refonte du règlement « Eurodac » ont également vu le jour⁽⁵⁾. Parallèlement, un Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) a été établi par un règlement de 2010⁽⁶⁾ en vue de renforcer la coopération pratique entre les États membres, de soutenir ceux dont les régimes d'asile sont soumis à des pressions particulières et d'accompagner la mise en œuvre du RAEC.

Les propositions présentées par la Commission européenne en 2016 visent à réviser une nouvelle fois les directives « Accueil », « Procédures » et « Qualification », ainsi que les règlements « Dublin » et « Eurodac », et à créer un mécanisme européen de réinstallation depuis des pays tiers (règlement dit « Réinstallations »).

Les afflux massifs de 2015 et 2016 ont néanmoins démontré la nécessité de revoir cette construction pour garantir son efficacité et sa pérennité. Le dernier « paquet asile » est à peine antérieur à la crise migratoire, puisqu'il date de 2011-2013, mais il n'était pas prévu pour un temps de crise.

Le système de Dublin fait peser l'essentiel de la responsabilité sur les pays de première entrée, ce qui était difficilement tenable quand les arrivées dans les îles grecques ont dépassé leur population. Les défaillances se sont alors reportées sur d'autres États membres et les mesures prises dans l'urgence pour essayer de remédier à la situation n'ont pas fonctionné. Les « relocalisations », destinées à

(1) Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection.

(2) Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

(3) Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

(4) Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

(5) Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013.

(6) Règlement (UE) n° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile.

assurer une solidarité dans le traitement des demandes d’asile, n’ont quasiment pas été mises en œuvre (voir *infra*).

Inéquitable, le système de Dublin est également peu efficace en pratique, ce dont témoigne la faiblesse du taux de transfert effectif des personnes dont il est considéré que la demande d’asile devrait relever d’un autre Etat membre. En 2015, ce taux était globalement de 17 %. En France, il est passé de 6,2 % en 2015 à 9,5 % à l’issue de l’année 2016. On peut toutefois observer que le taux de transfert oscille entre 15 % vers l’Allemagne ou la Suède et 1 % vers la Hongrie — pour mémoire, aucun transfert ne peut à ce stade être réalisé vers la Grèce.

Le système de Dublin n’est pas seul en cause dans les dysfonctionnements constatés ces dernières années : les divergences entre les systèmes d’asile ont une part de responsabilité dans les mouvements secondaires vers d’autres Etats membres. Il reste en pratique des différences importantes de traitement des demandeurs d’asile, notamment quant à la durée des procédures ou aux conditions d’accueil. Par ailleurs, le taux de reconnaissance d’une protection varie parfois dans des proportions considérables d’un Etat membre à l’autre, pour une même nationalité. Sur les trois premiers trimestres de l’année 2016, le taux d’octroi d’une forme de protection internationale aux Afghans s’élevait à 70 % en Italie (y compris la protection humanitaire), alors qu’il dépassait à peine 2 % en Bulgarie.

L’évolution de la part des demandeurs d’asile faisant l’objet d’une procédure Dublin peut donner une idée de l’ampleur des mouvements secondaires. On a observé en France un doublement des demandes d’asile placées en procédure Dublin entre 2015 et 2016 – 22 500 l’année dernière, soit 22 % du total. Cette évolution est essentiellement imputable aux mouvements secondaires, puisque l’on a enregistré 67 % de requêtes de reprise en charge, concernant en premier lieu des personnes ayant déposé une demande d’asile en Allemagne (4 900) et en Italie (3 500).

3. Une série de réponses d'urgence, aux effets inégaux

Devant l’ampleur des pertes humaines, les moyens des opérations coordonnées par Frontex en Méditerranée, « Triton » en Italie et « Poséidon » en Grèce, ont été triplés à partir de mai 2015.

a. Le renforcement des opérations coordonnées par Frontex en Italie et en Grèce

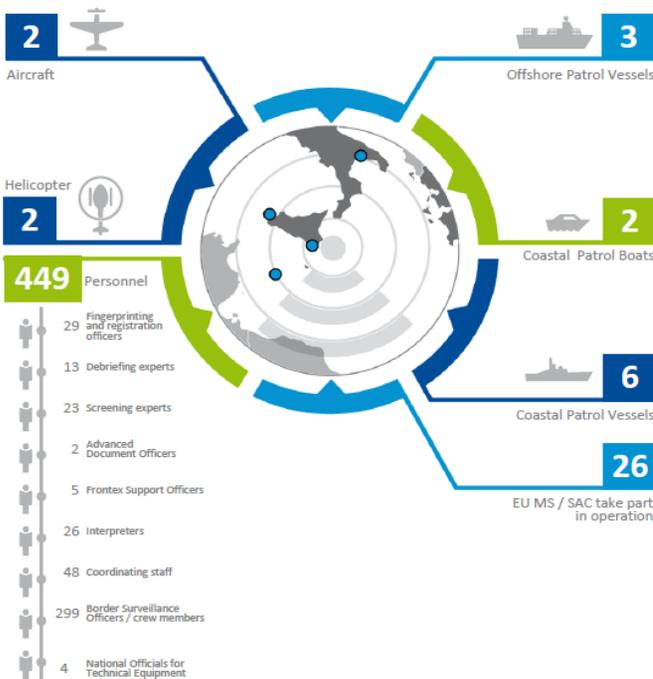
L’opération « Triton », lancée fin 2014 pour prendre le relais de l’opération italienne « Mare Nostrum », apporte une assistance à l’Italie pour le contrôle des frontières, la surveillance et les activités de recherche et de sauvetage en

Méditerranée centrale. Son secteur opérationnel englobe les zones situées au Sud de l'Italie continentale (Calabre et Pouilles) et des îles (Sardaigne et Sicile) ainsi que Malte. Les obligations de recherche et de sauvetage (« *Search and Rescue* ») conduisent à intervenir au-delà de ce secteur si des embarcations de migrants émettent des appels de secours.

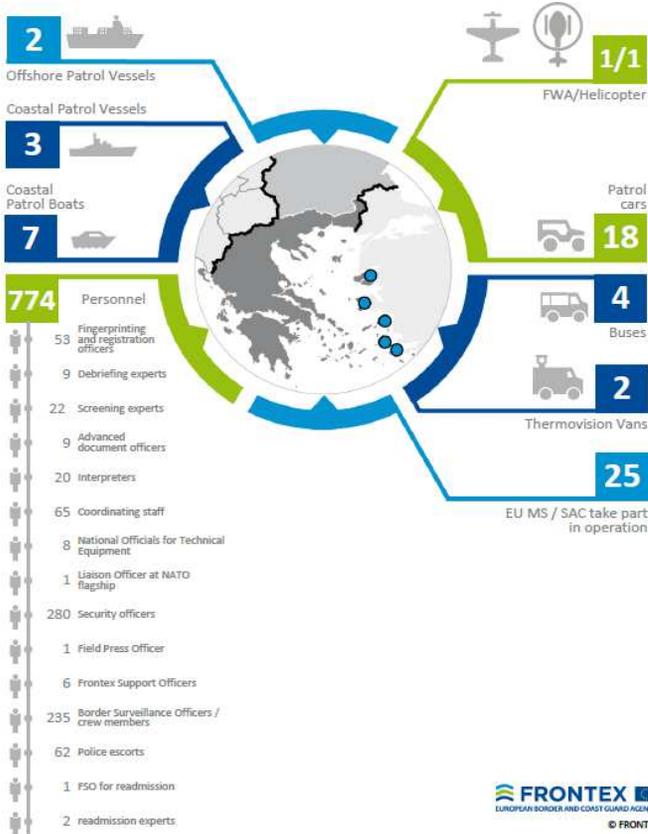
L'opération « Poséidon » apporte à la Grèce une assistance technique pour le renforcement de la surveillance de ses frontières, de sa capacité de sauvetage en mer et de ses moyens d'enregistrement et d'identification dans les « hotspots » (voir *infra*). Sa zone d'intervention couvre les frontières maritimes de la Grèce entre la Turquie et les îles grecques.

Les graphiques ci-après présentent les moyens déployés au cours de la dernière semaine du mois de janvier 2017.

OPÉRATION TRITON



OPÉRATION « POSÉIDON »



Selon un bilan publié par Frontex, le volet naval de ces deux opérations a participé au sauvetage en mer de près de 90 000 personnes au cours de l'année 2016 – 48 833 pour « Triton » (à bord de 326 embarcations) et 41 055 pour « Poséidon » (768 embarcations). Le bilan humain reste néanmoins lourd : plus de 5 000 morts ou disparitions en Méditerranée, contre environ 3 800 en 2015.

b. La création d'un mécanisme temporaire de répartition dans l'UE de personnes ayant un besoin manifeste de protection internationale

Deux décisions du Conseil, en date des 14 et 22 septembre 2015, ont créé un mécanisme temporaire visant à assurer la relocalisation, depuis la Grèce et l'Italie (et si nécessaire d'autres Etats membres) de 160 000 personnes en besoin

manifeste de protection internationale d'ici au mois de septembre 2017⁽¹⁾. L'article 78, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), a ainsi été activé pour la première fois au nom de la nécessaire solidarité avec des Etats membres confrontés à des arrivées massives sur leur territoire.

Article 78, paragraphe 3, du TFUE

« Au cas où un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures provisoires au profit du ou des États membres concernés. Il statue après consultation du Parlement européen ».

Le mécanisme de relocalisation d'urgence s'est heurté à des réticences, parfois profondes, chez certains Etats membres. La Hongrie et la Slovaquie ont contesté devant la Cour de justice de l'Union européenne la décision du 22 septembre 2015, qui avait été adoptée à la majorité qualifiée. Par ailleurs, la mise en œuvre concrète ne progresse que très lentement⁽²⁾. Le 8 février dernier, seules 11 966 personnes avaient été relocalisées – 8 766 depuis la Grèce et 3 200 depuis l'Italie –, sur l'objectif de 160 000. La France est le pays ayant procédé au plus grand nombre de relocalisations effectives – 2 727 au total. La Hongrie n'a procédé à aucune relocalisation jusqu'à présent.

c. Un mécanisme de réinstallation depuis des pays tiers

Un deuxième mécanisme de solidarité, celui-ci au bénéfice de pays tiers, a été mis en place par une décision du Conseil JAI du 20 juillet 2015. Il vise à réinstaller des personnes en besoin de protection internationale se trouvant dans des pays de premier accueil hors Union européenne, en particulier le Liban, la Jordanie et la Turquie. La réinstallation se distingue ainsi de la relocalisation, qui concerne des personnes se trouvant dans un pays de première entrée au sein de l'UE.

L'objectif est de procéder à 22 504 réinstallations en deux ans. Tous les Etats membres participent à cet effort, hormis la Hongrie, ainsi que les Etats associés au système de Dublin. Ce dispositif est le premier de cette nature au plan européen – il faut rappeler en revanche qu'un certain nombre d'Etats membres, dont la France, pratiquaient déjà des réinstallations dans un cadre national⁽³⁾. La France s'est engagée à réaliser 2 375 réinstallations dans le cadre du mécanisme européen, sans préjudice de ses engagements précédents à titre national.

(1) La Commission européenne a proposé de généraliser et de pérenniser un tel dispositif dans le cadre de la révision d'ensemble du régime d'asile européen commun (voir ci-après).

(2) Sur ce point, voir les annexes du présent rapport.

(3) Cf. le e) du III.A.3.

Les réinstallations ont davantage progressé que les relocalisations. Au 6 février dernier, 13 968 personnes avaient ainsi été réinstallées dans 21 Etats participants, soit un peu plus de la moitié de l'objectif.

Comme en matière de relocalisation, la Commission européenne a proposé d'instaurer un nouveau mécanisme, qui serait cette fois permanent, dans le cadre des discussions portant sur la révision d'ensemble du régime d'asile européen commun.

d. La mise en place de « hotspots »

L'approche en « hotspots » ou « centres de crise » a été adoptée par l'UE au printemps 2015 pour répondre aux arrivées massives en Grèce et en Italie. Elle consiste pour l'essentiel à concentrer sur les lieux d'arrivée les moyens nécessaires pour conserver le contrôle de la frontière – enregistrement dans la base Eurodac (cf. *supra*), vérification des fichiers de sécurité, en particulier le système d'information Schengen (SIS), et engagement des procédures de demande d'asile ou de reconduite pour les personnes ne relevant pas de la protection internationale. Les agences européennes apportent dans ce cadre un important soutien à la Grèce et à l'Italie, avec des renforts des Etats membres.

Sur les six « hotspots » prévus en Italie, quatre ont été mis en place, à Lampedusa, Pozzallo, Taranto et Trapani, avec un centre de coordination à Catane. En Grèce, des « hotspots » ont été installés sur les îles de Lesbos, Chios, Samos, Leros et Kos. Les capacités de ces centres et les moyens déployés par les agences européennes sont présentés ci-dessous.

HOTSPOTS IN ITALY				
	LAMPEDUSA	POZZALLO	TARANTO	TRAPANI
Total Reception Capacity	500	300	400	400
EU Presence	Frontex: 24 experts	Frontex: 24 experts	Frontex: 14 experts	Frontex: 22 experts
	EASO: 2 Member State Experts	EASO: 2 Member State Experts	EASO: 3 Member State Experts	EASO: 2 Member State Experts
	EASO: 3 cultural mediators (Arabic, Tigrinya)	EASO: 2 cultural mediators (Arabic, Tigrinya)	EASO: 3 cultural mediators (Arabic, Tigrinya)	EASO: 2 cultural mediators (Arabic, Tigrinya)

HOTSPOTS IN GREECE					
	LESVOS	CHIOS	SAMOS	LEROS	KOS
Total Reception Capacity ¹⁾	1500	1100	850	1000	1000
EU Presence	Frontex: 141 Officers (Debriefing, screening, fingerprinters and registration teams. Border Surveillance Officers, Advance Level Document Officer, Team Leaders, Frontex Supporting Officers) 68 Officers under the EU-Turkey Statement	Frontex: 103 Officers (Debriefing, screening and Advance Level document expert teams. Border Surveillance Officer) 2 Officers under the EU-Turkey Statement	Frontex: 102 Officers (Screening and debriefing teams. Border Surveillance Officer and Advance Level Document Officer)	Frontex: 55 Officers (Screening and debriefing teams. Border Surveillance Officer and Advance Level Document Officer)	Frontex: 61 Officers (Screening and debriefing teams. Border Surveillance Officer and Advance Level Document Officer)
	EASO: 21 Member State experts under the EU-Turkey Agreement, 31 interpreters, 5 EASO staff and 7 interim staff seconded to the Greek Asylum Service	EASO: 20 Member State experts under the EU-Turkey Agreement, 25 interpreters, 3 EASO staff and 4 interim staff seconded to the Greek Asylum Service	EASO: 11 Member State experts for preparation of the EU-Turkey Agreement, 14 interpreters, 3 EASO staff and 2 interim staff seconded to the Greek Asylum Service	EASO: 7 Member State experts under the EU-Turkey Agreement, 9 interpreters, 2 EASO staff and 2 members of interim staff seconded to the Greek Asylum Service	EASO: 9 Member State experts under the EU-Turkey Agreement, 4 interpreters, 2 EASO staff and 2 interim staff seconded to the Greek Asylum Service

Au 20 février 2017.

Source : Commission européenne.

L'approche en « hotspots » devrait permettre de distinguer les personnes susceptibles de relever de la protection internationale, qui doivent être dirigées vers la procédure d'asile en vue d'un examen aussi rapide que possible de leur demande, avec le soutien d'EASO, de celles qui ne sont pas en besoin de protection internationale, pour lesquelles Frontex doit aider à assurer un retour rapide vers le pays d'origine.

A la suite de l'accord conclu en mars 2016 avec la Turquie, par lequel ce pays s'est engagé à réadmettre les migrants en situation irrégulière arrivant depuis ses côtes, les « hotspots » grecs ont été transformés en centres fermés, où les migrants sont retenus jusqu'à 25 jours après leur arrivée. Il leur est ensuite interdit de quitter l'île sur laquelle ils se trouvent. Avec le très faible nombre de renvois effectifs vers la Turquie ⁽¹⁾, la plupart des migrants restent bloqués sur les îles

(1) Cf. le 1) du III.B.

grecques ou, on l'a dit, parviennent à gagner le continent avant de quitter la Grèce par ses frontières terrestres au Nord ⁽¹⁾.

La situation est quelque peu différente en Italie, où les « hotspots » ne sont pas des centres fermés ⁽²⁾. Les personnes déposant une demande d'asile à leur débarquement demeurent libres de leurs mouvements, au contraire de la situation qui prévaut en Grèce depuis le 20 mars 2016. Les migrants recevant une obligation de quitter le territoire à leur sortie du « hotspot » ne sont pas ensuite suivis de façon opérationnelle pour que leur retour soit exécuté. Début septembre 2016, la Commission a par ailleurs recommandé à l'Italie d'accélérer l'ouverture de nouveaux « hotspots » et de créer des « hotspots » mobiles. Une partie des débarquements se déroule en dehors des « hotspots » actuels, en particulier en cas d'afflux massifs, les 1 600 places disponibles n'étant pas toujours suffisantes.

e. La conclusion d'un accord migratoire avec la Turquie

Les arrivées massives en Méditerranée orientale au cours de l'année 2015 ont poussé à la conclusion d'un accord avec la Turquie. Ses principales dispositions et l'état de sa mise en œuvre ont été présentés plus haut dans ce rapport.

f. Une aide d'urgence pour la Grèce

Environ 860 000 personnes auraient transité par la Grèce en 2015 et quasiment 180 000 en 2016. Ces flux se sont traduits par des besoins considérables sur le plan humanitaire. La Grèce, qui n'était pas équipée pour assurer un tel accueil, s'est trouvée au bord de l'effondrement, la crise des réfugiés s'ajoutant à la crise socio-économique. Depuis la fermeture de la frontière avec l'ARYM au début du mois de mars 2016, environ 60 000 personnes seraient bloquées en Grèce, dont 15 248 migrants présents dans les îles au 24 janvier dernier (22 % de Syriens, 16 % de Pakistanais et 14 % d'Afghans), sous réserve de ce qui a été indiqué plus haut.

Dans un premier temps, le 3 décembre 2015, le mécanisme européen de protection civile a été activé à la demande de la Grèce. Dans ce cadre, 20 Etats européens ont fourni 185 000 articles de première nécessité ou équipements spécialisés (tentes, lits, sacs de couchage, couvertures, kits d'hygiène, générateurs d'électricité, pompes à eau...).

(1) Cf. le b) du IV.A.1.

(2) Outre le fait que l'enfermement des migrants ne correspond pas à une certaine tradition « humaniste » souvent évoquée en Italie, comme votre Rapporteur a pu le constater en septembre dernier lors de son déplacement à Rome, dans le « hotspot » de Pozzallo et au centre de coordination de Catane, la situation est objectivement différente de celle de la Grèce : aucun mécanisme semblable à la déclaration UE-Turquie n'est envisageable avec la Libye, dans le contexte que l'on connaît dans ce pays, et l'Italie n'a pas d'accords de réadmission avec la plupart des Etats d'origine des migrants qui arrivent sur ses côtes.

Un nouveau mécanisme européen d'aide d'urgence, EURO-ECHO, a ensuite été créé en mars 2016, par le règlement 2016/369. La Grèce en est la première bénéficiaire. Jusque-là, l'aide humanitaire de l'UE n'était destinée qu'à des pays tiers et il n'existait pas d'instrument juridique permettant d'intervenir dans ce domaine sur le territoire européen. Un montant de 200 millions d'euros a été utilisé en 2016 pour la Grèce. La directrice générale d'ECHO, rencontrée par la mission, a souligné que les 100 millions d'euros dégagés dès le premier mois, par voie de redéploiement, ont été engagés en seulement trois jours, ce qui témoigne de l'ampleur des besoins.

Cette aide humanitaire, concentrée sur le continent, est mise en œuvre *via* le HCR et des ONG. Elle soutient des actions en matière d'hébergement, de préparation à l'hiver (« *winterization* »), d'alimentation – une carte de débit commence ainsi à être mise en place, à l'image de ce qui se pratique dans les pays voisins de la Syrie –, de santé et d'éducation des enfants – selon un système de double vacation, là aussi comme au Liban ou en Jordanie.

g. L'opération « Sophia » en Méditerranée centrale

L'opération EUNAVFOR MED « Sophia » a été lancée le 22 juin 2015 dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), afin de contribuer à la lutte contre les réseaux d'immigration clandestine. A la date du 16 janvier dernier, elle disposait de 5 bâtiments à la mer et de 3 avions de patrouille maritime.

Déployée dans la partie Sud de la Méditerranée centrale, cette opération a pour mandat principal d'identifier, de capturer et de neutraliser les navires et embarcations utilisés par les passeurs. Deux tâches additionnelles de soutien, décidées par le Conseil de l'UE en juin 2016, sont désormais actives : former des garde-côtes libyens⁽¹⁾ et contribuer à la mise en œuvre de l'embargo des Nations Unies sur les armes au large des côtes libyennes, conformément à la résolution 2292 du Conseil de sécurité⁽²⁾.

(1) Cf. le iii) du III.B.2.a.

(2) *Le souhait de contrôler l'embargo sur les armes par l'opération « Sophia » a été fortement exprimé par la France, qui apporte une contribution opérationnelle importante à la mise en œuvre de cette tâche. Elle a notamment déployé l'avis Commandant L'Herminier et a désigné le port de Marseille comme port de détournement des navires interceptés dans le cadre du contrôle de l'embargo.*

En décembre 2016, les bâtiments de « Sophia » avaient réalisé plus de 60 approches d'embarcations suspectes et trois inspections mais pas de saisie ni de détournement vers Marseille. Un partage accru de renseignements est apparu utile, notamment au moyen d'un amendement de la décision du Conseil de l'Union européenne visant à faciliter le partage d'information entre « Sophia » et différents partenaires (Frontex, EUROPOL, INTERPOL, la Mission d'appui des Nations Unies en Libye, etc.). Par ailleurs, on ne peut pas exclure que l'effet dissuasif de l'opération ait modifié les pratiques des trafiquants d'armes, qui pourraient privilégier les voies terrestres, notamment aux frontières libyennes avec le Soudan ou le Tchad.

Source : éléments communiqués par le ministère des affaires étrangères et du développement international.

L'opération « Sophia », on l'a dit, n'est pour l'instant déployée qu'en haute mer, faute d'avoir été autorisée à étendre ses opérations dans les eaux territoriales libyennes et *a fortiori* au sol. A l'instar de l'opération « Triton », coordonnée par Frontex (voir *supra*), « Sophia » réalise pour l'essentiel des opérations de sauvetage en mer. Au 31 décembre 2016, elle avait contribué à sauver 31 899 personnes en mer, à l'occasion de 222 opérations de secours. A la même date, 372 embarcations utilisées par des trafiquants avaient été neutralisées et 101 personnes soupçonnées de trafic de migrants avaient été remises aux autorités italiennes.

