

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête sur les migrations, les déplacements de populations et les conditions de vie et d'accès au droit des migrants, réfugiés et apatrides en regard des engagements nationaux, européens et internationaux de la France

– Ministère de l'intérieur : M. Jean Mafart, directeur des affaires européennes et internationales 2

Mercredi
29 septembre 2021
Séance de 17 heures

Compte rendu n° 45

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

Présidence de
M. Sébastien Nadot,
président



La réunion débute à dix-sept heures.

M. le président Sébastien Nadot. Je vous rappelle que l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Je vous invite donc, M. Mafart à lever la main droite et à dire : « Je le jure ».

M. Jean Mafart prête serment.

M. le président Sébastien Nadot. Nous souhaiterions que vous nous expliquiez comment fonctionne l'articulation entre le mystérieux ministère de l'Intérieur français et la Commission européenne, alors que la France s'apprête à prendre la présidence de l'Union européenne le 1^{er} janvier 2022.

M. Jean Mafart, directeur des affaires européennes et internationales au ministère de l'Intérieur. La présidence française de l'Union européenne ou, plus exactement, du Conseil de l'Union européenne commence dans trois mois. Au ministère de l'Intérieur, la toute jeune délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI), qui a moins d'un an d'existence, est chargée de conduire les travaux de préparation et ensuite les travaux ministériels liés à cette présidence, en lien étroit avec l'ensemble des services compétents au sein du ministère, avec la représentation permanente et avec nos partenaires, à savoir le ministère des Affaires étrangères et le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE).

Dans sa partie législative, une présidence de l'Union européenne dépend de l'héritage de la présidence précédente. En l'occurrence, le pacte migratoire européen est constitué d'une série de textes très importants non seulement techniquement, mais également politiquement, sur lesquels nous prendrons le relais le 1^{er} janvier 2022. Cette succession se prépare avec la Commission, auteure des textes, avec le Secrétaire général du conseil et la représentation permanente. Il nous appartiendra également de mener un travail de conviction et de consultation auprès de nos partenaires dans les capitales européennes afin de préparer notre présidence, d'identifier les points de blocage, de comprendre les réticences de certains États membres face à une disposition ou un texte, et d'engager une dynamique de négociations qui nous permette d'obtenir des résultats. Ce travail est donc en cours.

Le pacte constitue un ensemble d'autant plus lourd qu'il représente une évolution drastique par rapport au « paquet asile » de 2016. Le paquet asile visait à tirer les enseignements de la crise migratoire de 2015-2016. Il s'agissait d'une réforme du régime européen de l'asile. Cette négociation a échoué pour des raisons liées à la difficulté de trouver un équilibre satisfaisant pour tous entre la responsabilité et la solidarité : responsabilité, parce que lorsqu'un État membre de première entrée reçoit des flux de migrants irréguliers, il assure une responsabilité de protection de la frontière et de gestion des flux pour l'ensemble de ses partenaires de l'espace Schengen ; solidarité, parce qu'il importe que ces États membres de première entrée, notamment les États du littoral méditerranéen, ne soient pas seuls à traiter ces flux et à subir les conséquences de leur position géographique.

Le pacte, que la France soutient totalement, correspond à une vision plus globale. Il traite non seulement la réforme du régime européen de l'asile, mais également les questions de frontières, qui constituent un enjeu très important, peu traité dans le « paquet asile », et les questions de relations avec les pays tiers, pays d'origine et de transit. Le pacte migratoire

ambitionne de mettre en place une politique globale et cohérente, ce qui rend d'autant plus complexe son aboutissement.

Deux éléments très importants ne figuraient pas dans le « paquet asile » : le règlement dit « screening » ou « filtrage » et la relation avec les pays tiers.