C. VERS DES RÉPONSES PLUS STRUCTURELLES

Outre les mesures d'urgence qui viennent d'être présentées, des travaux de fond ont été engagés afin d'avancer sur les trois axes suivants : le contrôle des frontières extérieures ; les coopérations avec les principaux pays d'origine et de transit des flux migratoires ; la révision des règles européennes communes en matière d'asile.

1. Améliorer la gestion des frontières extérieures

La liberté de circulation, qui repose sur la suppression des contrôles permanents aux frontières intérieures, implique d'assurer la sécurité des frontières extérieures. La question de leur contrôle effectif a pourtant été négligée lorsque le système de Schengen a été mis en place. La crise actuelle a fait prendre conscience de la nécessité de gérer davantage en commun et plus efficacement les frontières extérieures :

- c'est une nécessité pour sauver le système de Schengen, remis en cause par le rétablissement des contrôles aux frontières dans plusieurs Etats membres, pour des raisons justifiées dans le contexte actuel (voir *supra*) ;

- le profond désordre que l'on a connu en 2015 et 2016, avec des flux migratoires échappant à tout contrôle, a eu des conséquences très graves sur l'opinion publique, en particulier s'agissant de l'acceptabilité des politiques d'asile et de l'image de la construction européenne ;

- la sécurisation des frontières extérieures de l'Union est une nécessité face à la menace terroriste, notamment en provenance des zones djihadistes en Syrie et en Irak.

a. Des « hotspots » désormais opérationnels

Malgré une mise en place et une montée en puissance lentes et difficiles, la Commission européenne estime que les « hotspots » installés en Grèce et en Italie permettent désormais d'enregistrer et d'identifier la quasi-totalité des arrivants (voir

supra). Début décembre 2016, elle a décidé de clore les procédures d'infraction engagées contre l'Italie et la Grèce en raison du non-respect du règlement Eurodac, considérant que le taux de relevé des empreintes digitales des ressortissants de pays tiers qui ont franchi de manière irrégulière les frontières extérieures de l'UE et sont soumis à l'obligation de relevé était désormais proche de 100 %.

b. Une Agence de garde-frontières et de garde-côtes au mandat et aux moyens renforcés

La création d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, reposant sur les structures existantes de Frontex, constitue **un pas en avant vers une gestion plus commune et plus efficace des frontières extérieures**. Ainsi que l'a souligné le directeur général des étrangers en France, M. Pierre-Antoine Molina, cela permettra de rendre plus effectifs les contrôles nationaux et de les européeniser davantage ⁽¹⁾.

La nouvelle Agence a vu le jour dans des délais particulièrement rapides à l'échelle européenne. Sa création a en effet été annoncée par le président Juncker le 9 septembre 2015 dans son discours sur l'état de l'Union. Une proposition législative a ensuite été présentée par la Commission européenne le 15 décembre suivant et le règlement créant la nouvelle Agence, qui continue à être communément appelée Frontex, a été adopté définitivement le 14 septembre 2016. L'Agence a été inaugurée le 6 octobre dernier, à la frontière extérieure de l'UE entre la Bulgarie et la Turquie.

Le nouveau règlement donne à Frontex des compétences et des moyens d'action renforcés sur plusieurs points essentiels.

- La capacité de réaction de l'Agence est confortée par la création d'une réserve d'intervention d'au moins 1 500 agents, mobilisables en 5 jours, et d'un parc d'équipements (notamment des bateaux et des hélicoptères), déployables dans un délai de 10 jours. La France s'est engagée à participer à la réserve de réaction rapide à hauteur de 170 agents.

(1) Audition du 10 janvier 2017.

CONTRIBUTIONS DES ETATS MEMBRES À LA RÉSERVE DE RÉACTION RAPIDE

Austria	34
Belgium	30
Bulgaria	40
Croatia	65
Cyprus	8
Czech Republic	20
Denmark	29
Estonia	18
Finland	30
France	170
Germany	225
Greece	50
Hungary	65
Italy	125
Latvia	30
Lithuania	39
Luxembourg	8
Malta	6
The Netherlands	50
Poland	100
Portugal	47
Romania	75
Slovakia	35
Slovenia	35
Spain	111
Sweden	17
Liechtenstein	*
Norway	20
Iceland	2
Switzerland	16
Total	1500

Source : règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.

- L'Agence est chargée de réaliser chaque année des évaluations préventives de vulnérabilité, afin de vérifier que tous les Etats membres disposent des capacités et du niveau de préparation nécessaires (équipements, effectifs, systèmes d'information ou encore plans de contingence). Les mesures recommandées à l'issue de ces évaluations ont une portée contraignante pour les Etats membres. Ils doivent par ailleurs communiquer les informations nécessaires à l'Agence, qui peut déployer des agents de liaison, ce qui permettra notamment d'améliorer sa connaissance directe de la situation aux frontières extérieures.

- Le nouveau règlement de l'Agence, en son article 19, ouvre la possibilité d'une intervention rapide aux frontières extérieures à l'initiative de la Commission européenne et du Conseil, quand bien même l'Etat concerné n'en ferait pas la demande. La procédure est certes relativement complexe, mais constitue néanmoins un progrès.

En cas de défaillance aux frontières extérieures risquant de compromettre le fonctionnement de l'espace Schengen, le Conseil de l'UE, sur la base d'une

proposition de la Commission, définit les mesures que l'Agence doit mettre en œuvre et exige de l'Etat membre qu'il coopère avec elle. Si l'Etat membre ne s'y conforme pas dans un délai de trente jours, la Commission peut déclencher la procédure prévue à l'article 29 du règlement (UE) 2016/399, le rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures conduisant alors à isoler l'Etat membre de l'espace Schengen.

- Les prérogatives et les capacités de l'Agence sont accrues en ce qui concerne les opérations de retour. Frontex pouvait déjà intervenir à la demande de plusieurs Etats membres pour organiser des vols conjoints, en affrétant les avions et en obtenant les autorisations de survol. La nouvelle Agence aura la possibilité d'organiser des opérations de retour à la demande d'un seul Etat. Des réserves opérationnelles pour les opérations de retour, comptant 690 agents (contrôleurs, escortes et spécialistes des questions de retour), sont par ailleurs constituées.

L'action de Frontex en matière de retour

Les opérations de retour organisées par Frontex ont déjà connu une hausse sensible. Le budget correspondant est passé de 9,5 à 66,5 millions d'euros entre 2015 et 2016. L'Agence a organisé 232 opérations de retour en 2016, concernant 10 700 migrants, contre 66 opérations (soit 3 565 personnes) en 2015.

Au total, le nombre de retours effectifs de ressortissants de pays tiers (hors UE) s'est élevé 176 223 en 2016, sur 305 365 décisions de retours signalées à Frontex par les Etats membres.

- Les garde-frontières et garde-côtes européens disposeront de prérogatives élargies en matière d'accès aux bases de données : ils auront obligatoirement accès aux fichiers européens (Système d'information Schengen ou SIS ; Système d'information sur les visas ou VIS) sur la base d'une autorisation que devra leur délivrer l'Etat hôte de l'opération. Il pourra aussi autoriser les garde-frontières et garde-côtes déployés dans le cadre d'une opération Frontex à consulter ses bases nationales, mais n'y sera toutefois pas tenu.

L'augmentation sensible du budget et des effectifs témoigne aussi d'une volonté de muscler l'Agence. Le document unique de programmation adopté par son Conseil d'administration du 23 décembre 2016 prévoit une forte hausse du budget entre 2017 et 2020. Il sera porté à environ 300 millions d'euros en 2017, à 320 millions en 2018, à 333 millions en 2019 et à 345 millions en 2020. Les effectifs doivent connaître la même croissance, passant de 414 à 640 en 2017, à 760 en 2018 et à 880 en 2019.

La prise en charge du nouveau système d'information ETIAS (voir *ultra*) vers 2020 s'accompagnerait d'une nouvelle augmentation du budget, le coût de l'ETIAS étant estimé à 212 millions d'euros, et d'une augmentation des effectifs d'environ 250 agents.

Un rapport de la Commission européenne en date du 25 janvier dernier établit **un premier bilan globalement positif, mais contrasté, de la montée en puissance de la nouvelle Agence**, après seulement trois mois d'activité.

Frontex a entamé une collecte de données sur les capacités des Etats membres, qui devait se terminer le 17 février, les premières évaluations de vulnérabilité devant ensuite avoir lieu avant le mois d'avril.

Les réserves d'intervention rapide et d'équipements ont été établies le 7 décembre 2016. Les Etats membres ont confirmé la disponibilité de plus de 1 500 agents, comme prévu, mais il manque encore un nombre important d'équipements, en particulier des navires de patrouille et des hélicoptères. S'agissant des réserves en matière de retour, les Etats membres n'ont contribué qu'à hauteur de 395 experts sur les 690 convenus.

Dans ce contexte, la mission tient à souligner que les Etats membres doivent impérativement veiller à tenir leurs engagements afin que l'Agence devienne au plus vite pleinement opérationnelle.

c. Des contrôles bientôt systématiques aux frontières extérieures pour les ressortissants européens

A la suite des attentats commis à Paris en novembre 2015, il est apparu que plusieurs des terroristes détenaient des passeports européens grâce auxquels ils avaient pu circuler entre l'UE et des zones djihadistes. Le Conseil « Justice et affaires intérieures » (JAI) a alors donné mandat à la Commission européenne pour présenter une révision ciblée du Code Frontières Schengen.

La révision de son article 8.2 vise à étendre aux ressortissants européens l'obligation de contrôles systématiques aux frontières de l'Union, en entrée comme en sortie, dans les fichiers SIS (identité de la personne), INTERPOL-SLTD (authenticité des documents de voyage)⁽¹⁾ et les bases de données pertinentes européennes et nationales. En cas de doute du garde-frontières, les contrôles pourront donner lieu au recours à la biométrie (empreintes digitales ou reconnaissance faciale).

Des dérogations temporaires à la systématique des contrôles seront possibles en cas d'effets disproportionnés sur la fluidité du trafic, après une évaluation des risques. Un traitement particulier est réservé aux frontières aériennes où la possibilité de dérogation ne pourra être invoquée que pendant une période de 6 mois (prolongeable jusqu'à 18 mois supplémentaires au maximum en cas de difficulté liée aux infrastructures dans les aéroports) suivant l'entrée en vigueur du texte. Il s'agit d'ouvrir une période transitoire permettant aux aéroports, qui concentrent les flux les plus importants de passagers, de s'équiper en appareils de

(1) Base « Stolen and Lost Travel Documents » (SLTD).

contrôle automatisé afin de limiter l'impact sur la fluidité de la circulation transfrontalière.

Le Parlement européen a adopté le nouveau règlement, qui modifie le Code frontières Schengen, le 16 février dernier. Il entrera en vigueur 20 jours après sa publication au Journal officiel de l'UE.

d. D'autres mesures nécessaires

i. Déployer rapidement le PNR européen

La directive sur l'utilisation des données des dossiers passagers (« Passenger Name Record » ou PNR), en discussion depuis des années au plan européen, a enfin été adoptée définitivement le 27 avril 2016. Il s'agit d'un outil très attendu par les services répressifs et de renseignement en raison des nouvelles capacités qu'il offre en matière d'analyse de risque et de détection de signaux faibles.

Il reste à mettre en œuvre cette directive, qui doit être transposée dans l'ensemble des Etats membres au plus tard le 25 mai 2018. Si certains pays se sont mobilisés avant même l'adoption du texte, comme la France, les perspectives d'application effective du PNR demeurent plus lointaines dans certains Etats membres.

La mise en œuvre du PNR en France

La France s'est dotée d'un dispositif juridique national, régi par la loi du 18 décembre 2013 et codifié à l'article L232-7 du code de la sécurité intérieure, qui autorise la collecte, le stockage et le traitement des données des passagers aériens et des membres d'équipage à des fins de lutte contre le terrorisme et le crime grave ainsi que la défense des intérêts fondamentaux de la Nation.

Le « système API-PNR » propose des fonctionnalités de recherche, de ciblage et de criblage de certains fichiers (en particulier le FPR – fichier des personnes recherchées –, le SIS – système d'information Schengen – et le fichier SLTD d'Interpol) en vue de l'obtention d'informations relatives à des personnes recherchées ou déjà connues des services et des individus non connus qui présentent des profils à risque.

Deux décrets d'application ont été adoptés pour la mise en œuvre du système « API-PNR France » : le premier, du 26 septembre 2014, autorise le traitement des données ; le second, du 22 décembre 2014, crée un service à compétence nationale ou « Unité Information Passagers » (UIP). L'UIP est constituée d'agents issus des quatre administrations parties prenantes (intérieur, défense, transports, douane).

Le projet français est en cours d'expérimentation depuis juin 2016 en vue d'un déploiement en 2017. Un peu plus de 40 compagnies aériennes, représentant environ 70 % des passagers « extra UE », sont déjà raccordées.

Afin d'assurer la totale conformité des dispositions nationales, la France a prévu de transposer la directive (UE) 2016/681 courant 2017.

ii. L'optimisation des systèmes d'information en matière de sécurité et de gestion des frontières

Dans le prolongement d'une communication de la Commission du 6 avril 2016, des discussions sur l'optimisation des systèmes d'information européens sont en cours dans le cadre d'un groupe d'experts de haut niveau (HLEG). C'est un enjeu majeur pour la coopération en matière de sécurité et de gestion des frontières.

Les travaux du HLEG, qui doit remettre son rapport définitif en avril 2017, sont structurés en trois axes :

- Un sous-groupe est consacré à **l'amélioration des systèmes existants** – système d'information sur les visas (VIS), Eurodac et système d'information Schengen (SIS II).

Une refonte du règlement Eurodac, proposée par la Commission européenne au mois de mai 2016, doit permettre : (i) l'introduction d'un nouvel identifiant biométrique (la reconnaissance faciale) ; l'introduction de données sur l'identité de la personne, sa nationalité, ses documents d'identité ou de voyage ; (iii) l'utilisation d'Eurodac pour le retour des étrangers vers leur pays d'origine ; (iv) l'enregistrement obligatoire des données biométriques pour les étrangers interpellés en situation irrégulière.

Trois nouveaux règlements relatifs au fonctionnement du SIS ont été proposés par la Commission européenne afin d'améliorer le fonctionnement et l'utilisation de ce système (utilisation d'images faciales aux fins d'identification biométrique ; création d'une nouvelle catégorie de signalement relative aux « personnes inconnues recherchées », pour lesquelles il existe des données de police scientifique dans les fichiers nationaux ; ou encore utilisation du SIS aux fins de signalement de personnes en situation irrégulière faisant l'objet d'une décision de retour et de personnes faisant l'objet d'une interdiction d'entrée dans l'espace Schengen).

- Un autre sous-groupe porte sur **les « nouveaux systèmes »** – Système d'enregistrement des entrées-sorties de l'Union européenne (EES), PNR (voir *supra*) et ETIAS.

La création de l'EES doit permettre de moderniser la gestion des frontières extérieures en enregistrant la date et le lieu d'entrée et de sortie – seuls des cachets sont aujourd'hui apposés manuellement sur les documents de voyage. L'EES permettrait en particulier d'identifier de façon systématique les personnes qui

dépassent la durée de séjour autorisée dans l'espace Schengen et de renforcer la lutte contre le terrorisme et les formes graves de criminalité en assurant une plus grande traçabilité des déplacements. La France plaide pour que l'EES inclue aussi les ressortissants de l'UE afin que tous les franchissements de frontières extérieures soient enregistrés.

Le Système européen d'autorisation et d'information concernant les voyages (« *European Travel Information and Autorisation System* » ou ETIAS), équivalent de l'ESTA américain, doit permettre d'effectuer des vérifications sur les ressortissants d'Etats tiers dispensés de visas avant leur arrivée aux frontières extérieures de l'UE afin de détecter d'éventuels risques liés à l'immigration irrégulière, la sécurité ou la santé publique.

- Enfin, un sous-groupe « **technique d'interopérabilité** » travaille notamment sur les questions de compatibilité des fichiers, de sécurité des flux et de cryptage. L'architecture actuelle des systèmes européens d'information en matière de gestion des frontières et de sécurité est trop complexe et fragmentaire. Un rapport d'étape du HLEG, produit au mois de décembre dernier, mettait l'accent sur trois options pour y remédier : une interface de recherche unique pour interroger simultanément plusieurs fichiers ; un service partagé de mise en correspondance de données biométriques ; un répertoire de données commun aux différents systèmes d'information.

e. Vers le rétablissement du fonctionnement normal de l'espace Schengen

Si la réintroduction de contrôles à certaines frontières intérieures peut être justifiée à titre temporaire, dans le contexte présenté plus haut, **il importe de revenir dès que possible à un fonctionnement normal du système de Schengen**. Son démantèlement aurait un prix considérable pour les citoyens européens, pour le fonctionnement du marché intérieur et pour la construction européenne en tant que telle.

Seul un renforcement crédible de la sécurité des frontières extérieures peut permettre de sauver Schengen. Il faut souligner que des avancées ont été réalisées au cours des derniers mois :

- la réduction sensible et durable des arrivées en Grèce dans le cadre du plan d'action UE-Turquie ;

- la création de la nouvelle Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes ;

- la mise en place des « hotspots », qui contribuent à rétablir la confiance dans la capacité de l'Italie et de la Grèce à contrôler leur segment respectif des frontières extérieures.

Une partie des progrès réalisés reste néanmoins à confirmer dans la durée ou à conforter.

Malgré la déclaration UE-Turquie, les arrivées dans les îles grecques se poursuivent, même si leur volume a substantiellement diminué.

La situation est encore loin d'avoir été pleinement reprise en main en Grèce, où des dizaines de milliers de personnes demeurent bloquées dans des conditions difficiles, sans que leur demande d'asile ait pu être traitée. Une partie des personnes théoriquement présentes en Grèce se seraient en réalité « évaporées », c'est-à-dire qu'elles auraient repris la route des Balkans, où la situation demeure fragile (voir *supra*).

En Italie, les arrivées se sont poursuivies en 2016 à un rythme encore supérieur à celui de l'année 2015. Les capacités d'accueil du pays étant largement saturées ⁽¹⁾, un potentiel important de mouvements secondaires vers d'autres Etats membres persiste là aussi.

Enfin, la nouvelle Agence de garde-côtes et de garde-frontières doit poursuivre sa montée en puissance afin de devenir pleinement opérationnelle.

Dans ces conditions, on l'a dit, le Conseil de l'Union européenne a recommandé, sur proposition de la Commission, de prolonger pour une période supplémentaire de trois mois le rétablissement de contrôles aux frontières intérieures dans cinq Etats membres.

2. Les coopérations avec les pays d'origine et de transit : le renforcement de la « dimension externe »

Les arrivées irrégulières massives sur le territoire de l'UE ont conduit à faire des questions migratoires un aspect essentiel de son action extérieure. Ces questions étaient déjà abordées dans le cadre de la relation politique avec un certain nombre de pays tiers, mais sans revêtir un caractère central.

La « dimension externe » des migrations est actuellement structurée autour de deux questions principales. D'une part, comment réduire les arrivées irrégulières au sein de l'Union européenne ? D'autre part, comment assurer le retour de ceux qui ne sont pas susceptibles de relever de la protection internationale ?

L'accent croissant sur la « dimension externe » s'est notamment traduit par la conclusion d'un accord avec la Turquie, qui est à l'origine d'une réduction significative des arrivées sur la route de la Méditerranée orientale (voir *supra*). La situation reste plus difficile en Méditerranée centrale, on l'a vu, l'UE n'étant pas

(1) Voir le a) du IV.A.1.

parvenue à fermer le « verrou libyen » compte tenu de la situation qui persiste dans ce pays. Dans ce contexte, des coopérations commencent à se renforcer en amont.

Une première étape a été franchie avec le sommet de La Valette, en novembre 2015, qui a permis de définir une approche, globale et partenariale, pour le travail avec les pays africains. Lors du Conseil européen de juin 2016, un cadre de coopération renforcé a ensuite été mis en place pour les principaux pays d'origine et de transit.

Si les résultats sont pour l'instant mitigés, les coopérations mises en œuvre par l'Espagne à partir du milieu des années 2000, à titre bilatéral, montrent qu'une telle action peut être couronnée de succès, à la condition d'y consacrer les moyens nécessaires.

a. Le sommet de La Valette, en novembre 2015 : une étape

Le sommet UE-Afrique des 11 et 12 novembre 2015 a permis de mettre en place un cadre de partenariat global avec les pays africains, reposant sur une déclaration politique et un plan d'action, et de lancer un Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique (FFU) ⁽¹⁾.

i. Un cadre de partenariat global avec les pays africains

La mission a pu rencontrer M. Pierre Vimont, qui avait été chargé d'organiser la conférence de La Valette sur la migration en tant qu'envoyé personnel du Président du Conseil européen. M. Vimont a souligné que ce sommet a permis **de construire un pont entre des préoccupations assez largement divergentes** – celles des chefs d'Etat et de Gouvernement européens pouvant se résumer, schématiquement, au souhait de réduire les départs et de faciliter les retours alors que de l'autre côté, pour les pays africains, les envois de fonds des diasporas représentent des montants non seulement considérables mais aussi bien supérieurs à l'aide publique au développement, ce qui ne pousse pas à restreindre l'émigration ⁽²⁾.

La conférence est parvenue à adopter **une déclaration politique équilibrée**, qui met en avant la responsabilité partagée de l'UE et de l'Afrique devant les enjeux migratoires et la nécessité d'agir en même temps sur toutes les dimensions. Les parties s'engagent ainsi à :

(1) Il est officiellement dénommé « Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne 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 ».

(2) Cf. le iii) du II.B.4.a.

- lutter contre les causes profondes des migrations irrégulières et des déplacements forcés (fragilité et insécurité de certains Etats, mais aussi évolutions démographiques, économiques et environnementales) ;

- déployer de nouveaux efforts pour renforcer les possibilités de migration et de mobilité légales ;

- renforcer la lutte contre l’immigration irrégulière, notamment en améliorant la coopération en matière de retour et de réintégration durable ;

- intensifier conjointement les efforts pour prévenir et combattre le trafic de migrants et la traite des êtres humains ;

- renforcer la protection internationale et l’assistance, y compris la réponse humanitaire.

Un plan d’action, très détaillé (19 pages), prévoit des actions concrètes autour de cinq thématiques : (i) les moyens de maximiser les bénéfices des migrations pour le développement et de lutter contre les causes profondes des déplacements forcés et des migrations irrégulières ; (ii) la coopération sur les questions de mobilité et de migration légales ; (iii) la protection et l’asile ; (iv) la prévention et la lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains ; (v) la question du retour et des accords de réadmission.

Une réunion de haut-niveau a eu lieu à La Valette, les 8 et 9 février 2017 pour faire un bilan de la mise en œuvre du plan d’action et du Fonds fiduciaire pour l’Afrique (voir *infra*). Les processus préexistants de Rabat et de Khartoum ⁽¹⁾ offrent par ailleurs des cadres de dialogue pour suivre les progrès réalisés.

ii. La création d’un Fonds fiduciaire d’urgence

L’un des principaux acquis du sommet de La Valette est la constitution d’un fonds fiduciaire d’urgence pour l’Afrique (FFU). Sa création vise, d’une part, à **dégager des ressources** pour traiter les « causes profondes des migrations », en fédérant des contributions de l’Union européenne et des Etats membres et, d’autre part, à **permettre une gestion plus souple et plus rapide des moyens disponibles**, dans le cadre d’un dialogue plus interactif avec les pays d’origine et de transit des migrations. En effet, l’aide européenne fait habituellement l’objet d’une programmation pluriannuelle sur la base de programmes indicatifs nationaux et

(1) *Le processus de Rabat réunit, depuis 2006, une soixantaine de pays européens et africains (d’Afrique centrale, de l’Ouest et du Nord), la Commission européenne et la Commission de la Communauté Économique des États de l’Afrique de l’Ouest (CEDEAO).*

Le processus de Khartoum, lancé en novembre 2014, est un dialogue régional sur la migration entre les États membres de l’UE et 9 pays situés sur la route migratoire est-africaine (Corne de l’Afrique et pays de transit), auxquels se joignent la Commission européenne et la Commission de l’Union africaine.

régionaux, que les pays partenaires tendent à considérer comme acquise, ce qui conduit à une certaine rigidité structurelle.

Le FFU a vocation à financer des projets concrets permettant :

- de **lutter contre les causes profondes** de l'instabilité régionale, des déplacements et des migrations irrégulières, en générant de nouvelles opportunités économiques et en faisant la promotion de la sécurité et du développement ;

- **d'améliorer la gestion des migrations** (notamment la lutte contre l'immigration irrégulière, le retour et la réadmission, la gestion des frontières, la protection internationale, ainsi que la migration légale et la mobilité).

Fin 2016, le FFU disposait de **ressources** s'élevant à 2,4 milliards d'euros en provenance du Fonds européen de développement (FED) et de plusieurs instruments de financement du budget de l'UE, auxquels s'ajoutaient 500 millions d'euros au titre de la réserve du FED. Les contributions des Etats membres restent en deçà de ce que l'on pourrait espérer compte tenu de l'importance des enjeux : fin janvier 2017, leurs contributions dépassaient à peine 150 millions d'euros ⁽¹⁾.

Ces montants doivent être rapportés à la zone géographique concernée. Elle couvrait initialement 23 pays, répartis en trois « fenêtres » différentes :

- au Sahel et dans la région du lac Tchad : Burkina Faso, Cameroun, Tchad, Gambie, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria et Sénégal ;

- dans la Corne de l'Afrique : Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Somalie, Sud Soudan, Soudan, Tanzanie et Ouganda ;

- en Afrique du Nord : Maroc, Algérie, Tunisie, Libye et Egypte.

Le 8 février 2017, la liste des pays éligibles au FFU a été élargie à la Côte d'Ivoire, à la Guinée et au Ghana, soit **26 pays au total**.

Au 14 décembre 2016, une communication de la Commission européenne faisait état de 64 programmes approuvés au titre du FFU, pour un montant total d'environ un milliard d'euros, et de près de 500 millions d'euros ayant fait l'objet de contrats. Les comités opérationnels du fonds fiduciaire des 14-16 décembre ont par ailleurs adopté 42 nouveaux projets, pour un montant cumulé d'environ 585 millions d'euros.

(1) Source : Communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, intitulée « Migration sur la route de la Méditerranée centrale », 25 janvier 2017.

MISE EN ŒUVRE DU FFU AU 23 JANVIER 2017

Fenêtre	Approuvé	Contractualisé	Déboursé
Sahel & Lac Tchad	918,5	369,8	106,9
Corne de l'Afrique	606	250,4	74,6
Afrique du Nord	64,5	6	---
Total	1 589	626,2	181,5

En millions d'euros.

Source : questionnaire de votre Rapporteur à la DGEF.

La mission souhaite faire deux observations.

D'une part, elle a constaté au Niger que les projets commencent à peine à se mettre en place (voir *supra*), plus de 14 mois après le sommet de La Valette. Il convient d'accélérer la mise en œuvre du FFU afin de répondre sans tarder aux attentes suscitées chez nos partenaires. Dans l'intérêt de l'UE, il importe aussi de démarrer dès maintenant les projets susceptibles de produire des effets rapides sur le terrain, notamment en matière de gestion des flux migratoires, et de ne pas attendre pour lancer des actions de développement qui ne produiront leurs effets qu'à plus long terme.

D'autre part, il faudra veiller à abonder le FFU afin de disposer d'un volume d'aide suffisant dans la durée pour l'ensemble de la zone concernée. Les contributions des Etats membres, encore très limitées (voir *supra*) méritent notamment d'être renforcées.

b. Les « migration compacts » : un cadre renforcé pour la coopération avec les principaux pays tiers

Devant l'ampleur croissante des flux sur la route de la Méditerranée centrale, le Conseil européen du 28 juin 2016 a appelé à **une approche nouvelle pour renforcer la coopération avec les pays d'origine et de transit des migrations**. Les « migration compacts » (ou pactes migratoires) nouvellement créés visent à renforcer la mise en œuvre du plan d'action défini à La Valette.

Dans un premier temps, **cinq pays ont été définis comme prioritaires** pour commencer à mettre en œuvre cette approche : le Sénégal, le Mali, le Niger, le Nigéria et l'Éthiopie.

Il faut d'abord souligner que **la notion de « pacte » ne renvoie pas à la conclusion d'un accord formalisé**, mais désigne la mise en place d'un cadre politique dans lequel la coopération doit se développer de manière continue, dans la perspective d'aboutir à des résultats opérationnels. Des accords peuvent être conclus dans ce cadre, notamment en matière de réadmission, mais la coopération ne s'y limite pas. L'expérience a d'ailleurs montré que la conclusion d'accords de

réadmission en bonne et due forme n'est ni une condition suffisante pour obtenir la délivrance effective des laissez-passer consulaires, ni une condition nécessaire pour que la coopération fonctionne dans ce domaine, de simples arrangements techniques pouvant être plus efficaces ⁽¹⁾.

i. Une nouvelle approche

La mise en place des « migration compacts » correspond en principe à une triple évolution : engager une véritable démarche partenariale avec les pays tiers, en prenant davantage en compte leurs priorités ; mieux associer les Etats membres de l'UE, dans le cadre d'efforts conjoints avec la Commission européenne et le Service européen d'action extérieure (SEAE) ; mobiliser tous les instruments et leviers disponibles en vue d'offrir des incitations plus efficaces.

De fait, plusieurs interlocuteurs rencontrés par la mission, notamment à Bruxelles, ont estimé que la mise en œuvre des pactes migratoires se traduit par **une série de changements pratiques, témoignant concrètement d'une nouvelle approche.**

Du côté européen, des groupes de coordination se réunissent régulièrement pour faire le point sur la totalité des aspects, internes comme externes, de la politique migratoire de l'UE au lieu de travailler « en silos ». Un travail est également engagé pour préparer les visites des ministres des Etats membres dans les pays tiers en concertation avec les services de la Commission et du SEAE, pour impliquer les Etats membres dans les visites des commissaires et de la Haute représentante, Mme Mogherini, et pour assurer des « debriefings » réguliers.

On peut se féliciter qu'une mécanique s'installe pour assurer davantage de cohérence. Une bonne coordination entre l'UE et les Etats membres paraît d'autant plus nécessaire que de nombreux leviers se trouvent du côté de ces derniers, en particulier quand ils disposent d'une influence traditionnellement importante auprès de certains pays africains. **Il revient aux Etats membres de faire leur part du travail commun** en apportant leur capital politique et leur expertise technique, afin de rendre les partenariats noués par l'UE aussi efficaces et productifs que possible.

En revanche, **le degré de prise en compte des priorités des pays tiers a fait l'objet d'appréciations diverses** lors des auditions menées par la mission et de son déplacement au Niger. Beaucoup ont insisté, en tout cas, sur la nécessité de ne pas se focaliser uniquement sur la coopération en matière de retours et de ne pas réduire les projets de développement à la portion congrue, au profit de la seule gestion des flux migratoires. Pour que la démarche fonctionne, les pays tiers doivent être en mesure de voir concrètement le bénéfice qu'ils peuvent tirer du

(1) Notamment parce qu'ils permettent une plus grande discrétion, les opinions publiques des pays d'origine des migrations étant souvent très sensibles à la question des retours et des réadmissions (voir infra en ce qui concerne la coopération avec le Mali).

partenariat. Il faut aussi veiller à ce que les projets mis en œuvre fassent l'objet d'une véritable appropriation, ce qui nécessite que la définition et la validation de ces projets ne se limitent pas, pour l'essentiel, à des échanges entre Bruxelles et les capitales européennes.

L'efficacité des pactes migratoires dépendra aussi de l'effet de levier.

Selon un interlocuteur de la mission, « Western Union reste plus fort que European Union » : le total cumulé des transferts de fonds des migrants vers leurs pays d'origine est en effet bien supérieur à l'aide publique au développement et l'on peut se demander si les montants actuellement disponibles dans le cadre du FFU, répartis sur 23 pays, suffiront à faire la différence. Le lancement du Plan d'investissement externe de l'UE (voir *infra*) devrait donc offrir un levier supplémentaire utile dans le cadre des dialogues avec les pays tiers.

A l'issue des comités opérationnels qui se sont tenus mi-décembre 2016, **les financements engagés** dans le cadre du FFU pour les 5 pays prioritaires au titre des « migration compacts » étaient les suivants :

- Nigéria : 58,5 millions d'euros ;
- Ethiopie : 119,5 millions d'euros ;
- Niger : 139,9 millions d'euros ;
- Mali : 151,6 millions d'euros ;
- Sénégal : 161,8 millions d'euros.

ii. Un bilan encore mitigé

La Commission européenne a fait un bilan nuancé de la mise en œuvre des pactes migratoires dans son dernier rapport d'étape, présenté le 14 décembre 2016. Globalement, on peut retenir que **leur mise en place n'a pas encore eu d'impact** sur les arrivées en Italie, qui ont augmenté en 2016, ni sur la conclusion d'accords en matière de réadmission ou de procédures opérationnelles pour organiser les retours. **Les premiers résultats sont par ailleurs inégaux selon les pays.**

C'est au *Niger* que les résultats paraissent les plus prometteurs. Les autorités ont pris des mesures, présentées plus haut dans ce rapport, pour lutter contre le trafic de migrants, principalement dans la région d'Agadez. Selon l'OIM, le nombre de migrants quittant le Niger pour tenter la traversée du Sahara s'est considérablement réduit, tandis que celui des personnes orientées vers les centres de l'OIM en vue d'un retour volontaire dans leur pays d'origine a augmenté dans des proportions significatives.

Dans une certaine mesure, la coopération est plus facile avec un pays de transit tel que le Niger, puisqu'elle ne porte pas sur ses propres ressortissants. Mais les résultats dépendent surtout du niveau d'engagement des autorités. Il est très réel

au Niger, au plus haut niveau. Lors d'une interview donnée pendant qu'une délégation de la mission se trouvait à Agadez, le président Issoufou est ainsi revenu publiquement sur son « combat » contre la migration clandestine, le justifiant par deux raisons principales : d'une part, les milliers d'Africains qui meurent chaque année en traversant le désert et la Méditerranée ; d'autre part, les liens existant entre le trafic de migrants et d'autres trafics, en particulier de la drogue et des armes.

S'agissant du *Nigéria*, la Commission européenne relève que la coopération pratique en matière de réadmission fonctionne mieux qu'avec d'autres pays prioritaires et tend à s'améliorer : les autorités nigérianes avaient délivré 65 % des titres de voyage demandés par les Etats membres à la date du rapport précité ; une mission d'identification destinée à déterminer la nationalité de personnes devant faire l'objet d'un retour a eu lieu en novembre dans trois pays européens, d'autres missions étant par ailleurs programmées ; les négociations sur un accord de réadmission UE-Nigéria ont commencé à la fin de l'année 2016. Un responsable de la Commission européenne, rencontré à Bruxelles le 11 janvier dernier, a estimé que ces négociations ne se présentaient « pas trop mal », mais qu'il restait à savoir ce que le Nigéria demanderait concrètement en échange d'un tel accord.

La négociation d'instructions permanentes en matière de retour a été conclue fin novembre 2016 avec le *Mali*, mais elle a été remise en cause à la suite d'une communication maladroite de certains Etats membres, qui a mis en difficulté les autorités maliennes vis-à-vis de leur opinion publique. Des missions d'identification ont eu lieu en décembre 2016 en France, à Malte, aux Pays-Bas et en Allemagne, mais les autorités maliennes ont ensuite refusé d'accueillir sur leur territoire deux ressortissants depuis la France. Environ 10 000 personnes auraient quitté le Mali en 2016 pour entrer de manière irrégulière sur le sol européen, tandis que le taux de retour reste très faible – seulement 119 Maliens concernés au 14 décembre 2016. Compte tenu des actions engagées au Niger contre le trafic de migrants, le territoire malien risque par ailleurs de servir d'itinéraire de substitution ⁽¹⁾.

Le *Sénégal* a donné quelques signes permettant de penser qu'un renforcement de la coopération en matière de retours est possible. La Commission rapporte qu'à la mi-novembre 2016 seuls 435 retours de Sénégalais en situation irrégulière avaient pu être organisés depuis le début de l'année, alors que les arrivées irrégulières dans l'UE étaient alors estimées à 9 600 *via* la route de la Méditerranée centrale. Le Sénégal a récemment proposé de renforcer son soutien, mais des missions d'identification prévues en décembre auraient été annulées.

En ce qui concerne *l'Ethiopie*, la Commission européenne fait état de progrès extrêmement lents en matière de retours et de réadmission, notamment en raison de la situation politique du pays. Il a été rapporté à la mission que le

(1) Voir le ii) du III.B.2.b.

dialogue est quasiment inexistant avec les autorités éthiopiennes, pour qui la question migratoire ne semble pas constituer une priorité. L’Ethiopie fait néanmoins partie des principaux bénéficiaires du FFU. Un projet vise ainsi à accroître la résilience d’un million d’agriculteurs vivant dans des régions vulnérables. D’autres programmes, à l’étude, visent à soutenir la création d’emplois, en particulier pour les nombreux réfugiés que l’Ethiopie abrite, et à aider à la mise en place d’un système national d’identification et d’enregistrement unifié.

- iii. Dans ce contexte, l’élargissement des « pactes migratoires » à d’autres pays a été reporté à plus tard

Certains Etats membres souhaiteraient élargir les pactes migratoires à d’autres pays clefs, tels que l’Afghanistan, le Pakistan ou l’Egypte. Cette perspective n’a pas été exclue par le Conseil européen du 15 décembre dernier, mais **l’extension des « compacts » a été reportée à plus tard, à la lumière des résultats de l’expérience en cours et sous réserve des disponibilités financières.**

Compte tenu du bilan qui vient d’être présenté, il paraît en effet utile d’aller jusqu’au bout de la phase pilote actuelle. Il faut aussi examiner de près avec quels pays une démarche partenariale renforcée peut présenter une véritable efficacité, au regard de leur volonté de coopérer sur ces questions et de la valeur ajoutée d’un « *migration compact* » par rapport aux instruments existants. Les moyens actuellement disponibles conduisent par ailleurs à faire preuve d’une certaine sélectivité.

c. Un instrument complémentaire : la création d’un plan d’investissement externe

Pour répondre aux « causes profondes des migrations », ce qui fait désormais partie des objectifs affichés par l’UE, il faudrait **contribuer à une transformation radicale des perspectives économiques dans les pays d’origine**, notamment en Afrique, en soutenant la croissance et la création d’emplois. Cela suppose de dégager des ressources financières importantes, allant au-delà des montants affectés à l’aide publique au développement – qui devront également être revus à la hausse (voir *supra*).

La création d’un plan d’investissement externe de l’UE (PIE), annoncée par le président Juncker dans son discours sur l’état de l’Union en septembre 2016, vise ainsi à **mobiliser le secteur privé au service de l’investissement** en Afrique et dans le voisinage de l’UE. La Commission européenne a proposé que ce PIE repose sur trois piliers :

- la mobilisation d’investissements grâce à un nouveau Fonds européen pour le développement durable (FEDD), qui comprendrait deux plateformes

régionales d'investissement (Afrique et voisinage de l'UE) combinant des moyens fournis par des mécanismes de financement mixte existants et une nouvelle garantie destinée à réduire le risque encouru par les investisseurs privés ;

- une intensification de l'assistance technique, afin d'aider les pouvoirs locaux et les entreprises à développer un plus grand nombre de projets durables et y associer davantage le secteur privé ;

- des programmes thématiques et un dialogue politique structuré visant à améliorer le climat des investissements et le contexte général.

Selon la Commission, le PIE pourrait permettre de **catalyser des investissements allant jusqu'à 44 milliards d'euros, voire 88 milliards d'euros** si les Etats membres et d'autres partenaires apportent aussi leur contribution ⁽¹⁾.

L'adoption du règlement relatif au FEDD est attendue au cours du premier semestre 2017. *La mission ne peut que soutenir le lancement du PIE, en appelant les Etats membres à y apporter des contributions financières significatives afin d'augmenter son effet de levier à l'égard du secteur privé.*

d. Les coopérations engagées par l'Espagne, à titre bilatéral, à partir du milieu des années 2000 : un exemple à suivre ?

De nombreux interlocuteurs de la mission ont estimé qu'il y avait matière à s'inspirer du travail engagé par l'Espagne au milieu des années 2000.

La voie d'accès à l'Europe par la Méditerranée occidentale, via l'Espagne, demeure en effet assez maîtrisée ⁽²⁾, alors que l'on avait enregistré 31 678 interceptions en 2006, lors de la crise migratoire dite des « *pateras* », ces radeaux utilisés pour gagner les Canaries depuis les côtes d'Afrique occidentale. Le nombre d'interceptions a décliné rapidement – 12 478 en 2007, puis 9 181 l'année suivante – pour se stabiliser ensuite autour de 500 par an ⁽³⁾.

Cette évolution s'explique largement par le minutieux travail qui a été engagé par l'Espagne. Son approche des flux migratoires a été renforcée et repensée dans le cadre d'un « plan Afrique » reposant sur les éléments suivants : un renforcement de la coopération, y compris policière, et de l'activité diplomatique dans un certain nombre de pays prioritaires ; la signature d'accords de « nouvelle génération » avec des pays d'origine et de transit ; la mise en œuvre d'un important arsenal de surveillance.

(1) Voir le *iii*) du II.B.4.a.

(2) Cf. le 2) du I.A.

(3) Source : audition de M. David Skuli, directeur central de la police aux frontières (et par ailleurs ancien attaché de sécurité intérieure en Espagne).

Outre des accords qui préexistaient – avec le Maroc depuis 1992 (accord de « libre-circulation des personnes, transit et réadmission »), le Nigéria depuis novembre 2001 (coopération en matière d'immigration, dont un volet réadmission) et la Mauritanie depuis juillet 2003 (réadmission) – les autorités espagnoles ont conclu de nouveaux accords avec la Guinée-Conakry et le Sénégal en octobre 2006, la Gambie en décembre 2006, le Mali en janvier 2007, le Cap Vert en mars 2007 et le Niger en mai 2008.

Selon les éléments communiqués par notre ambassade en Espagne ⁽¹⁾, ces accords de « nouvelle génération » ont préfiguré les principes mis en avant lors de la conférence de La Valette (cf. *supra*) : ils tendent à considérer les migrations comme faisant l'objet d'une responsabilité partagée entre les pays d'origine, de transit et de destination et à mettre en place un large spectre d'actions allant de l'aide au développement à la coopération policière. Ils comportent tous six volets complémentaires :

- l'admission de travailleurs (système de quotas, procédure d'admission de travailleurs saisonniers) ;

- le retour volontaire de personnes résidant légalement en Espagne (incitations financières ou encore formations), avec une accélération depuis la crise économique, au moyen d'incitations supplémentaires régies par un plan spécifique du Ministère du travail espagnol ;

- l'intégration des résidents ;

- l'aide au développement (lutte contre la pauvreté, organisation des diasporas pour les inciter à développer des projets dans leur pays d'origine...) ;

- la coopération interétatique dans la lutte contre l'immigration illégale et le trafic d'êtres humains (aide à la sécurisation des documents d'identité, campagnes d'information sur les risques de l'immigration illégale...).

Ces accords ont probablement donné lieu à des compensations financières de la part de l'Espagne. Une très grande discrétion prévaut sur ce sujet, mais tout laisse penser que ces compensations ont été substantielles.

L'Espagne a également développé un important système de surveillance, notamment maritime (au moyen d'un réseau de caméras de surveillance sur toute la côte sud), financé sur fonds européens.

Le directeur central de la police aux frontières, M. David Skuli, a souligné lors de son audition que la réponse à la crise des « *pateras* » se distingue par son grand pragmatisme : loin de se contenter de signer des accords, les autorités espagnoles ont établi sur place des équipes communes, afin de développer les

(1) Source : réponse au questionnaire de la mission d'information.

compétences et l'expertise *in situ*, et elles ont veillé à apporter des financements à leurs partenaires, en particulier pour des équipements et des projets concrets, mais aussi pour compléter les salaires des agents participant aux équipes communes.

Parmi les éléments concourant au succès de ce dispositif, l'Espagne a vraiment « mis le paquet » pour arriver à des résultats. Les coopérations engagées apportent une plus-value réelle aux partenaires, puisqu'ils ont obtenu des financements et des équipements. La leçon que l'on peut en dégager est qu'il convient d'établir un système « gagnant-gagnant » sur les sujets migratoires, au lieu de se contenter de promouvoir à distance une vision des actions à mener et un mode opératoire. Autre facteur déterminant, les autorités espagnoles ont su travailler les relations politiques en vue de fortifier les coopérations. Outre sa relation exceptionnelle avec le Maroc, sur de nombreux sujets d'intérêt commun, l'Espagne a su nouer des liens avec d'autres partenaires en Afrique.

3. Vers une nouvelle révision du régime d'asile européen commun (RAEC)

La Commission européenne, faisant suite à une communication du 6 avril 2016 intitulée « vers une réforme du régime d'asile commun et une amélioration des voies d'entrée légale en Europe », a présenté une série de propositions législatives, le 4 mai et le 13 juillet 2016, en vue de réviser les différents volets du RAEC.