Le *screening* vise à renforcer la sécurité à la frontière extérieure, à mieux la contrôler de sorte à prévenir les flux primaires et secondaires. Les flux qui traversent la Méditerranée sont encore importants. Statistiquement, dès lors qu'ils ont atteint sol européen, les migrants y restent, bien que la majorité d'entre eux ne soient pas éligibles à l'asile. En 2020, le taux moyen d'admission à l'asile au sein de l'Union européenne s'élevait à 35 %, ce qui signifie que les deux tiers des demandes d'asile sont refusés. La France et l'Allemagne sont les principaux pays destinataires des mouvements secondaires. Le principal enjeu consiste donc à contrôler ces flux. Le règlement *screening* s'avère donc essentiel parce qu'il instaure une procédure de filtrage. L'objectif consiste à retenir tout étranger qui entre en situation irrégulière dans l'espace Schengen pendant quelques jours de sorte à procéder à toutes les formalités nécessaires : son enregistrement dans les systèmes d'information européens, notamment Eurodac, les contrôles de sécurité (vérifier qu'il n'est pas recherché), les examens médicaux et, surtout, un premier examen de situation qui permettra de l'orienter vers une procédure d'asile à la frontière ou vers une procédure d'éloignement. Ce règlement *screening* est d'autant plus important qu'il est au cœur du sujet de la rénovation de l'espace Schengen sur lequel nos autorités se sont prononcées à plusieurs reprises au plus haut niveau.

Le second élément consiste à renforcer la coopération avec les pays d'origine et de transit des flux migratoires. La présidence portugaise a initié un important travail à ce sujet. Les groupes du conseil et la Commission sont chargés d'élaborer des feuilles de route qui définiront des partenariats migratoires avec des pays prioritaires de sorte à couvrir l'ensemble du spectre de la relation migratoire. En parallèle, l'Union européenne active le mécanisme juridique « visas réadmission », dont elle est dotée depuis 2019 dans le Code des visas Schengen. Ce mécanisme, nouveau, permet d'adopter à l'échelon européen des mesures restrictives sur les visas lorsque manifestement nous nous heurtons à un défaut de coopération de la part des pays d'origine et de transit.

Notre travail de préparation de la présidence consiste donc à entamer des démarches auprès des États membres. La présidence hérite un programme législatif exogène. Elle se met au service des vingt-six autres États de l'Union dans le respect du principe de neutralité, applicable dès la préparation à cette présidence. Il lui appartient de mesurer leurs attentes et d'identifier les moyens qui permettraient éventuellement de débloquer des négociations dans ce gros paquet que représente le pacte. Sur la foi de discussions que j'ai menées récemment avec la présidence slovène, il me semble que deux textes pourraient émerger plus rapidement que les autres, à savoir le règlement Eurodac et le règlement *screening*, malgré les difficultés qu'il génère, y compris politiques.

Par ailleurs, le règlement EASO, future agence de l'asile, a fait l'objet d'un accord politique sous présence portugaise au conseil. Ce texte permettra de progresser vers une harmonisation des conditions de traitement des demandes d'asile. La disparité des taux de protection d'un État membre à l'autre constitue un problème récurrent. À titre d'exemple, en 2019, le taux de protection des Afghans s'élevait à 21 % en Allemagne, 63 % en France et 93 % en Italie. Il s'avère donc complexe de faire appliquer le règlement Dublin dans toute sa rigueur. L'harmonisation des pratiques et, à terme, des taux de protection, constitue un objectif essentiel.

Notre objectif consiste donc à faire progresser ce pacte migratoire et nous sommes pleinement mobilisés en ce sens.

Mme Sonia Krimi, rapporteure . Je vous remercie beaucoup, Monsieur le Préfet, du temps calme au cours duquel nous pouvons aborder des sujets complexes, voire presque explosifs.

Je souhaiterais que vous nous apportiez des précisions quant aux modalités de lutte contre les filières d'immigration irrégulière. Est-ce que cela relève de votre compétence ? Nous ne connaissons pas très bien les missions qui ont été assignées à votre Direction.

S'agissant de la politique de délivrance des visas, nous considérons qu'il serait nécessaire de la rationaliser et d'améliorer son pilotage, en lien avec le ministère des Affaires étrangères.

M. Jean Mafart. Notre direction a toute sa place au sein du ministère de l'Intérieur, car les questions de sécurité et d'immigration ont pris une importance considérable dans les travaux de l'Union européenne. Symétriquement, l'échelon européen a pris une importance considérable dans nos politiques nationales touchant à la sécurité et à l'immigration. À titre d'exemple, au cours de la présidence française, le ministère de l'Intérieur, principalement la représentation permanente, sera chargé de négocier vingt-et-un textes. Dans ce contexte, il importe que le ministère de l'Intérieur s'approprie la dimension européenne de son action de sorte à peser dans les négociations européennes. Il contribue désormais activement aux discussions européennes dans ses domaines de compétence. Cette évolution a été consacrée par la création de cette nouvelle Direction des affaires européennes et internationales au ministère de l'Intérieur dont l'objectif consiste à mettre en cohérence et à dynamiser toute l'activité du ministère de l'Intérieur en matière européenne et internationale, non pas dans le domaine des coopérations opérationnelle ou technique, mais dans sa dimension politique. Il s'agit de déterminer la position du ministère de l'Intérieur dans les négociations européennes ou internationales, d'accroître sa présence et sa politique d'influence et de professionnaliser la négociation européenne et internationale.