Les discussions sur le nouveau « paquet asile » sont inspirées par la nécessité de se mettre en situation de répondre à un nouvel afflux massif autrement que par le désordre constaté en 2015. Dans cette perspective, votre Rapporteur souligne qu'il faudrait aboutir à un nouvel équilibre alliant : (i) plus de convergence des systèmes d'asile, c'est-à-dire une plus grande harmonisation pour remédier aux différences d'attractivité entre les Etats membres, qui conduisent à d'importants mouvements secondaires de demandeurs d'asile ; (ii) plus de solidarité avec les pays de première entrée, débordés par des afflux massifs ; (iii) plus de responsabilité dans l'application des règles communes, les Etats membres ne devant pas se défausser de leurs obligations sur leurs voisins, comme ce fut le cas avec la politique de « laisser-passer » des flux qui a été appliquée sur la route des Balkans occidentaux en 2015.

La négociation est très complexe et lourde à mener par suite de l'enchevêtrement des textes à réviser et de leur extrême sensibilité sur certains points, en particulier le degré et la forme de solidarité qu'il conviendrait d'instaurer entre les Etats membres en matière d'accueil et le degré d'uniformisation souhaitable des systèmes d'asile au sein de l'UE.

La présidence slovaque de l'Union est parvenue en décembre 2016 à une « approche générale partielle » au sein du Conseil sur la révision des règlements Eurodac et EASO, mais les discussions restent plus difficiles sur les règlements

« Dublin », « Qualification », « Procédures » et « Réinstallations », ainsi que sur la directive « Accueil ».

a. Des discussions qui ont avancé sur la révision des règlements relatifs à Eurodac et à EASO

La proposition de refonte du règlement Eurodac vise non seulement à accompagner la modification du règlement Dublin (voir *infra*), mais aussi à transformer le système Eurodac en un instrument plus large de gestion des migrations. Son champ d'application serait élargi en vue de faciliter les retours et de contribuer à lutter contre la migration irrégulière. Aujourd'hui, on l'a dit, ce système a pour objet d'aider à déterminer l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'UE.

La Commission européenne a proposé de stocker désormais des données relatives à des ressortissants de pays tiers ou à des apatrides qui ne sont pas demandeurs de protection internationale, de permettre d'effectuer des recherches sur ces données, de recueillir et de stocker une image faciale et des données personnelles ⁽¹⁾ et d'autoriser les autorités répressives nationales et EUROPOL à accéder à toutes les informations enregistrées dans le système ⁽²⁾.

La proposition de révision du règlement relatif au Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) vise à transformer ce Bureau en une véritable Agence européenne de l'asile. Elle serait chargée de surveiller et d'évaluer les systèmes d'asile des Etats membres, de formuler des lignes directrices et de définir des bonnes pratiques et, si le système d'asile d'un Etat membre est défaillant, de lui apporter une assistance opérationnelle et technique. Une réserve d'intervention « asile », comprenant au moins 500 experts, serait constituée. La nouvelle Agence aurait la possibilité d'intervenir de sa propre initiative.

Le directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), M. Pascal Brice, a fait valoir auprès de la mission de fortes réserves quant à la perspective de lignes directrices européennes qui s'imposeraient aux autorités chargées d'examiner les demandes d'asile au sein des Etats membres, surtout en l'absence de garanties sur l'indépendance de la nouvelle Agence à l'égard des pouvoirs exécutifs. Selon le directeur général des étrangers en France, M. Pierre-Antoine Molina, les préoccupations de la France ont été entendues sur ce point ⁽³⁾ : il n'y aurait pas d'astreinte au respect de lignes directrices, bonnes pratiques ou standards opérationnels définis par l'Agence.

(1) Eurodac n'exploite aujourd'hui que les empreintes digitales et aucune autre donnée personnelle que le sexe de la personne n'est enregistrée.

(2) On pourra aussi se reporter à la présentation faite au ii) du IV.C.I.d.

(3) Audition du 10 janvier 2017.

b. Vers une véritable harmonisation des systèmes d’asile au sein de l’UE ?

Les propositions de révision des directives « Accueil », « Procédures » et « Qualification », présentées le 13 juillet 2016 par la Commission européenne ⁽¹⁾, visent en particulier à harmoniser davantage les règles de l’asile au sein de l’UE en vue de lutter plus efficacement contre les mouvements secondaires. La Commission a d’ailleurs fait le choix de règlements pour la révision des directives « Procédures » et « Qualification » – les règlements européens ne nécessitant pas de transposition dans l’ordre juridique des États membres.

La principale difficulté des discussions en cours est d’ordre général. Elle tient à l’arbitrage entre l’intérêt d’un régime d’asile plus harmonisé en Europe, voire uniformisé, et la volonté de conserver des marges d’adaptation pour les dispositifs nationaux. Sur ce point, il faut rappeler que la France était largement à l’origine des demandes de souplesse et de dispositions facultatives lors de la précédente réforme du RAEC.

S’agissant plus spécifiquement de **la révision de la directive « Accueil »**, le Gouvernement soutient les éléments de la proposition visant à limiter les mouvements secondaires, mais s’inquiète des dispositions permettant un accès au marché du travail dans un délai passant de 9 à 6 mois, sans tenir compte de la situation du marché de l’emploi de l’Etat d’accueil ⁽²⁾. Le Gouvernement souhaite par ailleurs encadrer strictement la possibilité pour la nouvelle Agence européenne de l’asile d’évaluer les systèmes nationaux d’accueil.

En ce qui concerne **la proposition de règlement « Procédures »**, le Gouvernement a salué les mesures permettant d’accélérer l’examen des demandes d’asile. Il a néanmoins regretté l’absence de procédure d’asile à la frontière ⁽³⁾, à laquelle la France est attachée, et souligné que l’introduction d’un examen obligatoire de recevabilité des demandes d’asile soulèverait un problème de constitutionnalité. La France a également demandé l’introduction d’une disposition rendant obligatoire un mécanisme de contrôle sécuritaire au stade de l’enregistrement des demandes d’asile.

(1) On pourra se référer à la présentation détaillée qui en est faite dans le rapport d’information de nos collègues Christian ASSAF et Guy GEOFFROY sur « l’évaluation de l’efficacité des mécanismes européens pour prendre en charge des flux migratoires exceptionnels », pp. 106-108 (<http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i4172.asp>).

(2) Les développements qui suivent reposent sur des éléments communiqués à la mission par le ministère des affaires étrangères et du développement international au mois de janvier 2017.

(3) Un ressortissant étranger placé en zone d’attente, parce qu’il ne satisfait pas aux conditions d’entrée sur le territoire, peut solliciter son admission au titre de l’asile. La décision est prise par le ministère de l’intérieur, après avis de l’OFPRA qui procède à l’audition du demandeur et transmet un avis motivé portant sur le caractère manifestement infondé ou non de la demande au regard des critères prévus par le Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (CESEDA) pour l’octroi d’une protection au titre de l’asile. Une décision de non admission sur le territoire peut faire l’objet d’un recours suspensif devant le tribunal administratif.

Quant à la **proposition de règlement « Qualification »**, le Gouvernement a approuvé le caractère obligatoire de la prise en compte des risques sécuritaires pour la détermination du statut. En cohérence avec sa position sur la proposition de règlement relatif à EASO, il s'oppose en revanche à la prise en compte de lignes directrices dans l'instruction des demandes. Par ailleurs, le Gouvernement estime que l'examen des possibilités d'asile interne⁽¹⁾ doit rester optionnel afin de préserver la dimension individuelle de l'examen des demandes d'asile.

c. Rendre le système de Dublin plus solidaire et plus efficace

La proposition de révision du règlement de Dublin vise, d'une part, à renforcer l'efficacité du système en réduisant les délais de transfert et, d'autre part, à créer un mécanisme de répartition des demandeurs d'asile en cas de pression excessive sur le système d'asile d'un Etat membre. Le principe de responsabilité du pays de première entrée serait ainsi maintenu, mais assorti d'un dispositif correcteur en cas de crise.

Sur ce point, la Commission européenne a proposé que le mécanisme soit déclenché lorsqu'un pays reçoit un nombre de demandes d'asile disproportionné, allant au-delà de 150 % d'une valeur de référence calculée en fonction de la population et du PIB. Après vérification de leur recevabilité, toutes les nouvelles demandes déposées dans l'Etat membre concerné seraient alors réparties dans l'ensemble de l'UE, selon une clef de répartition. Un Etat membre aurait la possibilité de ne pas participer à ce mécanisme pendant un an, moyennant le versement d'une contribution de solidarité de 250 000 euros pour chaque demandeur dont il aurait autrement été responsable en vertu du mécanisme d'équité.

La création d'un éventuel mécanisme automatique de répartition des demandeurs est l'un des sujets les plus délicats sur la table du Conseil⁽²⁾. Il faut rappeler qu'il n'existe aujourd'hui qu'un mécanisme *ad hoc* et temporaire, dit de « relocalisation », qui a été conçu pour soulager la Grèce et l'Italie, mais n'a pas fonctionné en raison d'un manque d'adhésion des Etats membres à ce dispositif (voir *supra*).

Les discussions font l'objet d'un clivage très fort entre des Etats membres demandeurs d'une forme étendue de solidarité en matière d'asile, parce qu'ils sont situés aux frontières extérieures et subissent ainsi le plus de pression (Grèce et

(1) *En France, aux termes de l'article L713-3 du CESEDA, « peut être rejetée la demande d'asile d'une personne qui aurait accès à une protection sur une partie du territoire de son pays d'origine si cette personne n'a aucune raison de craindre d'y être persécutée ou d'y être exposée à une atteinte grave, si elle peut, légalement et en toute sécurité, se rendre vers cette partie du territoire et si l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'elle s'y établisse. Il est tenu compte des conditions générales prévalant dans cette partie du territoire, de la situation personnelle du demandeur ainsi que de l'auteur de la persécution au moment où il est statué sur la demande d'asile. »*

(2) *Sur les autres propositions de la Commission, on pourra là aussi se reporter au rapport précité, page 104 (<http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i4172.asp>).*

Italie) ou parce qu'ils reçoivent le plus grand nombre de demandes d'asile à la suite des mouvements secondaires (Allemagne et Suède), et les pays du groupe de Visegrád, hostiles à la répartition des demandeurs. D'autres pays – dont la France – sont peu satisfaits des termes de la proposition de la Commission.

Le concept de solidarité « flexible », proposé par le Premier ministre tchèque en septembre 2016 afin d'essayer de contourner la difficulté, a été repris par la présidence slovaque de l'Union sous le terme de solidarité « effective », sans qu'un accord se dessine pour l'instant. L'idée générale serait que les Etats membres non désireux d'accueillir des demandeurs d'asile puissent participer sous d'autres formes à la solidarité commune – par exemple en déployant davantage d'experts dans les pays les plus affectés ou par une contribution financière.

Selon les informations communiquées à la mission par le ministère des affaires étrangères et du développement international, il a été envisagé de mettre en œuvre le concept de solidarité effective selon un système graduel de solidarité dans lequel :

1) en cas d'afflux « normal » de demandeurs d'asile, un renforcement des mécanismes actuels du règlement Dublin est jugé suffisant ;

2) en cas d'afflux plus élevé, un mécanisme de « contribution de solidarité » pourrait être activé sous plusieurs formes, notamment : relocalisations ; contribution financière en soutien aux États de première entrée ou hors de l'UE ; contribution accrue à l'EASO ou à Frontex ;

3) enfin, en cas de crise exceptionnelle, un mécanisme spécifique, à définir par le Conseil européen, devrait être établi « sur une base volontaire ».

Un autre sujet de discussion concerne le déclenchement du mécanisme de répartition. Estimant qu'il serait sans doute déresponsabilisant qu'il joue de manière automatique, par la seule application de critères objectifs caractérisant un afflux non soutenable de demandeurs d'asile, le Gouvernement est favorable au déclenchement du mécanisme de solidarité par une décision politique. Il resterait néanmoins à trouver une procédure évitant un blocage systématique.

d. Un cadre commun de réinstallation à l'échelle de l'UE

La proposition de règlement instituant un cadre de réinstallation dans l'Union, présentée le 13 juillet 2016 par la Commission européenne, vise à établir une politique commune en matière de réinstallation⁽¹⁾. Les Etats membres continueraient à décider du nombre de personnes à réinstaller chaque année, mais des pratiques harmonisées et un cadre commun permanent verraient le jour au plan communautaire.

(1) Sur la notion de réinstallation, voir notamment le c) du IV.B.3.

La Commission a ainsi proposé d'établir un ensemble de procédures types pour la sélection et le traitement des candidats à la réinstallation. La proposition de règlement précise notamment les critères communs à remplir pour bénéficier d'une réinstallation et des motifs communs d'exclusion.

Un plan de réinstallation annuel de l'Union, établi par le Conseil sur proposition de la Commission, prévoirait un nombre maximal de personnes à réinstaller, la participation de chaque État membre, ainsi que des priorités géographiques générales. Sur cette base, la Commission serait autorisée à établir, chaque année, un ou plusieurs programmes spécifiant le nombre de personnes à réinstaller, la participation des États membres, une description du ou des groupes cibles à réinstaller, ainsi qu'une zone géographique spécifique.

Il reviendrait aux États membres de sélectionner les bénéficiaires, une préférence pouvant être accordée en fonction de liens familiaux avec des personnes résidant légalement dans un État membre, de liens sociaux ou culturels ou d'autres caractéristiques pouvant faciliter l'intégration, ainsi qu'en fonction de vulnérabilités ou d'un besoin de protection particulier.

Afin de soutenir les efforts des États membres, une contribution de 10 000 euros serait versée au titre du Fonds Asile, migration et intégration (FAMI) pour chaque personne réinstallée.

Le ministère des affaires étrangères et du développement international a indiqué à votre Rapporteur que le Gouvernement est réservé à l'égard d'un tel mécanisme, qu'il juge sans valeur ajoutée dans la mesure où les États membres pratiquent déjà la réinstallation. Le Gouvernement considère néanmoins qu'un plan annuel européen de réinstallation pourrait être soutenu dès lors qu'il serait clairement indiqué que chaque État membre peut fixer volontairement son niveau de participation à ce plan dans le cadre de discussions au sein du Conseil.

e. Position du Rapporteur sur les propositions de réforme du système d'asile européen

Votre Rapporteur est **favorable à une profonde évolution du règlement de Dublin**. Dans son fonctionnement actuel, ce système est à la fois inefficace et peu équitable.

Il a notamment été mis en place pour éviter que des demandeurs ne restent « en orbite », leur demande d'asile n'étant instruite dans aucun État membre, mais il aboutit à ce résultat au moins temporairement dans un grand nombre de cas. Le taux d'exécution des demandes de transfert étant très faible, il faut souvent attendre entre 6 et 18 mois, selon les hypothèses, pour reprendre l'examen de la demande d'asile dans l'État membre qui avait sollicité le transfert.

En cas d'afflux massif, le système de Dublin fait en outre peser un poids inéquitable sur les pays de première entrée et, s'ils ne parviennent pas à assumer leurs responsabilités, sur des pays de seconde ligne plus « attractifs » pour les demandeurs d'asile, qui sont à leur tour dépassés. C'est notamment le cas en Allemagne, dont le système d'asile était pourtant réputé pour son efficacité.

Telle qu'elle se dessine à l'heure actuelle, la réforme du système de Dublin paraît aller dans le bon sens. Il serait sans doute préférable que l'ensemble des demandes d'asile introduites sur le territoire de l'UE soient systématiquement et en tout temps réparties entre les Etats membres, en fonction de critères objectifs tels que la population, le PIB, le taux de chômage et le taux de pauvreté, mais il est certain qu'une telle évolution ne peut pas faire l'objet d'un accord dans les circonstances actuelles. L'introduction d'un mécanisme correcteur, assurant une répartition au-delà d'un seuil caractérisant un afflux non soutenable pour un Etat membre, constituerait donc une solution intermédiaire acceptable.

Certains préconisent une certaine souplesse afin de tenir compte des positions défendues par les pays du groupe de Visegrád, jugeant qu'il serait regrettable d'avoir à les mettre à nouveau en minorité au Conseil, comme ce fut le cas pour l'adoption du mécanisme temporaire de relocalisation en septembre 2016, avec les conséquences que l'on sait. La mission considère néanmoins qu'un Etat membre ne saurait s'exonérer de tout accueil de demandeurs d'asile sur son territoire par le versement d'une contribution financière. Pour être effective, la solidarité en matière d'asile suppose l'accueil de demandeurs, même si c'est seulement en nombre limité.

L'introduction d'un mécanisme de solidarité entre Etats membres n'épuise pas la question de la réforme du système de Dublin. Votre Rapporteur soutient ainsi les propositions qui tendraient à le rendre plus efficace en enserrant les demandes de transfert dans un délai plus bref et en rendant les procédures plus efficaces. Il serait également nécessaire de garantir une mise en œuvre plus effective du critère relatif aux liens familiaux.

Conformément au règlement de Dublin III, la détermination du pays responsable du traitement d'une demande d'asile met en jeu un ensemble de critères qui ne se résument pas, normalement, au principe de la responsabilité du pays de première entrée, comme le laissent entendre une conception et une application simplistes du système de Dublin. Ce critère ne doit être pris en compte qu'après celui des liens familiaux dans un Etat membre.



Source : Commission européenne.

En pratique, le critère des liens familiaux n'est pourtant presque jamais appliqué. Il a été indiqué à votre Rapporteur qu'il a quasiment été redécouvert à l'occasion de la crise de Calais, en faveur de mineurs que la France demande au Royaume-Uni de prendre en charge en raison de leurs liens familiaux dans ce pays ⁽¹⁾. Il conviendrait de faire en sorte que ce critère soit mieux pris en compte, car il introduit plus de souplesse et d'humanité dans la mise en œuvre du système de Dublin.

Par ailleurs, votre Rapporteur préconise **la plus grande harmonisation possible des systèmes d'asile au sein de l'Union européenne**. Même si l'on peut comprendre l'attachement des Etats membres à la préservation de systèmes d'asile nationaux, qui peuvent reposer sur une tradition et des spécificités, la suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen doit conduire à une uniformisation, le système de Dublin n'ayant pas fait la preuve de son efficacité pour prévenir et corriger les mouvements secondaires de demandeurs d'asile.

Une solution optimale, sous cet angle, consisterait à confier l'examen de l'ensemble des demandes d'asile à une Agence européenne indépendante qui aurait compétence pour accorder la protection internationale dans les Etats membres. Plusieurs formules sont envisageables, de la création d'antennes nationales d'une Agence unique à la mise en réseau des différentes autorités de détermination qui préexistent au plan national.

Il faut néanmoins reconnaître que cette option ne correspond pas à l'état d'esprit dominant, ni d'ailleurs au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dont l'article 4 fait de la politique de l'asile une compétence partagée entre l'Union et les Etats membres. Dans ce contexte, il conviendrait *a minima* de

(1) Cf. le 6 du IV.A.

pousser aussi loin que possible l'uniformisation des règles de l'asile au sein de l'UE.

Afin de remédier aux divergences dans l'application du droit d'asile, il serait également utile que la nouvelle Agence proposée par la Commission européenne soit chargée de réaliser des analyses communes sur la situation dans les pays d'origine, ces analyses devant avoir une portée contraignante pour les agences nationales de l'asile. Cela nécessiterait comme préalable de garantir l'indépendance de l'Agence vis-à-vis des pouvoirs exécutifs européens et nationaux, à la différence de l'actuel Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), mais à l'image de l'OFPRO.

Votre Rapporteur soutient en outre la proposition d'un **cadre pour surveiller la robustesse des systèmes d'asile nationaux**. La crise de 2015-2016 a montré que des défaillances dans un Etat membre peuvent mettre en danger l'ensemble des systèmes d'asile dans l'Union européenne. La réalisation d'évaluations régulières des vulnérabilités est utile dans ce domaine, comme c'est désormais le cas pour la gestion des frontières extérieures (voir *supra* : cette mission a été confiée à la nouvelle Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes). Il faut surveiller en commun les capacités et l'état de préparation des systèmes nationaux d'asile.

Néanmoins, la réalisation de diagnostics n'est peut-être pas le facteur le plus déterminant. On savait depuis longtemps que le système grec de l'asile était dysfonctionnel, voire inexistant. Les transferts vers ce pays au titre du règlement Dublin ont d'ailleurs été suspendus dès 2011, à la suite d'arrêts rendus par la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'homme. La mise en place d'une véritable surveillance des systèmes nationaux d'asile, dans le cadre d'une nouvelle Agence européenne, devrait donc s'accompagner d'un usage plus déterminé du « recours en manquement », régi par les articles 258 à 260 du TFUE, en matière d'asile comme c'est déjà le cas dans d'autres domaines.

La mission est par ailleurs favorable au **renforcement des capacités de l'actuel Bureau européen d'appui en matière d'asile**. La constitution de réserves d'intervention, suffisamment dotées en effectifs, devrait permettre de déployer davantage d'experts – et plus rapidement – pour aider les Etats membres à assumer leurs responsabilités en cas de demandes d'asile massives.

Votre Rapporteur est également favorable au **développement de voies légales et sûres d'accès à l'Union européenne pour des personnes en besoin de protection internationale**. L'UE contribuerait ainsi à la mise en place d'un partage mondial des responsabilités en matière d'asile, en organisant une solidarité concrète avec les pays qui accueillent le plus de réfugiés sur leur sol, à l'instar des Etats voisins de la Syrie. Par ailleurs, cela permettrait de réduire les risques auxquels s'exposent ceux qui tentent de rejoindre l'UE en traversant la Méditerranée et de

contribuer à la lutte contre les réseaux de passeurs, en réduisant leur attractivité grâce au développement d’alternatives.

Plusieurs formes d’action méritent d’être engagées dans cette perspective.

La réinstallation est un dispositif qui fonctionne bien en France. Sur le plan européen, l’UE a adopté en juillet 2015 un plan visant à réinstaller 22 504 personnes ayant manifestement besoin d’une protection ; un dispositif de réinstallation spécifique à la Turquie a par ailleurs été mis en place dans le cadre du mécanisme « 1 pour 1 »⁽¹⁾. Il faut aller plus loin : selon le HCR, 1,19 million de personnes auraient besoin d’une réinstallation en 2017. Or, il n’y a eu qu’environ 80 000 réinstallations en 2015 dans le monde. L’UE ne peut pas assumer seule l’ensemble de l’effort, mais il faudrait qu’elle donne davantage l’exemple en augmentant le nombre de places qu’elle offre et en élargissant le champ des pays depuis lesquels la réinstallation a lieu – notamment au bénéfice de réfugiés érythréens au Soudan ou en Egypte.

Le dispositif des « visas pour l’asile »⁽²⁾ mérite aussi d’être amplifié dans notre pays, en veillant à renforcer les moyens qui lui sont consacrés dans les consulats⁽³⁾, et d’être mis en place dans d’autres Etats membres. C’est un dispositif complémentaire de la réinstallation car il permet d’accueillir des personnes qui ne seraient pas nécessairement sélectionnées par le HCR, dont le critère est la vulnérabilité, alors qu’il est normal de protéger aussi des personnes ayant des liens avec notre pays, ce qui facilite d’ailleurs une intégration plus rapide.

(1) Cf. le 1 du III.B.

(2) S’agissant de la France, un ressortissant étranger peut solliciter un visa au titre de l’asile depuis son lieu de résidence en s’adressant à notre ambassade ou à notre consulat le plus proche. La délivrance du visa relève de la compétence du ministère de l’intérieur, l’OFPRA pouvant être consulté sur certaines demandes. En cas de délivrance du visa, le ressortissant étranger peut venir en France de manière régulière pour y poursuivre la procédure de demande d’asile.

(3) La délivrance des visas au titre de l’asile peut concerner des étrangers de toute nationalité se trouvant dans différents pays d’origine ou de premier accueil. Ce dispositif a été spécifiquement renforcé en 2013 au bénéfice des ressortissants syriens en raison de la situation prévalant dans leur pays d’origine. Il en a été de même pour les ressortissants irakiens à partir de l’été 2014.

Accords pour visas au titre de l’asile	2013	2014	2015	2016	Total
Syriens*	330	1 083	1 221	1 514	4 214
Irakiens**		1 253	2 146	1 343	4 742
Autres nationalités	94	42	68	89	

* Sur la période considérée, les visas concernent essentiellement, et dans l’ordre, les postes de Beyrouth, d’Ankara, d’Amman et d’Istanbul (et plus marginalement le Caire et d’autres postes).

** Sur la période 2014-2016, l’immense majorité des visas concernent le poste d’Erbil, suivi de Bagdad et d’autres pays limitrophes.

Par ailleurs, **votre Rapporteur est favorable à un examen des demandes d’asile directement dans des Etats tiers** – d’origine, de transit ou de premier accueil. En ce qui concerne la France, cela pourrait consister à implanter des représentations de l’OFPRA dans nos consulats. Il faudrait néanmoins veiller à évaluer au préalable les conséquences potentielles. Dans certaines situations, cela pourrait conduire à d’importants déplacements de population vers les pays tiers où l’on examinerait ainsi des demandes d’asile. Ensuite, s’agissant des Syriens réfugiés au Liban, en Jordanie ou en Turquie, il faut être conscient qu’il y aurait potentiellement des millions de demandes d’asile à instruire depuis des pays de premier accueil.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères a examiné le présent rapport d'information au cours de sa séance du mercredi 22 février 2017.

Mme Odile Saugues, présidente. L'ordre du jour appelle maintenant l'examen du rapport de la mission d'information sur la situation migratoire en Europe, présidée par M. Jean-Jacques Guillet et dont le rapporteur est M. Jean-Marc Germain.

M. Jean-Jacques Guillet, président de la mission d'information. Cette mission d'information, consacrée à la situation migratoire en Europe, porte sur un sujet complexe et compliqué, mais aussi parfois un peu caricaturé. Nous avons en effet connu au cours de l'année 2015 une crise aiguë qui a provoqué un peu plus qu'une émotion au sein de l'Union européenne. Le sujet est également un peu caricaturé par rapport à ce que les chiffres montrent : le problème migratoire est un peu moins important que ce que l'on imagine parfois. Néanmoins, notre rapport insiste aussi sur le fait que le problème est largement devant nous, plutôt que derrière nous. Les difficultés dans notre voisinage immédiat ou dans des pays plus lointains, notamment en Afrique, sont telles que la situation migratoire pourrait se détériorer dans les prochaines années.

Selon les derniers chiffres d'Eurostat, il y avait 3,8 millions de migrants dans l'Union européenne en 2014, dont 1,9 million de ressortissants de pays tiers, hors Union européenne, et 1,8 million de citoyens européens ayant migré d'un Etat membre à un autre, ce qui n'entre pas dans la réflexion de cette mission d'information. Il y a des doubles comptes car cela inclut les migrations d'un Etat membre à un autre à l'intérieur de l'Union européenne. Par ailleurs, il y avait 2,8 millions de départs la même année. En « stock », on comptait au 1^{er} janvier 2015 19,8 millions de citoyens de pays tiers, soit 3,9 % de la population de l'Union européenne. Ce sont des chiffres importants, qu'il faut prendre comme des ordres de grandeur compte tenu des imprécisions, plutôt que comme des réalités absolues, mais ils ne sont pas nécessairement considérables au regard de ce qui pourrait se passer à l'avenir.

Il faut aussi tenir compte du fait que l'Europe, politiquement et psychologiquement, ne s'est jamais vraiment considérée comme une terre d'immigration. Elle a été une terre d'émigration, en particulier au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, mais elle n'a pas connu de grandes migrations depuis le X^e siècle et l'arrivée des Hongrois. Lorsque les Ottomans sont arrivés dans les Balkans, la population turque qui s'est installée était très limitée. Les musulmans, en particulier les Bosniaques, que nous évoquons tout à l'heure, sont généralement

des populations locales converties à l'islam. Il y avait très peu de minorités turques dans les Balkans, même à l'époque de l'empire ottoman.

Nous avons adopté une démarche qui ne pouvait évidemment pas être exhaustive, mais nous nous sommes efforcés qu'elle soit aussi complète que possible. Cela nous a conduits à suivre le chemin des migrants et des réfugiés, en nous intéressant d'abord aux principaux pays d'origine. En 2016, 10 pays représentaient 75 % des arrivées irrégulières en Europe : la Syrie (23 % des arrivées), l'Afghanistan (12 %) – même si les ressortissants de ce pays sont moins présents dans les esprits, on en a compté beaucoup à Calais et à la frontière entre l'Italie et la France – le Nigéria (10 %), l'Irak (8 %), l'Erythrée (6 %), la Guinée (4 %), la Côte d'Ivoire (4 %) – alors qu'il s'agit aussi d'un pays d'accueil –, la Gambie (4 %), le Pakistan (3 %) et le Sénégal (3 %).

Notre rapport examine ensuite la situation dans les principaux pays de premier accueil des réfugiés syriens, hors Union européenne. La Turquie abrite aujourd'hui 2,7 millions de réfugiés, soit davantage que tout autre pays au monde. Le Liban en accueille encore plus en proportion, puisque le million de réfugiés syriens enregistrés par le HCR représente environ 20 % de la population. Selon les chiffres publiés par le HCR, il y aurait 655 000 réfugiés syriens en Jordanie, soit environ 9 % de la population, mais les autorités jordaniennes estiment que les Syriens sont en réalité deux fois plus nombreux, car tous ne sont pas enregistrés comme réfugiés. Il faut aussi rappeler que l'Irak abrite environ 230 000 réfugiés syriens et l'Egypte environ 115 000.

Nous abordons ensuite la question des principaux pays de transit. Il s'agit d'abord de la Libye, sur ce qu'il est convenu d'appeler la « route de la Méditerranée centrale », qui débouche en Italie. Sur cette même route migratoire, l'Egypte représentait 7 % des arrivées sur les côtes italiennes en 2016. C'est un pays de transit, mais aussi de départ, pour une faible partie de la population. Nous avons aussi travaillé sur la situation en Turquie, qui se trouve en revanche sur la route de la « Méditerranée orientale », avec un débouché en Grèce et un prolongement sur la route des Balkans occidentaux. La troisième route principale, la « Méditerranée occidentale », constituait une importante voie d'accès au milieu des années 2000, mais l'Espagne a mis en place une politique bilatérale avec le Maroc, la Mauritanie ou encore le Sénégal, qui a porté ses fruits et le flot s'est progressivement tari. Cela tient à la réponse espagnole que nous présentons dans le rapport. Il y a eu environ 7 000 arrivées en 2006 par la voie maritime, essentiellement dans les Canaries et en Andalousie, et environ 3 000 entrées maritimes. Les événements qui ont eu lieu ces derniers temps à Ceuta sont en quelque sorte un épiphénomène. Il est d'ailleurs possible que le Maroc ait un peu laissé entrer ces migrants de manière à peser sur l'Union européenne dans les discussions sur le Sahara occidental.

Nous consacrons par ailleurs des développements à la question du trafic de migrants. Selon tous les éléments disponibles, ce trafic a pris une ampleur

croissante et il a joué un rôle important dans l'accélération des flux vers l'Europe sur la période récente. Europol estime que 90 % des arrivées irrégulières de l'année 2015 ont fait appel à des passeurs. Le chiffre d'affaires lié au trafic de migrants était alors estimé entre 3 et 6 milliards d'euros. C'est un trafic à la fois plus sûr et plus lucratif que celui de la drogue ou celui des armes, bien qu'ils soient parfois liés. C'est particulièrement vrai dans le cas libyen, que le rapport aborde de manière précise.

Au-delà des passeurs et de leurs complices, une véritable « économie de la migration » se met en place dans certains territoires. Lorsque nous sommes allés à Agadez, au Niger, nous avons d'ailleurs été accueillis à l'aéroport par ce qu'on peut appeler le « syndicat des transporteurs ». Ils venaient protester car on leur interdit désormais de faire passer les migrants, la législation nigérienne étant devenue assez coercitive. Il faut souligner que les mêmes acteurs faisaient il y a dix ans du transport de touristes.

Enfin, nous avons examiné les répercussions des récents flux migratoires sur la situation au sein de l'Union européenne, en procédant Etat membre par Etat membre, ainsi que les réponses qui se mettent en place au plan communautaire avec plus ou moins de bonheur. La réaction européenne a été extrêmement lente et peu préparée, avec en outre un certain manque de coopération entre les services concernés à Bruxelles. Les réponses sont désormais plus structurelles et le problème a été davantage contenu à partir du moment où l'Union européenne a réagi réellement. Je crois que mon collègue Jean-Marc Germain reviendra sur cette question.

Voilà pour la démarche que nous avons suivie afin de dresser l'état des lieux. S'agissant de nos travaux, nous avons pu nous rendre successivement en Turquie et en Jordanie au mois de décembre dernier, puis à Bruxelles et au Niger au cours du mois de janvier. Nous avons auditionné de très nombreux responsables, le Défenseur des droits, Jacques Toubon, mais aussi Pierre Vimont, qui a notamment été chargé d'organiser la conférence de La Valette entre l'UE et les pays africains en novembre 2015, qui est un succès, même s'il est encore relatif, ainsi que des représentants d'ONG, des chercheurs et des universitaires.

Quel est aujourd'hui l'état de la situation ? Nous sommes entrés dans une phase moins aiguë de ce que l'on appelle généralement la « crise migratoire ».

L'agence européenne Frontex avait détecté 1,8 million de franchissements irréguliers des frontières extérieures en 2015, représentant environ 1 million de personnes, compte tenu des doubles comptes. On peut être enregistré une première fois quand on entre en Grèce et une seconde fois quand on repasse la frontière hongroise. L'accélération des flux migratoires était alors très nette par rapport à 2014, qui avait été marquée par environ 283 000 passages, et par rapport à 2013 et 2012, avec respectivement 107 000 et 72 000 passages. En 2015, les arrivées s'étaient maintenues à un niveau à peu près comparable à celui de l'année 2014 en

Méditerranée centrale, mais elles avaient pour ainsi dire « explosé » en Méditerranée orientale à compter de l'été.

En 2016, on a observé une réduction globale des flux, avec environ 510 000 passages détectés par Frontex. Cette évolution résulte néanmoins de situations très différentes selon les routes migratoires. Il y a eu un tarissement sur la route de la Méditerranée orientale, puisqu'on a détecté 180 000 entrées dont environ 150 000 avant l'entrée en application de la déclaration UE-Turquie du mois de mars 2016, qui est globalement une réussite. De façon générale, la Turquie joue le jeu. Les flux restent très dynamiques en Méditerranée centrale, avec 182 000 arrivées maritimes. C'est évidemment là que le problème est le plus difficile à régler. En Méditerranée orientale, les entrées sont passées en dessous de 100 par jour en moyenne, alors que l'on a connu des pics de 3 000 arrivées quotidiennes.

Ces arrivées en Europe sont très significatives et elles ont eu des répercussions importantes sur les politiques d'asile et d'immigration. On peut penser, par exemple, à l'adoption de la « loi sur les bijoux » au Danemark en janvier 2016 : elle autorise la confiscation de tout objet de valeur ou argent liquide appartenant aux demandeurs d'asile au-delà d'environ 1 340 euros, officiellement pour financer leur accueil. Dans un certain nombre d'Etats membres, la législation sur l'asile a globalement évolué dans un sens plus restrictif, mais il faut souligner que ce n'est pas le cas en France. Nous sommes beaucoup plus « libéraux » sur cette question, avec tous les guillemets nécessaires, que la plupart des autres pays européens.

Il faut bien voir aussi que les flux vers l'Europe ne représentent qu'une fraction limitée des mouvements de population dans le monde. A la fin de l'année 2015, le nombre de « déplacés forcés », c'est-à-dire les réfugiés et les déplacés internes, s'élevait à 65,3 millions de personnes. Contrairement à ce que l'on peut penser, parfois, la très grande majorité des réfugiés ne se dirigent pas vers les pays développés. Fin 2015, les dix premiers pays d'accueil, représentant 60 % de la population sous le mandat du HCR, étaient tous des pays en développement, dont 5 situés en Afrique : la Turquie, le Pakistan, le Liban, l'Iran, l'Ethiopie, la Jordanie, le Kenya, l'Ouganda, la République démocratique du Congo et le Tchad. Si l'on considère maintenant, de manière plus globale, les migrations internationales, on comptait en 2015 un « stock » de 244 millions de migrants internationaux, au sens où l'entendent les Nations Unies. La majorité d'entre eux, soit 140 millions de personnes, se trouve au Nord, mais les déplacements Sud-Sud sont désormais supérieurs aux mouvements Sud-Nord. Depuis 2010, le nombre de migrants internationaux augmente plus vite au Sud.

J'en viens à la question des perspectives pour les flux migratoires vers l'Union européenne.

A court terme, une grande partie des évolutions dépendra de la situation en Turquie, notamment la pérennité de la déclaration de mars 2016 entre l'Union

européenne et la Turquie. Le scénario d'une rupture de l'accord ne doit pas être exclu, par principe, mais cela ne nous paraît pas le plus probable dans l'immédiat. Il est vrai que les clauses de l'accord sont mises en œuvre de manière très inégales. Les entrées en Grèce se sont significativement réduites, comme je l'ai indiqué, mais le nombre de retours vers la Turquie reste très faible, de même que celui des réinstallations dans l'Union européenne de réfugiés syriens depuis la Turquie. Elle a parfois une attitude un peu ambiguë, préférant garder chez elle les réfugiés appartenant aux CSP+, pour schématiser. La perspective est plutôt de les intégrer à la société turque. La mise en œuvre de la facilité financière pour la Turquie, de 6 milliards d'euros au total, avance à bon rythme même si nous avons pu constater que les autorités turques s'en plaignent. Cela tient d'ailleurs en partie aux mécanismes de l'Union européenne. Mais c'est surtout le blocage de la libéralisation des visas pour les ressortissants turcs qui constitue « l'irritant » le plus fort.

Sur ce dernier point, on est en partie dans le domaine de la posture du côté turc, car il y a en circulation de très nombreux passeports de service ou « passeports verts », dont les détenteurs sont exemptés de visas de court séjour. Il y en aurait certes moins depuis le coup d'État de l'été dernier, mais ils étaient jusque-là attribués très libéralement, par exemple à des instituteurs au bout de 20 ans de service. En revanche, le nombre de passeports ordinaires est assez limité, puisqu'il y en aurait environ 10 millions pour une population de 80 millions d'habitants, et ils coûtent très chers, jusqu'à 200 euros.

Malgré des déclarations publiques assez virulentes du côté turc et des relations assez compliquées entre l'Union européenne et la Turquie, de manière générale, il nous semble que ces deux acteurs veulent que l'accord fonctionne, au moins *a minima*. C'est une évidence pour l'Union européenne, mais les Turcs ont aussi des raisons d'œuvrer pour que l'accord tienne bon. L'UE s'est engagée à mobiliser une assistance financière conséquente pour la prise en charge des réfugiés syriens sur le territoire turc et, avec cet accord, Ankara dispose aussi d'un levier permanent sur l'UE, qu'elle souhaite évidemment conserver. Enfin, les autorités turques n'ont probablement pas intérêt à ce qu'un appel d'air se reconstitue sur leur territoire avec la reprise de départs massifs vers les côtes européennes. Il faut signaler que les Turcs ont largement bloqué la frontière avec la Syrie. Il n'y a pas eu d'arrivées de réfugiés syriens à la chute d'Alep et on ne pense pas qu'il y aura d'Irakiens venant de Mossoul sur le territoire turc dans les prochaines semaines.

L'évolution de la Libye constitue évidemment un second facteur déterminant pour l'évolution des flux vers l'Europe à court et moyen terme. L'absence de gouvernement exerçant une autorité réelle sur le pays est la principale cause des difficultés constatées en Libye : des frontières poreuses au Sud ; des réseaux puissants qui font du trafic de migrants et d'êtres humains à grande échelle et même de manière « industrielle » selon certains de nos interlocuteurs ; des migrants exposés à des situations épouvantables, dont nous avons eu le récit au

Niger en rencontrant des migrants sur le chemin du retour ; des arrivées irrégulières massives sur les côtes italiennes, avec bien souvent des complicités entre les garde-côtes libyens et les trafiquants ; des possibilités de coopération et d'action très limitées pour l'Union européenne, faute d'interlocuteurs efficaces sur le terrain. Le « verrou libyen » a en quelque sorte sauté à la chute de Kadhafi, avec la déliquescence de ce qui tenait lieu d'Etat jusqu'alors et le pays n'absorbe plus les flux comme c'était le cas auparavant.

On estime qu'il y a environ un million de migrants présents sur le sol libyen, pour une population de six millions d'habitants. Beaucoup venaient en Libye pour travailler, mais ils souhaitent maintenant en partir. Certains sont arrivés plus récemment, eux aussi pour travailler, parce qu'ils ne se rendaient pas forcément compte de la situation. Nous avons rencontré au Niger des Africains qui se rendaient en Libye pensant que la Méditerranée est un fleuve. En 2016, les arrivées sur les côtes italiennes venaient à 89 % de Libye. Il s'agissait à 93 % de migrants africains, venant principalement de pays d'Afrique subsaharienne, en particulier le Nigéria, la Guinée, la Côte d'Ivoire, le Sénégal, le Mali et le Ghana, mais aussi de la Corne de l'Afrique, notamment l'Erythrée, la Somalie et l'Ethiopie. Le Premier ministre libyen, M. Fayez el-Sarraj, serait très conscient des enjeux posés par les migrations. Cela ferait partie de ses priorités, mais il n'a aucune autorité pour régler la question.

Outre la Turquie et la Libye, il faudra bien sûr porter la plus grande attention à l'évolution d'autres pays situés dans notre voisinage, en particulier l'Egypte. C'est un important pays d'accueil dans la région, mais aussi désormais le deuxième pays de départ vers l'Europe par la Méditerranée centrale, derrière la Libye. C'est un phénomène assez nouveau. On estime que 9,8 % des migrants interceptés sur cette route migratoire avaient embarqué en Egypte en 2014, 6,5 % en 2015 et 7 % en 2016. L'Egypte est aussi devenue un pays d'origine. On l'a bien vu en septembre 2016 avec le naufrage, au large de Rosette, d'une embarcation qui transportait des centaines de candidats à l'émigration illégale vers les côtes italiennes, dont de très nombreux Egyptiens, ce qui a d'ailleurs suscité une vive émotion et un débat dans le pays. Les autorités égyptiennes ont réagi, car il y a un Etat qui fonctionne. Un certain nombre de mesures ont été adoptées pour mieux contrôler les flux, mais il est important de consolider le dialogue et la coopération avec l'Egypte sur ces questions migratoires.

Je n'insiste pas sur la situation dans les pays du Maghreb, qui a fait l'objet d'un rapport récent de nos collègues Guy Teissier et Jean Glavany. Il y a évidemment une question à suivre sur le plan migratoire, notamment en Algérie. Elle devient petit à petit un pays de départ et la situation politique peut évoluer dans les années qui viennent. Il faudra aussi continuer à regarder de très près ce qui se passe en Tunisie, en particulier lors du retour des djihadistes, qui peut déstabiliser ce pays situé à proximité de la Libye et qui en subit la situation.

A moyen et long termes, il y a surtout la question du développement et de la démographie sur le continent africain. La population d'Afrique subsaharienne est passée d'environ 180 millions de personnes en 1950 à près d'un milliard aujourd'hui. La transition démographique a commencé, mais elle reste lente. Le nombre d'enfants par femme a été ramené de 6,5 à environ 5 aujourd'hui. Au Niger, le taux de fécondité s'élève à 7,6 enfants par femme et il augmentait encore récemment. Malgré les efforts du gouvernement nigérien, il reste compliqué de résoudre ce problème compte tenu des freins culturels qui existent. Selon les dernières prévisions des Nations Unies, en date de 2015, le scénario moyen est d'1,4 milliard d'habitants en Afrique subsaharienne en 2030 et de 2,1 milliards en 2050.

Autre facteur à prendre en compte, les études empiriques montrent que le développement tend à stimuler la migration dans un premier temps, en augmentant les attentes des populations et en améliorant la capacité des individus à migrer. Ce n'est qu'au-delà de 7 000 ou 8000 dollars par habitant que l'on observe une nette relation négative entre le revenu et l'émigration.

A l'heure actuelle, les flux migratoires africains ne se dirigent pas en priorité vers l'Europe. En Afrique subsaharienne, on estime que 75 % des migrations internationales sont internes au continent africain. De manière générale, on se dirige surtout vers d'autres pays économiquement attractifs de la même région, en particulier ceux du Golfe de Guinée pour l'Afrique de l'Ouest – c'est vrai notamment du Nigéria, de la Côte-d'Ivoire et du Ghana, bien qu'ils soient eux-mêmes des pays de départ – ou bien les pays du Maghreb. C'est par exemple le cas de Nigériens qui s'arrêtent en Algérie quand ils ne sont pas refoulés par les autorités de ce pays.

Se pose aussi la question de l'impact du changement climatique sur les phénomènes migratoires. Il est évident qu'il jouera un rôle amplificateur, mais je n'insiste pas sur ce point. Dans le voisinage de l'Europe, on peut penser que c'est principalement du Sahel que les déplacés environnementaux partiront. L'instabilité climatique pourrait s'accroître rapidement, avec des conséquences négatives pour l'agriculture, alors que la population continue à augmenter en parallèle à un rythme soutenu. A ce stade, l'Europe n'est pas la principale destination des Sahéliens, mais tout dépendra de l'ampleur des évolutions à venir et des capacités d'absorption des territoires intermédiaires sur les routes migratoires vers l'Europe. Plus loin de nous, des pays d'Asie du Sud-Est seront probablement très affectés par la montée des eaux, notamment le Bangladesh. Ce pays est depuis longtemps une importante terre d'émigration, où les projections démographiques sont par ailleurs préoccupantes. L'immigration économique irrégulière vers l'UE est déjà en forte croissance.

Pour conclure, nous sommes certes entrés dans une phase moins aiguë de la crise migratoire en Europe, mais j'y insiste : le défi est plutôt devant nous que

derrière nous, compte tenu des quelques éléments de prospective que je viens d'évoquer.

M. Jean-Marc Germain, rapporteur de la mission d'information. Je suis heureux, au moment où la session ordinaire s'achève, que nous consacrons un moment à ce sujet essentiel. Je remercie Jean-Jacques Guillet qui a présidé cette mission, ainsi que les collègues qui ont participé activement à nos travaux. Outre les déplacements évoqués tout à l'heure, je me suis rendu dans l'ensemble des pays limitrophes de la Syrie, ainsi qu'en Grèce et en Italie, qui sont les principaux points d'entrée, et en Afrique.

On ne peut pas réfléchir à cette question et envisager des solutions sans garder en tête qu'il s'agit avant tout de drames humains absolument épouvantables, notamment dans le cas des déplacements forcés. Nous avons longuement discuté avec des migrants à Agadez, dans un cadre qui était d'ailleurs assez ouvert. Nous avons entendu des récits de viols, de trafics en vue de la prostitution ou de meurtres pour du trafic d'organes et l'on pourrait allonger encore cette liste. Ceux que l'on rencontre sont des survivants, souvent complètement détruits par les situations qu'ils ont vécues.

Je voudrais aussi redire l'ampleur du phénomène : il y a plus de 65 millions de déplacements forcés dans le monde. L'équivalent de la population de la France vit les situations que je viens d'évoquer. C'est un enjeu considérable, non pas tant au regard du nombre d'entrées sur le territoire européen et de leurs conséquences, mais pour ces femmes et ces hommes. Nous avons le devoir de trouver des solutions, particulièrement en France compte tenu des valeurs qu'elle porte historiquement et qui en font un pays admiré, regardé et attendu. C'est le sens du travail d'analyse que nous avons réalisé et des propositions que je vais vous présenter.

Sans être bien sûr exhaustif, le rapport est assez complet puisque nous avons voulu retracer le parcours des migrants depuis les pays d'origine jusqu'à leur arrivée en Europe, en examinant aussi leurs trajets et les conditions qu'ils subissent en chemin. Notre conviction, quels que soient les débats que l'on peut avoir sur le nombre de personnes à accueillir dans les différents pays européens, est qu'il faut une approche globale afin de traiter l'ensemble du parcours.

Le nombre des arrivées, qui était très élevé en 2015, s'est beaucoup réduit depuis le printemps 2016. Même si cela ne correspond pas à une prévision officielle, j'estime que nous sommes actuellement sur un rythme de 200 000 à 250 000 arrivées annuelles en Europe, c'est-à-dire moins qu'en 2014 – on ne parlait pas alors d'asile et de migrants comme on le fait aujourd'hui – et à peu près deux fois le rythme des trois années précédentes. Je rejoins donc le président de la mission : la phase aigüe est derrière nous, mais le problème structurel persiste. Par son niveau, il n'est pas problématique à l'échelle de l'Europe, mais il l'est pour ceux qui sont contraints de quitter leur pays d'origine.

Je commencerai par la Syrie, car les grands mouvements de 2015, qui ont fait que l'on parle tant de cette question dans les pays européens, concernaient d'abord des ressortissants syriens. On estime qu'il y a aujourd'hui 6,3 millions de déplacés internes en Syrie et 4,8 millions de réfugiés, avec une augmentation très importante dans le temps. Il y avait 500 000 réfugiés en 2012, un million en mars 2013 et deux millions en septembre suivant.

Le rapport n'avait pas pour vocation de se prononcer sur les conditions de la paix en Syrie, ni sur l'accord parrainé par la Russie, la Turquie et l'Iran, et nous n'entrons pas dans le débat sur l'avenir de Bachar al-Assad, mais nous insistons sur la nécessité absolue d'une solution politique, en soulignant qu'elle doit intégrer l'ensemble des Syriens dans leur diversité et qu'elle doit se faire sous l'égide de l'ONU.

Le rapport prend parti, en revanche, sur la reconstruction du pays. Nous estimons que la France et l'Europe ne doivent pas conditionner la préparation d'un plan de reconstruction en Syrie à l'aboutissement de la solution politique. L'existence d'un plan Marshall pour la Syrie est absolument essentielle. Les destructions d'infrastructures, de logements et d'entreprises sont estimées à 90 milliards de dollars. Il ne faut pas attendre un règlement politique pour se préparer. L'existence d'un plan européen à la hauteur des destructions peut d'ailleurs être un facteur de paix ou du moins cela peut peser dans la résolution du conflit. Certains affirment que c'est à la Russie et à l'Iran de financer la reconstruction, mais je suis en total désaccord avec cette approche. Au demeurant, il y a déjà une action de l'Union européenne là où c'est possible en Syrie.

J'en viens aux pays voisins, où nous avons sans doute connu notre plus grande faillite collective. Les réfugiés syriens sont partis dans un premier temps en Turquie, au Liban, en Jordanie et au Kurdistan irakien, que l'on oublie trop souvent alors que la région de Dohuk accueille un million de réfugiés pour environ un million d'habitants. La communauté internationale n'a pas du tout été à la hauteur, qu'il s'agisse des abris à fournir ou de l'aide alimentaire, qui a parfois manqué. Les mouvements vers l'Europe de 2015 s'expliquent en partie parce que le Programme alimentaire mondial s'est trouvé à court de moyens. Outre la question de l'intégrité physique, ces femmes et ces hommes ont aussi besoin d'avoir une vie sociale. On n'y pense pas assez quand on met en place des camps de réfugiés. Je pense en particulier à l'éducation des enfants. Beaucoup nous ont dit qu'ils ne pouvaient pas laisser leurs enfants sans accès à l'éducation pendant des années. Pour vivre, on a aussi besoin d'échanger et de commercer, ce que ne permettent pas l'interdiction de travailler et l'absence de ressources propres. Si nous avons été à la hauteur sur ces différents sujets, beaucoup de ceux qui ont pris la route seraient restés là où ils avaient trouvé refuge dans un premier temps. Si nous avons un plan de reconstruction en Syrie, ils pourront ensuite retourner chez eux, comme ils y aspirent.

Dans l'immédiat, nous proposons d'augmenter très sensiblement l'aide pour le Liban et la Jordanie. Ce sont des pays qui ont des structures étatiques mais qui demeurent fragiles et qui ont été bousculés par les arrivées de réfugiés. Mais n'oublions pas non plus le Kurdistan irakien. Nous demandons que l'on aligne l'aide européenne pour ces pays sur celle qui est destinée à la Turquie. Elle s'élève au total à 6 milliards d'euros, alors qu'on ne dépasse pas deux milliards quand on cumule l'aide versée au Liban et à la Jordanie. Il faut aller vite, car même si nous avons pu constater des conditions d'accueil correctes, il y a des facteurs de déstabilisation.

Le rapport ne se prononce pas sur la légalité de la déclaration Union européenne – Turquie de mars 2016. Elle existe et nous comprenons qu'elle a été discutée principalement entre la Turquie, l'Allemagne et la Grèce avant d'être validée au plan européen. De toute évidence, l'idée que la Turquie est un pays sûr ne peut pas être partagée par tous, mais nous avons constaté des efforts réels en ce qui concerne l'accueil des réfugiés syriens. Nous avons visité le camp de Nizip à la frontière avec la Syrie, qui n'est pas très loin d'Alep : l'accueil y est de bonne qualité. Notre inquiétude concerne les non-Syriens, auxquels les ONG et la communauté internationale ont du mal à accéder et pour qui nous n'avons pas de garanties quant au respect des droits des réfugiés. Quel que soit l'avenir de la déclaration UE-Turquie, la France et l'Europe ont le devoir de peser pour que le respect de ces droits soit réel.

L'accueil commence à se structurer de manière très correcte dans les camps de réfugiés, notamment avec la distribution de cartes de débit permettant de choisir sa propre consommation et avec la scolarisation des enfants, qui a beaucoup tardé mais progresse en dépit de certaines rigidités. Il faut tenir compte des différences de culture et de langue. Il y a des difficultés sur ce plan dans les pays de premier accueil des réfugiés syriens, mais la question s'était aussi posée à Calais. On doit créer des sas pour faciliter l'accès au système éducatif de droit commun et s'appuyer sur ceux qui, parmi les réfugiés, sont des enseignants. Il faut parvenir à les intégrer dans le système. En dehors des camps, la situation reste en revanche très difficile pour les réfugiés. Des familles entières s'entassent dans des logements dépourvus d'accès à l'eau, à l'électricité et au chauffage, souvent dans des zones éloignées des grandes agglomérations urbaines, ce qui pose des problèmes d'accès pour les ONG.

Les six milliards d'euros d'aide prévus pour la Turquie nous paraissent correspondre à des besoins réels en termes d'accueil de réfugiés, notamment pour la construction d'écoles, le recrutement d'enseignants et la capacité du système de soins. Le coût est au moins égal à 6 milliards d'euros.

S'agissant de la Libye, qui a fait l'objet de nombreux travaux de la commission, nous avons entendu des avis divergents sur l'évolution potentielle de la situation. La communauté internationale s'efforce d'aider à la stabilisation politique, mais un immense chaos continue de régner. Le pouvoir politique réel et

la force demeurent très dispersés. Une économie de la migration très puissante s'est mise en place, même si nous n'avons pas été en mesure de la chiffrer précisément. Les arrivées actuelles en Europe sont principalement dues à l'ouverture d'une voie en Libye et à la mise en place de toute une économie qui facilite le passage. Les embarcations sont des zodiacs allongés qui peuvent accueillir 150 personnes. Si chaque migrant paie entre 2 000 et 3 000 euros, cela peut représenter environ 450 000 euros par départ de bateau, pour un coût très faible.

Nous n'avons pas décelé de méta-réseau qui organiserait les trafics. Il nous semble que l'on a plutôt affaire à une succession de réseaux très organisés et assez liés aux pays traversés. Il y en a en Libye, au Niger et sans doute aussi dans le Sud de l'Algérie et au Tchad. Ces réseaux assurent chacun une partie du trajet en prélevant à chaque fois entre 1 000 et 2 000 euros, ce qui peut porter le coût du trajet jusqu'au territoire italien à 5 000 ou 6 000 euros pour les migrants. De nombreux acteurs sont impliqués, mais ce sont souvent des pions du système qu'on fait tomber quand on dit démanteler des réseaux.

Que fait la communauté internationale en Libye ? Des forces navales européennes, des bateaux de Frontex et des navires d'ONG, jusqu'à 12 selon les périodes, ont avancé jusqu'à la limite des eaux territoriales libyennes. En pratique, leur principale action consiste à recueillir les migrants et à les transporter jusqu'en Europe. Nous n'avons pas repris l'idée abominable selon laquelle il faudrait reculer les navires parce que leur présence faciliterait la traversée des migrants. On sait bien que d'autres routes se créent lorsqu'on ferme le passage quelque part. Quand les conditions se durcissent du côté de la Turquie, il y a des trajets beaucoup plus éloignés qui se mettent lentement en place. Au-delà de la Libye, il y a des départs depuis l'Égypte et, de manière beaucoup plus limitée, depuis l'Algérie. Il y a aussi des arrivées en Espagne, même si elles sont très faibles jusqu'à présent. Le recul des bateaux européens au large de la Libye provoquerait des drames épouvantables, car les embarcations utilisées par les passeurs ne sont pas capables d'aller très au-delà des eaux libyennes. Le nombre de morts et de disparus en Méditerranée ne s'est d'ailleurs pas réduit en 2016, car les bateaux sont de plus en plus frêles et les conditions de plus en plus difficiles pour les migrants. Il n'est pas rare qu'il y ait déjà des morts quand on leur porte secours en mer.

L'Europe doit rester présente et ses bateaux doivent secourir les réfugiés. Un travail a été engagé pour former les garde-côtes libyens dans le cadre de l'opération « Sophia ». Dans l'immédiat, nous ne préconisons pas la conclusion d'un accord migratoire entre l'Union européenne et la Libye. La situation sécuritaire et humanitaire l'interdit absolument. En revanche, comme s'y emploient déjà l'Union européenne et le HCR, il faut impérativement améliorer les conditions de vie des réfugiés et des migrants en Libye. La situation est très dure dans des camps auxquels la communauté internationale n'a pas accès. Là aussi, nous avons entendu à Agadez des récits de femmes et d'hommes qui avaient rebroussé chemin, comprenant ce qui les attendait. Même si la situation sécuritaire est très difficile, il

faut mettre des moyens importants. MSF, qui fait partie des seules organisations présentes sur le terrain, de manière très courageuse car elle déploie encore des personnels européens, a clairement insisté sur cette nécessité. Il y aurait jusqu'à un million de réfugiés et de migrants en Libye.

La situation en Afrique, sur laquelle nous avons beaucoup travaillé tout au long de la législature, constitue un élément très important dans la problématique d'ensemble. Il y a en effet trois foyers principaux de départs vers l'Europe : la Syrie et le Moyen-Orient, l'Afghanistan, la Corne de l'Afrique et l'Afrique de l'Ouest, avec des problématiques très différentes selon les pays. Notre rapport accorde une large place à la question du développement, sous réserve de ce qu'a dit le président de la mission sur l'augmentation des départs que l'on observe dans un premier temps. Il faut également souligner que les déplacements sont d'abord internes et intra-africains. Sur les 65 millions de déplacés forcés, on compte plus de 40 millions de déplacés internes et les mouvements Sud-Sud sont par ailleurs très importants, comme nous avons pu le constater au Niger.

Le développement est une priorité absolue pour des raisons migratoires, bien sûr, mais aussi de manière plus générale. En termes de priorités, nous considérons que la France et l'Union européenne doivent investir massivement au Sahel, sans que cela se fasse au détriment d'autres zones. Il faut augmenter globalement les moyens de l'aide au développement, notamment en dons. Même si des progrès ont été faits, notamment avec la création d'un fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique lors du sommet de La Valette, il faut continuer à augmenter le volume global de l'aide au développement. Par ailleurs, si la mise en place de ce fonds fiduciaire a été rapide au regard des standards européens, les traductions sur le terrain sont lentes. Nous l'avons vu à Agadez, où il n'y a toujours pas d'Occidentaux, à l'exception d'une mission européenne qui aide au renforcement des capacités des forces de sécurité. Les responsables internationaux que nous avons croisés dans la capitale n'ont généralement jamais mis les pieds à Agadez. Localement, un conseil régional a vu le jour, mais sa structuration est encore très faible. Il doit compter environ vingt fonctionnaires pour l'ensemble de la région. Les responsables locaux nous disent de nous appuyer sur eux, mais leurs capacités restent peu développées. Pour notre part, nous devons renforcer nos moyens d'intervention. Serge Michailof, que nous avons auditionné, propose ainsi que la France prenne l'initiative de créer un fonds fiduciaire pour le Sahel, au-delà de celui qui a été instauré par l'Union européenne pour l'Afrique.

Le Niger est un pays clef. Sa stabilité et ses capacités étatiques sont réelles, mais c'est aussi le pays le plus pauvre et celui dont la progression démographique est la plus forte. Le Niger n'a pas la possibilité de faire face seul à ses propres difficultés. Il y a une vraie prise de conscience sur la question du contrôle de la démographie et même un discours politique, ce qui est assez unique en Afrique et peu populaire. La volonté est forte, comme nous avons pu le constater en rencontrant la ministre de la population, mais les capacités restent limitées. Il

faudrait recruter afin de pouvoir déployer l'action sur l'ensemble du territoire du Niger, mais le pays est sous le contrôle du FMI qui interdit le recrutement de fonctionnaires. Il faut donc se contenter d'un redéploiement de moyens au sein d'un Etat pourtant faiblement doté. Compte tenu de la volonté politique du Niger et du résultat absurde auquel on aboutit en l'état, il me semble que le FMI pourrait consentir quelques exceptions.

Il nous semble aussi qu'il faut concentrer l'aide sur les secteurs les plus névralgiques. Les grands projets de développement public-privé sont nécessaires pour construire des infrastructures et ils n'auront sans doute pas de rentabilité à court ou à moyen terme, ce qui nécessite des prêts de longue durée et à des conditions très privilégiées, mais il faut aussi des ressources en dons, qui doivent être concentrées dans un premier temps sur le développement agricole et rural, sur le renforcement de l'appareil régalien, sur la sécurité et sur la gouvernance. Les spécialistes du développement ont bien montré à quel point il est fondamental de construire un appareil régalien en parallèle du développement économique et l'Europe commence à s'y intéresser sous l'angle des questions sécuritaires et migratoires.

Notre rapport insiste aussi sur le rôle des diasporas, qui ont un rôle important à jouer mais dont on a souvent du mal à appréhender les traductions en termes d'action publique. Leurs envois de fonds dans les pays d'origine représentaient plus de 600 milliards de dollars en 2016, dont 442 milliards vers les pays en développement. L'articulation entre l'aide internationale et cette manne financière très puissante constitue un axe de progrès à explorer.

Sur la question des campagnes d'information, beaucoup de femmes et d'hommes souhaitent partir parce qu'ils ont des projets de vie, mais de nombreux départs ont également lieu sur la base d'informations qui ne correspondent pas à la réalité de ce que peut apporter la migration. Malgré les moyens de communication et d'information, la méconnaissance de ce qui attend réellement les migrants est très forte. Les réfugiés syriens ont tous des téléphones portables et il y a d'ailleurs des prises pour les recharger et des bornes Wifi dans les camps. Leur trajet ont une rationalité : s'ils veulent aller en Allemagne, c'est parce qu'ils y ont des proches. Mais cela n'est pas vrai dans certaines parties de l'Afrique. Il y a un travail très important à faire sur l'information, afin que les migrations soient fondées sur du réel et non sur du rêvé. Il faut développer les efforts qui ont été engagés sous l'égide de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Sur ce plan, le Niger est aussi un pays essentiel car il se situe au carrefour de tous les trajets en Afrique de l'Ouest. Des migrants disent avoir entendu que la Méditerranée n'est qu'un fleuve à traverser. Je ne sais pas si c'est tout à fait vrai ou si on leur a simplement dit que la traversée de la Méditerranée n'est pas l'étape la plus dure à franchir, une fois qu'on est arrivé en Libye. Cela dit, il y a manifestement une désinformation qui est organisée par les passeurs. Tout est d'ailleurs très structuré et très localisé : on ne part pas du Mali en général, mais de telle région au Mali vers

telle région en Europe. Cela peut s'expliquer par des raisons personnelles et familiales, mais il y a aussi l'action des réseaux de passeurs qui délivrent des informations dévoyées et trompeuses.

Je terminerai avec les réponses apportées par l'Union européenne. De nos déplacements et de nos contacts avec des responsables à la Commission européenne, il ressort que l'Europe, comme toujours, a beaucoup tardé à réagir mais que ses réponses contiennent finalement beaucoup d'éléments très sensés.

Les réponses adoptées dans un premier temps, dans l'urgence, ont consisté à renforcer les opérations coordonnées par Frontex en Italie et en Grèce, qui sont très importantes, à créer un mécanisme temporaire de répartition des demandeurs d'asile au sein de l'Europe, la « relocalisation », qui est limitée à la fois en nombre et sur le plan de la mise en œuvre concrète, la France étant le pays le plus en pointe, à créer un mécanisme de réinstallation de réfugiés depuis des pays tiers – j'y reviendrai car je souhaite que l'on développe les voies légales d'accès à l'Europe, qui se mettent en place et qui fonctionnent depuis le Liban ou la Turquie vers la France –, à mettre en place des « hotspots », avec des hésitations du côté européen sur leur statut précis – s'agit-il en effet de centres d'accueil et d'orientation pour réfugiés, comme en Italie, ou bien de centres fermés en vue d'un retour, comme en Grèce à la suite de l'accord UE-Turquie – et enfin à mettre en place une aide d'urgence pour la Grèce, alors que l'aide humanitaire était jusque-là destinée à des pays hors Union européenne. Des moyens très importants ont été dégagés, avec un fort impact sur la qualité de l'accueil qui s'est améliorée en Grèce.

Parmi les propositions du rapport, il y a bien sûr la nécessité d'assurer une bonne gestion des frontières. Je ne souhaite pas que l'on érige des barrières aux frontières de l'Union européenne, mais les conditions de leur franchissement doivent obéir à des règles permettant d'assurer des entrées avec un statut clair. La pagaille qui a régné a conduit à de mauvaises conditions d'accueil en dehors des pays très organisés tels que l'Allemagne. Frontex a été transformée en une véritable agence européenne de garde-côtes et de garde-frontières, ce qui est positif. Il reste des progrès à faire en termes de moyens humains, même s'ils ont été accrus de manière notable dans le cadre des mises à disposition par les États membres, et en matière de coordination. J'ai pu le constater lors d'une mission que j'ai effectuée avec la Marine nationale dans le cadre de l'opération européenne « Sophia ». Tout est très concerté quand il s'agit d'un navire ou d'un avion militaire, puisque la question de l'interopérabilité a été résolue depuis longtemps dans le cadre de l'OTAN, mais c'est plus difficile quand un avion de Frontex décolle pour surveiller les côtes ou repérer des embarcations de migrants en détresse. Il n'y a pas de liaison structurée avec les appareils qui pourraient être mobilisés par d'autres États membres. La question de la coordination est fondamentale. Si les capacités d'action de l'Agence Frontex ont été considérablement augmentées, y compris pour des projections aux frontières, on continue en effet à se reposer essentiellement sur des moyens étatiques.

Nous préconisons aussi de développer considérablement les coopérations avec les pays d'origine et de transit. Le fonds fiduciaire pour l'Afrique, qui a été monté très rapidement, constitue un progrès, mais il faut renforcer ses moyens et surtout il est nécessaire que cela se traduise rapidement en projets dans les secteurs cruciaux que j'évoquais tout à l'heure. Ce n'est pas facile pour l'Union européenne car elle n'a pas de capacités d'action propres sur le terrain. Des « pactes migratoires » concernent par ailleurs cinq pays prioritaires, l'Éthiopie, le Mali, le Niger, le Nigéria et le Sénégal. Ils ne doivent pas reposer sur un chantage à l'aide au développement autour des questions migratoires, mais sur un renforcement des capacités étatiques et de développement. C'est d'ailleurs l'esprit du sommet du La Valette et de ce que défend la France. On fera ainsi œuvre utile pour la stabilité et le développement des pays concernés.

Sur le régime d'asile européen commun, une révision a eu lieu avant les mouvements migratoires de 2015, mais elle n'a pas été conçue dans la perspective d'afflux massifs de migrants et de demandeurs d'asile. Dans le cadre des débats en cours au plan européen, nous préconisons notamment une révision du règlement de Dublin. Que les pays d'entrée soient les principaux responsables de la gestion de leur frontière paraît normal en temps ordinaire, mais on ne peut pas demander à la Grèce et l'Italie d'examiner seules les demandes d'asile quand il y a 1,8 millions d'arrivées dans l'année.

Il faut aboutir à des mécanismes permettant à chaque pays européen d'assumer sa part dans l'accueil, en fonction de sa taille démographique et de ses capacités économiques, voire de la situation sur le marché de l'emploi, puisque la question est de permettre à ces femmes et à ces hommes de s'intégrer ensuite. Ce que défend la France dans ces négociations me paraît une position acceptable *a minima*. On peut garder le règlement de Dublin pour les situations standards, mais il faut accentuer notamment le volet relatif aux liens familiaux, qui ne sont pas réellement pris en compte alors que ce critère vient avant celui du pays de première entrée. C'est du reste un débat que nous avons avec les Britanniques sur le règlement de la situation à Calais et les Italiens disent parfois qu'il faudrait commencer par appliquer réellement Dublin sur cette question. Dans le cadre des relocalisations, c'est aussi l'intérêt de l'Europe et celui des migrants que chacun se sente au mieux dans le pays où il va. En cas d'afflux massif, qu'il faut traiter dans des conditions fidèles à notre tradition d'accueil, nous avons par ailleurs besoin d'un mécanisme de répartition, sans qu'il soit entièrement automatique même si je le souhaite à titre personnel. J'espère que l'on pourra aboutir au plan européen, sachant que beaucoup d'Etats membres sont totalement fermés sur ce point. Les pays du groupe de Visegrád bloquent les décisions européennes alors qu'ils sont très peu concernés par les arrivées de migrants.

J'ajoute qu'il n'y avait pas de débat sur les questions d'asile il y a deux ans. On considérait qu'il y avait un devoir d'accueil et que le règlement de Dublin avait réglé le problème au plan européen. C'est devenu une question politique, à tel point

d'ailleurs que certains responsables déclarent qu'il ne faudrait plus accueillir de réfugiés en Europe. Quelles que soient les convictions des uns et des autres, je crois qu'on arrivera d'autant mieux à régler cette question politique si l'on fixe des règles au plan européen qui soient conformes aux engagements internationaux de la France et de l'Europe.

Je propose aussi le renforcement des voies légales et sûres d'accès à l'Union européenne. Il faut pouvoir demander l'asile sans avoir à risquer sa vie pour rejoindre le sol européen. Cela implique de développer des capacités dans nos ambassades ou dans les représentations de l'Union européenne à proximité des pays en crise. Des outils existent et ils sont d'ailleurs assez développés en France. Je pense aux visas pour l'asile, qui restent encore peu délivrés en dehors de quelques pays, et à l'examen des demandes d'asile dans nos ambassades, même si cela pose d'autres questions, notamment au regard du droit international et de l'indépendance par rapport au pouvoir exécutif. Sur le sol français, c'est l'OFPRA qui décide en toute indépendance, mais on peut imaginer son déploiement dans des pays limitrophes des crises, par exemple au Liban, en Jordanie ou en Turquie, afin que les décisions soient prises dans nos ambassades, en ayant bien sûr à l'esprit qu'il faudrait être capable de gérer l'afflux de personnes que cela pourrait provoquer.

Mme Chantal Guittet. Merci pour ce rapport d'information très complet et merci à Jean-Marc Germain d'avoir d'abord parlé de catastrophe humaine. On parle beaucoup de chiffres en oubliant généralement qu'il s'agit avant tout de drames humains. Je suis chargée d'un rapport d'information pour le réseau des femmes au sein de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie qui porte sur les violences subies par les femmes pendant leur migration.

Il ne faut absolument pas que l'Europe donne 230 millions d'euros à la Libye en l'état actuel des choses. Toutes les auditions que j'ai organisées, de médecins ou d'ONG, montrent que les centres en Libye sont quasiment des camps d'internement où ont lieu des violences inimaginables.

Les femmes étant très vulnérables pendant leur parcours migratoire et à leur arrivée, il faudrait peut-être prévoir un système de visas humanitaires afin qu'elles n'aient pas à emprunter des routes où elles sont exposées à des violences. En Syrie, par exemple, il y aurait une recrudescence du mariage précoce, alors que cette pratique avait quasiment disparu. Les femmes préfèrent être accompagnées par des hommes, n'importe lesquels, afin d'être protégées.

Dans les camps, il faudrait prévoir, comme l'a fait Anne Hidalgo à Paris, des séparations pour les femmes et pour les familles mais aussi de l'éclairage, notamment dans les toilettes. Cela paraît très simple, mais cela apporte un peu de protection aux femmes. Ces questions sont importantes car le droit des femmes est en train d'être bafoué sur toutes ces routes.

Concernant l'éducation et la baisse de la démographie dans certains pays, comme le Niger, il faut lutter contre ce que fait Donald Trump, qui veut remettre en place le bâillon mondial interdisant aux ONG de financer tout ce qui touche à l'éducation sexuelle des femmes à l'étranger. Cela va poser beaucoup de problèmes car il n'y aura plus de moyens pour aider les femmes à conquérir des droits, à s'éduquer et avoir la maîtrise de leur corps.

M. Boinali Saïd. Merci pour ce rapport qui aura permis de relativiser la perception habituelle des phénomènes migratoires, puisque vous insistez notamment sur l'importance des migrations Sud-Sud. Avez-vous étudié le cas des régions ultrapériphériques ? Elles sont à la fois des territoires d'accueil et de départ, avec toutes les situations dramatiques que vous avez évoquées dans les pays qui peuvent être identifiés comme étant en développement.

M. le rapporteur. Pour répondre à Chantal Guittet, il est en effet nécessaire de développer les visas humanitaires, en allant bien au-delà des personnes vulnérables même si elles doivent être prioritaires. D'ailleurs, nos consulats prêtent déjà une attention particulière aux situations de vulnérabilité dans ce cadre.

S'agissant du contrôle de la croissance démographique, le concept utilisé au Niger est celui de « dividende démographique » plutôt que de « contrôle des naissances ». Mais l'objectif est ambitieux puisqu'il consiste à ramener très rapidement le nombre d'enfants par femme de huit à cinq. Cela passe par l'éducation, ce qui est compliqué dans un pays qui n'a pas encore les structures nécessaires, par l'information, par l'accès aux moyens de contraception, même si on ne le formule pas toujours de manière aussi claire, c'est-à-dire par des dispensaires où les femmes peuvent accéder à des moyens de contrôle des naissances.

Dans le cas du Niger, on a un pays qui veut agir de manière très nette, qui assume un discours politique et qui a une vision claire des outils à mettre en place. La question percute bien sûr celle de l'islam et nous avons entendu sur place des propos un peu contradictoires quant à la réceptivité des responsables religieux.

On ne peut pas féliciter les responsables nigériens pour leur courage tout en leur refusant les moyens d'action nécessaires, pour des raisons liées à l'assistance du FMI et à ses conditions. Cela fait partie des investissements totalement stratégiques. Si un pays africain assume cette politique et réussit, ce dont le Niger est capable, il pourrait y avoir des répercussions fortes sur l'ensemble du continent.

Nous avons manqué de temps pour étudier spécifiquement la question des régions ultrapériphériques, sur laquelle Boinali Saïd m'avait sollicité au début de nos travaux. Notre diagnostic et nos conclusions mériteraient sans doute d'être déclinés plus précisément sur ce point, ce qui pourrait faire l'objet d'une mission d'information ultérieure, mais je crois qu'ils valent aussi pour les régions

ultrapériphériques, qu'il s'agisse du caractère aigu du problème, des drames humains, qui sont les mêmes, et de la nécessité pour l'Europe et d'autres grands pays tels que le Canada, qui a une politique très affirmée et très organisée – je n'ose pas parler des États-Unis depuis que M. Trump est au pouvoir – d'organiser l'accueil de ceux qui viennent de plus loin quand c'est nécessaire, utile et demandé.

La commission autorise la publication du rapport d'information à l'unanimité.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET DES DÉPLACEMENTS

1) A Paris

- M. Benoît Brocart, directeur de l'immigration à la direction générale des étrangers en France du ministère de l'intérieur, accompagné de Mme Marie-Hélène Amiel, chef du département des statistiques, des études et de la documentation, et de M. Bruno Cruchant, chef du bureau de la prospective et du soutien (*6 juillet 2016*) ;

- M. Ralf Gruenert, représentant pour la France du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), accompagné de Mme Caroline Laly-Chevalier, conseiller juridique (*27 septembre 2016*) ;

- M. Frédéric Journès, directeur des affaires internationales, stratégiques et technologiques au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), accompagné du colonel Philippe Susnjara, sous-directeur des affaires internationales, et de M. Pierre Le Goff, chef du pôle Afrique du Nord, Moyen-Orient (*28 septembre 2016*) ;

- M. Xavier Devictor, conseiller « Fragility, Conflict and Violence » à la Banque mondiale, accompagné de Mme Maria-Cristina Mejia, Senior International Affairs Officer, et de Mme Laure de Petiville, International Affairs Associate (*29 septembre 2016*) ;

- Dr Mego Terzian, président de Médecins sans frontières France (MSF) (*5 octobre 2016*) ;

- Mme Marie-Hélène Loison, directrice du département Méditerranée Moyen-Orient à l'Agence française de développement (AFD), et M. Olivier Ray, responsable de la cellule « Crises et conflits », accompagnés de Mme Emmanuelle Babin-Taix, coordinatrice régionale Liban, Territoires palestiniens et Syrie, de M. Xavier Lhote, chargé de mission à la cellule « Crises et conflits », de Mme Anda David, chargée de recherche à la division « Recherches et développement » (département « Études, recherches et savoirs »), et de M. Hervé Bougault, responsable de la division « Relations avec les élus et les acteurs économiques » (*12 octobre 2016*) ;

- Mme Laurence Auer, directrice adjointe de l'Union européenne au ministère des affaires étrangères et du développement international, accompagnée de

Mme Florence Lévy, adjointe au chef de service des politiques internes et des questions institutionnelles (*13 octobre 2016*) ;

- M. Rémi Maréchaux, directeur d’Afrique et de l’Océan indien au ministère des affaires étrangères et du développement international (*13 octobre 2016*) ;

- M. Pierre Vimont, ambassadeur de France, chercheur associé à la fondation Carnegie Europe, ancien secrétaire général exécutif du Service européen d’action extérieure, ancien envoyé personnel du président Donald Tusk pour la conférence de La Valette sur la migration (*13 octobre 2016*) ;

- M. Jacques Toubon, Défenseur des droits, accompagné de Mme France de Saint-Martin, attachée parlementaire (*18 octobre 2016*) ;

- Mme Malika Saïm, chef de mission Médecins sans frontières (MSF) en Libye (*26 octobre 2016*) ;

- M. Serge Slama, maître de conférences en droit public à l’Université de Paris-Nanterre (*2 novembre 2016*) ;

- M. Serge Michailof, chercheur associé à l’IRIS (*3 novembre 2016*) ;

- M. Eric Danon, directeur général adjoint pour les affaires politiques et de sécurité au ministère des affaires étrangères et du développement international, accompagné de M. Jean-Marie Safa, sous-directeur d’Afrique du Nord, de M. Serge Mucetti, chargé de mission (Français de l’étranger et administration consulaire), de M. Arnaud Balner, rédacteur à la direction des affaires stratégiques, de la sécurité et du désarmement, et de Mme Corinne Balleix, rédactrice à la direction de l’Union européenne (*9 novembre 2016*) ;

- Mme Catherine Wihtol de Wenden, directrice de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) (*16 novembre 2016*) ;

- M. David Skuli, directeur central de la police aux frontières, accompagné de M. Fernand Gontier, directeur central adjoint, et de M. Serge Galloni, sous-directeur adjoint des affaires internationales, transfrontières et de la sûreté (*23 novembre 2016*) ;

- M. Jean-Christophe Dumont, chef du département des migrations internationales à l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (*30 novembre 2016*) ;

- Mme Sara Abbas, directrice du bureau de Paris de l’Organisation internationale pour les migrations (OIM) (*7 décembre 2016*) ;

- M. Pascal Brice, directeur général de l’Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) (*10 janvier 2017*) ;

- M. Pierre-Antoine Molina, directeur général des étrangers en France au ministère de l'intérieur, accompagné de M. Benoît Brocart, directeur de l'immigration, de M. Raphaël Sodini, directeur de l'asile, et de M. Philippe Conduché, chef de la mission des affaires européennes (10 janvier 2017) ;
- M. Jérôme Bonnafont, directeur d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient au ministère des affaires étrangères et du développement international, accompagné de M. Fethi Ben Brahim, chargé de mission (10 janvier 2017) ;
- Son Exc. M. Ehab Badawy, ambassadeur d'Egypte, accompagné de M. Sherif Rafat, deuxième secrétaire (24 janvier 2017).

2) En Turquie (du 12 au 14 décembre 2016)

A Istanbul :

- M. Bertrand Buchwalter, consul général, M. Aurélien Maillet, consul général adjoint, M. Fabrice Desplechin, conseiller pour la Syrie, M. Vincent Caumontat, chef de chancellerie, Mme Frédérique Moreira, chef de la section des visas, et M. Saber Mabaouj, directeur de l'antenne de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) ;
- *Visite d'un centre d'accueil de réfugiés à Sisli* : Mme Hatice Ödemis, présidente de l'association de soutien aux migrants MSA, et Mme Selma Masic, représentante d'Expertise France ;
- *Rencontre avec des responsables d'associations d'aide aux migrants* : Mme Duygu Fendal, coordinatrice des programmes du Croissant bleu international (IBC), Mme Handan Yigit, coordinatrice des programmes de développement pour la jeunesse (IBC), Mme Gizem Demirci Al Kedah, coordinatrice régionale pour Marmara de l'association de solidarité avec les demandeurs d'asile et les migrants (ASAM), et Mme Burcu Toksabay Koprulu, coordinatrice des programmes du centre de soutien pour les réfugiés MUDEM.

A Gaziantep :

- Visite du camp de réfugiés de Nizip 2 ;
- M. Paul Stromberg, représentant adjoint du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ;
- M. François Naucodie, premier conseiller, chef du bureau de Gaziantep de la délégation de l'Union européenne ;
- Mme Tugce Atak, directrice du centre multi-service pour les réfugiés syriens de l'association ASAM, M. Emre Ilker Cece, coordinateur régional (ASAM),

M. Emmanuel Murwisi, directeur de programme à l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), M. Yannick Brand, chef du bureau de l'UNICEF à Gaziantep, et M. Daher Zidan, directeur régional Turquie de l'Union des organisations de secours et soins médicaux (UOSSM).

A Ankara :

- Son Exc. M. Charles Fries, ambassadeur de France, M. Christophe Parisot, premier conseiller, M. Marc Ivarra, conseiller politique, et Mme Elsa Jouanolou, conseillère politique ;

- M. Mehmet Samsar, directeur général des affaires consulaires au ministère des affaires étrangères ;

- M. Salih Biçak, directeur général adjoint de l'administration des migrations (DGMM) ;

- Mme Simona Gatti, premier conseiller à la représentation de l'Union européenne, Mme Pascale Moreau, représentante du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), M. Jean-Yves Lequime, représentant du Programme alimentaire mondial (PAM), M. Philippe Duamelle, représentant de l'UNICEF, et M. Mazen Abou El Hosn (Organisation internationale pour les migrations).

3) En Jordanie (du 19 au 22 décembre 2016)

- Son Exc. M. David Bertolotti, ambassadeur de France en Jordanie, M. Thierry Caboche, premier conseiller, M. Guillaume Henry, deuxième conseiller, M. Arnaud Lafolie, attaché de défense, M. Serge Snrech, directeur de l'Agence française de développement (AFD), et M. Laurent Ruiz, adjoint de l'attaché de sécurité intérieure ;

- M. Imad Fakhoury, ministre du Plan et de la coopération internationale ;

- M. Mohamed-Kamel Dorai, M. Jalal Al-Husseïni, Mme Myriam Ababsa et Mme Géraldine Châtelard, chercheurs à l'Institut français du Proche-Orient (IFPO) ;

- Mme Céline Lefebvre, ONG Terre des Hommes-Lausanne, M. Saïd Karmaoui, ONG Première urgence internationale, et M. Hadrien Ségard, ONG Secours islamique France ;

- M. Severino Severe, représentant du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), M. David McLachaln Karr, coordonnateur résident des Nations Unies, Mme Silene Martino-Almeras, responsable des relations avec les donateurs du bureau de l'UNICEF, Mme Sarah Avrillaud, chef du département de la protection du Comité international de la Croix-Rouge ;

- Visite du camp de réfugiés d'Azraq ;
- Mme Laurence Ledger, conseillère consulaire ;
- M. Mohamed Hussein, directeur du think-tank « Identity Center » ;
- M. Cyril Dupré et Mme Hanalia Ferhan, chefs des bureaux régional et Jordanie de l'ONG Acted.

4) A Bruxelles (le 11 janvier 2017)

- Son Exc. M. Pierre Sellal, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne ;
- *Direction générale chargée de la migration et des affaires intérieures (DG HOME) de la Commission européenne* : M. Laurent Muschel, directeur chargé de la migration et de la protection ;
- *Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (DG ECHO) de la Commission européenne* : Mme Monique Pariat, directrice générale, M. Hervé Delphin, chef d'unité « Moyen-Orient », M. Joe Murran, chef d'unité « Aide d'urgence au sein de l'UE » ;
- *Direction générale de la coopération internationale et du développement (DG DEVCO) de la Commission européenne* : M. Jean-Louis Ville, directeur ff du développement humain et de la migration, M. Stefano Signore, chef d'unité « migration, emploi, inégalités », Mme Agata Sobiech et Mme Danila Chiaro, chargées de mission secteur migration, M. Maxence Daublain, responsable de programmes à l'unité « droits de l'homme, genre, gouvernance démocratique », Mme Nicolle Hutter, chargée de mission à l'unité « éducation, santé, recherche, culture », M. Roland Sourd, chargé de coopération à l'unité « coordination développement et coopération régionale Afrique de l'ouest », Mme Maria Barbara Chojnacka, chef de secteur à l'unité « instruments financiers » ;
- *Service européen pour l'action extérieure (SEAE)* : M. Christian Leffler, secrétaire général adjoint, M. Leonello Gabrici, chef de division « Migration et sécurité humaine », Mme Merel Van Rooy, experte nationale à la division « Migration et sécurité humaine », M. Benoît Chapas, assistant politique du directeur exécutif pour l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient, et Mme Elsa Fenet, assistante politique du secrétaire général adjoint ;

5) Au Niger (du 16 au 18 janvier 2017)

A Niamey :

- Son Exc. M. Marcel Escure, ambassadeur de France, M. Yves Manville, premier conseiller, M. Pascal Perron, conseiller politique, M. Jean-Max Delluc, attaché de sécurité intérieure, M. Franck Haaser, conseiller de coopération et d'action culturelle, et M. Philippe Renaud, directeur de l'Agence française de développement (AFD) ;
- M. Mohamed Bazoum, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur ;
- M. Marou Amadou, ministre de la justice, garde des sceaux ;
- Mme Kaffa Rekiatou Christelle Jackou, ministre de la population ;
- Déjeuner avec des parlementaires, offert par M. Mano Aghali, député, président du groupe d'amitié Niger-France ;
- M. Mohamed Anacko, président du conseil régional d'Agadez ;
- M. Giuseppe Loprete, chef de la mission de l'Organisation internationale des migrations (OIM) ;
- Rencontre avec la composante française de l'Equipe conjointe d'investigation franco-espagnole et le service de coopération de sécurité intérieure (SSI), en présence de Son Exc. M. José Luis Pardo, ambassadeur d'Espagne, et de M. Antonio Ramirez Garcia, attaché de sécurité intérieure espagnol ;
- M. Bernard Friedling, conseiller politique à la délégation de l'Union européenne, et M. Matthieu Zamecnik, chargé de programme.

A Agadez :

- Visite du centre de transit et d'assistance pour les migrants de l'OIM ;
- M. Bertrand Baud, commissaire divisionnaire, chef de l'antenne d'Eucap Sahel ;
- M. Sadou Soloké, gouverneur ;
- M. Rhissa Feltou, maire d'Agadez ;
- S.A. le Prince Almoumoune (Sultanat de l'Air).

ANNEXE 2

EVOLUTION DES FRANCHISSEMENTS IRRÉGULIERS DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES, PAR ROUTES MIGRATOIRES

Routes	2012	2013	2014	2015	2016	Share of 2016 total	% change on previous year
Eastern Mediterranean route	37 224	24 799	50 834	885 386	182 277	36	-79
Sea	4 370	11 831	44 057	873 179	174 605	96	-80
Syria	906	5 361	27 025	489 011	81 570	47	-83
Afghanistan	1 593	4 080	11 582	212 286	41 775	24	-80
Iraq	47	57	382	90 130	26 573	15	-71
Other	1 824	2 333	5 068	81 752	24 687	14.1	-70
Land	32 854	12 968	6 777	12 207	7 672	4.2	-37
Syria	6 216	7 366	4 648	7 329	3 015	39	-59
Iraq	987	372	483	2 591	1 405	18	-46
Afghanistan	7 973	2 049	893	1 349	1 345	18	0
Other	17 678	3 181	753	938	1 907	24.9	103
Central Mediterranean route	15 151	45 298	170 664	153 946	181 459	35	18
Nigeria	449	2 824	8 233	21 914	37 554	21	71
Eritrea	1 889	10 398	33 559	38 791	20 721	11	-47
Guinea	28	331	1 360	2 716	13 550	7.5	399
Other	12 785	31 745	127 512	90 525	109 634	60.4	21
Western Balkan route	6 391	19 951	43 357	764 038	130 261	25.5	-83.0
Not specified	39	38	153	556 258	102 430	79	-82
Afghanistan	1 665	2 174	8 342	53 237	10 620	8	-80
Pakistan	861	3 072	368	17 057	5 583	4.3	-67
Other	3 826	14 667	34 494	137 486	11 628	9	-92
Western Mediterranean route	6 397	6 838	7 243	7 004	10 231	2.0	46
Guinea	261	142	715	1 946	2 184	21	12
Algeria	2 015	1 436	752	1 193	1 760	17	48
Côte d'Ivoire	101	46	338	609	1 646	16.1	170
Other	4 020	5 214	5 438	3 256	4 641	45.4	43
Circular route from Albania to Greece	5 502	8 728	8 841	8 932	5 121	1.0	-43
Albania	5 398	8 592	8 757	8 874	4 996	98	-44
Afghanistan	0	20	0	0	45	1	n.a.
Syria	0	0	0	0	25	0	n.a.
Other	104	116	84	58	55	1	-5
Eastern borders route	1 597	1 316	1 275	1 927	1 349	0.3	-30
Vietnam	158	149	257	461	399	30	-13
Afghanistan	200	149	209	491	161	12	-67
Ukraine	92	130	126	102	138	10.2	35
Other	1 147	888	683	873	651	48	-25
Western African route	174	283	276	874	671	0	-23
Côte d'Ivoire	0	5	16	136	194	29	43
Guinea	2	12	50	365	174	26	-52
Morocco	104	104	52	42	94	14	124
Other	68	162	158	331	209	31	-37
Black Sea route	1	148	433	68	1	0	-99
Belarus	0	0	0	0	1	n.a.	n.a.
Afghanistan	0	62	261	5	0	0	n.a.
Syria	0	80	14	42	0	0	n.a.
Other	1	6	158	21	0	0.0	n.a.
Other	0	4	10	2	1	0	-50
Russian Federation	0	0	4	2	1	100	-50.0
Serbia	0	0	1	0	0	0	n.a.
Egypt	0	2	0	0	0	0	n.a.
Other	0	2	5	0	0	0	n.a.
Total	72 437	107 365	282 933	1 822 177	511 371	100	-72

Source : Frontex, « Risk Analysis for 2017 ».

ANNEXE 3

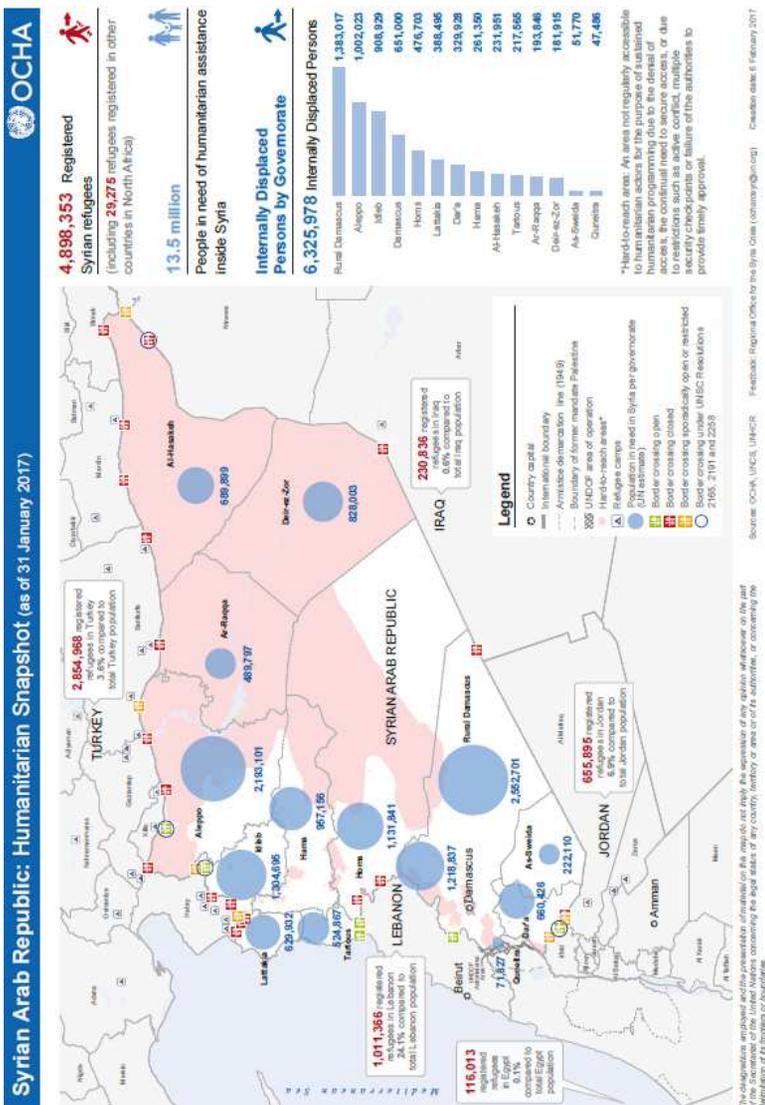
DEMANDES D'ASILE DANS L'UNION EUROPEENNE SUR LES NEUF PREMIERS MOIS DE L'ANNÉE 2016

2016	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Total
Union européenne	101 070	113 920	106 070	109 850	103 455	123 955	118 900	137 980	123 310	1 038 510
Belgique	2 840	1 515	1 370	1 295	1 185	1 075	1 275	1 665	1 420	13 640
Bulgarie	1 965	1 195	1 040	1 105	1 115	1 425	1 545	2 815	2 075	14 280
République tchèque	110	180	130	150	95	105	110	125	130	1 135
Danemark	1 650	910	470	405	370	470	400	295	305	5 275
Allemagne	59 070	74 865	67 300	67 865	61 295	80 750	78 665	94 350	78 425	662 585
Estonie	0	5	10	20	35	15	15	10	20	130
Irlande	215	195	140	155	140	155	165	195	220	1 580
Grèce	1 170	1 470	2 955	3 700	4 280	4 255	4 010	3 530	5 125	30 495
Espagne	1 105	935	890	1 165	1 325	1 510	1 025	1 225	1 320	10 500
France	6 120	6 960	6 980	6 650	6 545	6 865	6 590	7 655	7 465	61 830
Croatie	20	35	120	185	85	65	75	125	240	950
Italie	7 500	7 690	7 405	8 130	9 250	10 040	11 065	11 465	12 505	85 050
Chypre	225	240	200	185	180	165	230	220	275	1 920
Lettonie	10	15	10	40	5	45	25	30	25	205
Lituanie	10	10	25	10	15	45	40	65	40	260
Luxembourg	270	135	110	130	125	175	140	200	205	1 490
Hongrie	435	2 175	4 575	5 810	4 750	4 745	1 865	1 400	1 120	26 875
Malte	110	140	180	115	140	185	155	190	175	1 390
Pays-Bas	2 660	1 895	1 350	1 070	1 135	1 170	1 595	1 830	2 070	14 775
Autriche	5 925	5 110	3 345	4 170	3 860	3 190	3 075	3 260	2 605	34 540
Pologne	680	965	1 230	1 315	1 550	1 655	1 185	940	850	10 370
Portugal	60	55	180	75	190	175	95	60	175	1 065
Roumanie	40	90	100	85	50	80	115	140	195	895
Slovénie	15	270	205	30	55	35	40	120	115	885
Slovaquie	5	5	10	15	15	5	5	20	15	95
Finlande	1 010	855	360	385	340	350	360	475	510	4 645
Suède	4 155	2 720	2 235	2 040	2 055	2 100	2 145	2 410	2 395	22 255
Royaume-Uni	3 705	3 295	3 150	3 550	3 255	3 110	2 905	3 160	3 280	29 410

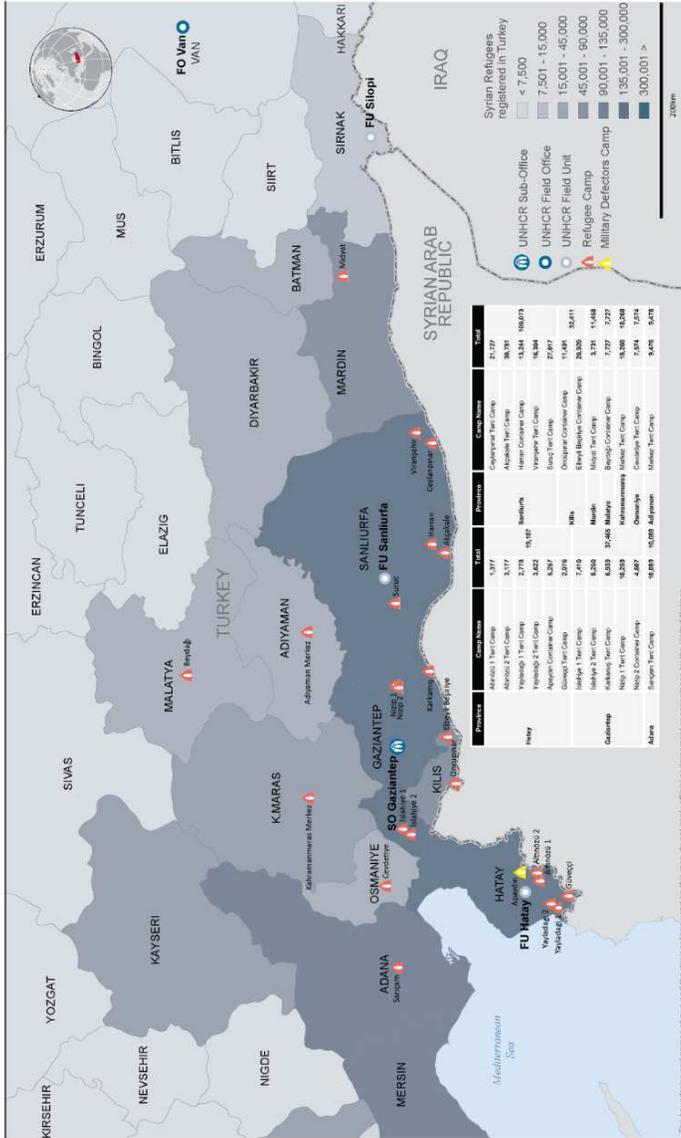
Source : Eurostat.

ANNEXE 4

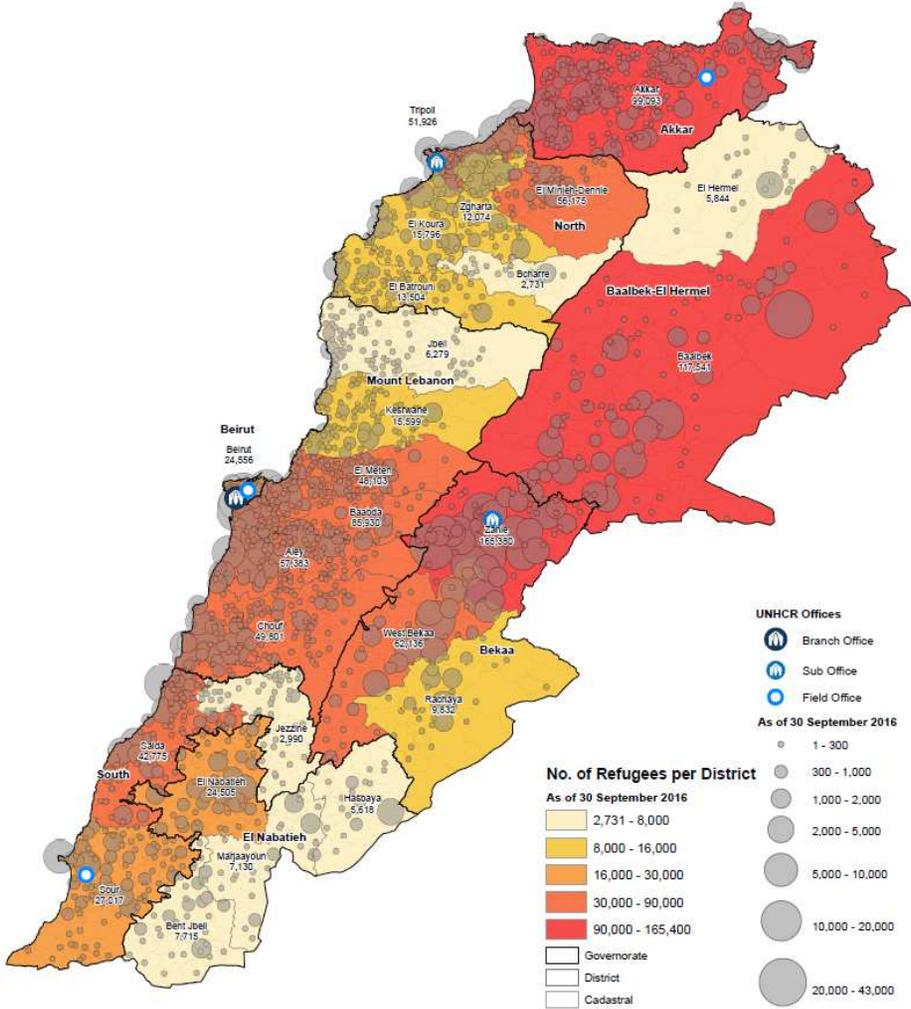
LA SITUATION HUMANTAIRE EN SYRIE



ANNEXE 5 LES CAMPS DE RÉFUGIÉS SYRIENS EN TURQUIE



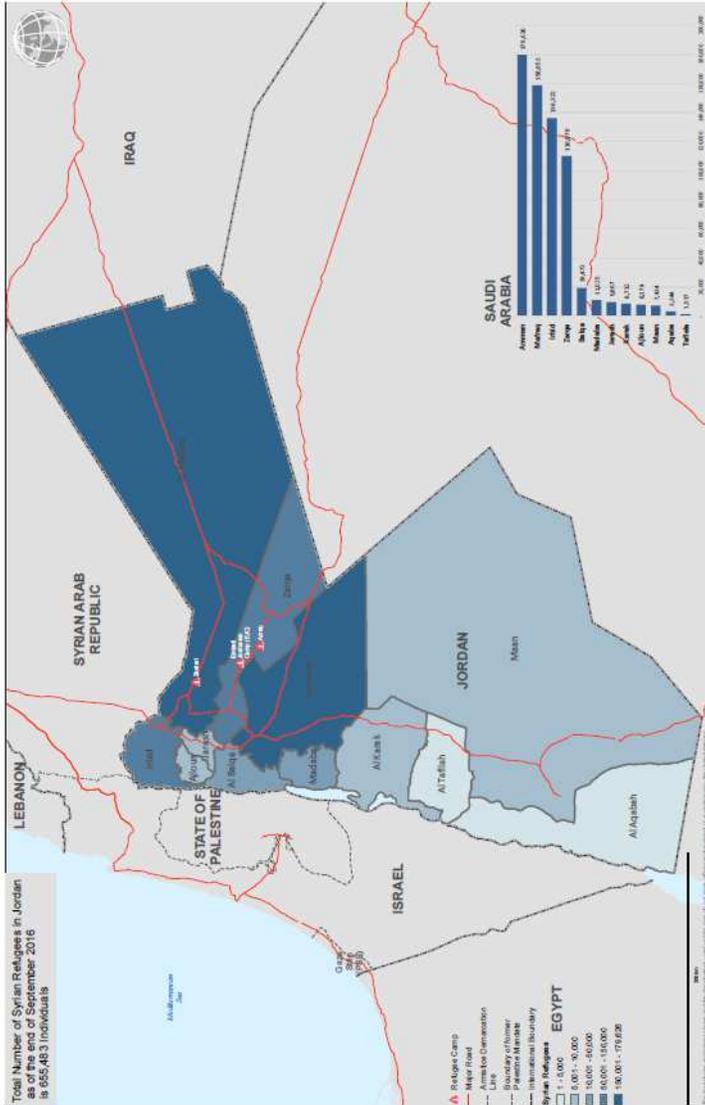
ANNEXE 6 CARTE DES RÉFUGIÉS SYRIENS ENREGISTRÉS AU LIBAN



Au 30 septembre 2016.

Source : HCR.

ANNEXE 7 CARTE DES RÉFUGIÉS SYRIENS EN JORDANIE



Au 30 septembre 2016.
Source : HCR.

ANNEXE 8

ETAT DES RELOCALISATIONS DEPUIS LA GRÈCE

Member State	Formally pledged ¹	Effectively Relocated	Commitment legally foreseen in the Council Decisions
Austria ²			1491
Belgium	465	177	2415
Bulgaria	260	29	831
Croatia	40	10	594
Cyprus	95	55	181
Czech Republic	30	12	1655
Estonia	227	87	204
Finland	840	560	1299
France	3770	2445	12599
Germany	2740	1342	17209
Hungary			988
Iceland			
Ireland	494	280	240
Latvia	319	188	295
Liechtenstein	10	10	
Lithuania	500	229	420
Luxembourg	210	164	309
Malta	67	34	78
Netherlands	1150	939	3797
Norway	430	204	
Poland	65		4321
Portugal	1230	690	1778
Romania	1022	523	2572
Slovakia	30	9	652
Slovenia	135	101	349
Spain	750	600	6647
Sweden ³			2378
Switzerland	450	78	
TOTAL	15,329	8,766	63,302

¹ Transmitted via DublinNet under Article 5(2) of the Council Decision.

² Council Implementing Decision (EU) 2016/408 of 10 March 2016 on the temporary suspension of the relocation of 30 % of applicants allocated to Austria under Decision (EU) 2015/1601 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece.

³ Council Decision (EU) 2016/946 of 9 June 2016 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Sweden in accordance with Article 9 of Decision (EU) 2015/1523 and Article 9 of Decision (EU) 2015/1601 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece.

Au 7 février 2017.

Source : Commission européenne.

ANNEXE 9

ETAT DES RELOCALISATIONS DEPUIS L'ITALIE

Member State	Formally pledged ¹	Effectively Relocated	Commitment legally foreseen in the Council Decisions
Austria ²			462
Belgium	165	29	1397
Bulgaria	140		471
Croatia	36	9	374
Cyprus	45	10	139
Czech Republic	20		1036
Estonia	8		125
Finland	580	359	779
France	400	282	7115
Germany	2510	700	10327
Hungary			306
<i>Iceland</i>			
Ireland	20		360
Latvia	105	9	186
<i>Liechtenstein</i>			
Lithuania	70		251
Luxembourg	60	61	248
Malta	47	46	53
Netherlands	525	422	2150
<i>Norway</i>	<i>090</i>	<i>415</i>	
Poland	35		1861
Portugal	388	267	1173
Romania	680	45	1608
Slovakia			250
Slovenia	45	23	218
Spain	150	144	2676
Sweden ³	50	39	1388
<i>Switzerland</i>	<i>830</i>	<i>340</i>	
TOTAL	7,599	3,200	34,953

¹ Transmitted via DublinNet under Article 5(2) of the Council Decision.

² Council Implementing Decision (EU) 2016/408 of 10 March 2016 on the temporary suspension of the relocation of 30 % of applicants allocated to Austria under Decision (EU) 2015/1601 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece.

³ Council Decision (EU) 2016/946 of 9 June 2016 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Sweden in accordance with Article 9 of Decision (EU) 2015/1523 and Article 9 of Decision (EU) 2015/1601 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece.

Au 7 février 2017.

Source : Commission européenne.

ANNEXE 10

MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME EUROPÉEN DE RÉINSTALLATION

Member State / Associated State	Pledges made under the 20 July 2015 scheme	Total resettled under the 20 July 2015 scheme, including the 1:1 mechanism with Turkey	Third country from which resettlement has taken place
Austria	1,900	1,501 ¹	Lebanon: 881; Jordan: 442; Turkey: 177; Iraq: 1
Belgium	1,100	597	Lebanon: 439; Turkey: 106 (of which 102 under the 1:1 mechanism); Jordan: 28; Egypt: 24;
Bulgaria	50	0	
Croatia	150	0	
Cyprus	69	0	
Czech Republic	400	52	Lebanon: 32; Jordan: 20
Denmark	1,000	481	Lebanon, Uganda
Estonia	20	11	Turkey: 11 under the 1:1 mechanism
Finland	293 ²	293 ³	Lebanon: 245; Egypt: 37; Jordan: 4; Iraq: 3; Yemen: 2; Israel: 2; Turkey: 162 under the 1:1 mechanism, outside of 20 July scheme
France	2,375 ⁴	1,088	Turkey: 456 under the 1:1 mechanism (of which 228 within 20 July scheme and 228 outside of 20 July scheme ⁵); Lebanon: 433; Jordan: 334; Iraq: 8; other: 85
Germany	1,600	1,213	Turkey: 1,213 under the 1:1 mechanism
Greece	354	0	
Hungary	0	0	
Iceland	50	50 ⁶	Lebanon
Ireland	520	519	Lebanon
Italy	1,989	673	Lebanon: 490; Turkey: 117 under the 1:1 mechanism; Sudan: 48; Jordan: 18
Latvia	50	10	Turkey: 10 under the 1:1 mechanism
Liechtenstein	20	20	Turkey

¹ This number includes cases under the Austrian Humanitarian Admission Programme.

² This number is a part of the Finnish national quota for 2016 of 750 to be resettled.

³ This number does not include 162 Syrians resettled from Turkey under the 1:1 mechanism, which was done through the Finnish national scheme.

⁴ This number is in addition to France's national annual quota and previous commitments.

⁵ 228 Syrians resettled from Turkey outside of 20 July scheme are to be counted according to Decision (EU) 2016/1754.

⁶ Iceland has resettled a total of 97 persons; all from Lebanon.

Member State / <i>Associated State</i>	Pledges made under the 20 July 2015 scheme	Total resettled under the 20 July 2015 scheme, including the 1:1 mechanism with Turkey	Third country from which resettlement has taken place
Lithuania	70	25	Turkey: 25 under the 1:1 mechanism
Luxembourg	30	0 ⁷	Turkey: 98 under the 1:1 mechanism, outside of 20 July scheme
Malta	14	0	
Netherlands	1,000	1,000	Turkey: 563 (of which 557 under the 1:1 mechanism); Lebanon: 341; Kenya: 70; Ethiopia: 8; Jordan: 7; Libya: 4; Israel: 2; Iraq, Morocco, Egypt, Saudi Arabia, Syria: 1
Norway	3,500	2,924	Lebanon: 2,552; Turkey: 351 ⁸ (of which 150 since 4 April 2016); Jordan: 21;
Poland	900	0	
Portugal	191	12	Turkey: 12 under the 1:1 mechanism
Romania	80	0	
Slovakia	100	0	
Slovenia	20	0	
Spain	1,449	289	Lebanon: 232; Turkey: 57 under the 1:1 mechanism;
Sweden	491	491 ⁹	Turkey: 278 under the 1:1 mechanism (of which 269 within 20 July scheme); Sudan: 124; Kenya: 80; Lebanon: 8; Iraq: 8; Egypt: 1; Jordan: 1
Switzerland	519	519	Lebanon: 431; Syria: 88
United Kingdom	2,200	2,200 ¹⁰	Jordan, Lebanon, Turkey, Egypt, Iraq and others
TOTAL	22,504	13,968	A total of 3,098 people were resettled from Turkey under the 1:1 mechanism; 2,601 of whom through the scheme of 20 July 2015

⁷ While no resettlement took place under the Conclusions of 20 July 2015 yet, 98 Syrians have been resettled under Luxembourg's national programme in the framework of the 1:1 mechanism and to be counted according to Decision (EU) 2016/1754.

⁸ Norway resettled 150 Syrians from Turkey since 4 April 2016 by applying the standard operating procedures for resettlement agreed with Turkey in the ambit of the 1:1 scheme. The number of resettlements to Norway in the context of the 1:1 scheme is not counted against returns of Syrians from Greece.

⁹ Sweden resettled 1,900 people in 2015 under its national programme, outside of the 20 July 2015 scheme.

¹⁰ By June 2016, a total of 3,439 people were resettled to the UK under the existing UK national resettlement schemes.

Au 6 février 2017.

Source : Commission européenne.