Dès lors, les filières d'immigration irrégulière ne relèvent pas directement de ma compétence. Néanmoins, les enceintes européennes débattent fréquemment de ce sujet. Il existe également des programmes européens qui permettent de mener des actions opérationnelles, notamment le programme « Impact », cadre européen de coopération des forces de police qui permet de coordonner leur action sur quelques priorités thématiques telles que la lutte contre les réseaux de passeurs.

La politique des visas ne relève pas davantage de ma compétence.

M. le président Sébastien Nadot. La rencontre entre le Président Emmanuel Macron et le Premier ministre espagnol, Pedro Sanchez, lors du sommet franco-espagnol de Montauban, a fait l'objet d'un communiqué très laconique mentionnant les accords transfrontaliers sur les questions migratoires. Cela relève-t-il de votre compétence ?

S'agissant des réseaux de passeurs, de nombreuses théories s'affrontent. Selon vous, l'idée d'identifier des voies migratoires légales constituerait-elle une réponse pertinente et efficace ? Un travail complexe et très méthodique de démantèlement de ces réseaux a été mené, mais il ne s'est pas révélé très efficace alors qu'il avait mobilisé des forces considérables.

Votre Direction intervient-elle dans les échanges avec l'Espagne, l'Italie, etc. ?

M. Jean Mafart. Ma Direction prend part aux échanges avec nos partenaires européens. J'ai des homologues dans presque tous les pays de l'Union européenne.

S'agissant plus précisément de votre question, la Direction pourrait potentiellement intervenir dans deux domaines. D'abord, les projets d'accords internationaux impliquant le ministère de l'Intérieur sont examinés au plan juridique au sein de ma Direction. Ils sont ensuite négociés par le ministère des Affaires étrangères, mais nous participons parfois à ces négociations, si nous y sommes associés par le ministère des Affaires étrangères. Par ailleurs, ma Direction prend une part très active dans la préparation des grandes échéances diplomatiques dont les grandes orientations sont définies par les cabinets ministériels et le cabinet du Président de la République.

S'agissant des réseaux de passeurs, le ministère de l'Intérieur dispose d'un office spécialisé dans la lutte contre l'immigration irrégulière qui combat notamment cette délinquance affreuse qui relève partiellement du trafic d'êtres humains. Ces parcours migratoires représentent une errance épouvantable. Dans les faits, souvent, les migrants déposent plusieurs demandes d'asile et passent d'un État membre à l'autre pendant plusieurs années. Les réseaux de passeurs exploitent cette misère. C'est pourquoi il est important de mieux contrôler notre frontière extérieure. Le pacte européen sur l'immigration et l'asile aborde le sujet dans une approche globale et tente de traiter l'ensemble des problématiques : la frontière extérieure et la coopération en amont avec les pays d'origine et de transit. Le nouveau cadre financier pluriannuel de l'Union européenne prévoit un outil très puissant de coopération avec ces pays dont une part sera spécifiquement affectée aux questions migratoires. Par ailleurs, le pacte prévoit également une coopération en aval avec les pays d'origine et de transit à travers les questions de réadmission. Nous répondrons à la problématique des réseaux de passeurs par de meilleurs instruments migratoires.

Je pense que les voies légales ne se substitueront pas totalement aux flux irréguliers. Néanmoins, elles offriront aux migrants des voies alternatives. Ces migrations pourront d'ailleurs être circulaires, organisées dans le cadre d'une coopération migratoire avec le pays d'origine. Elles ont également une raison d'être humanitaire. Au sein de l'Union européenne, la France est probablement l'État membre le plus volontariste et le plus combattif pour obtenir un meilleur contrôle de la frontière extérieure, mais elle est aussi un des États membres les plus volontaristes en matière de réinstallation parce que nos autorités pensent qu'il est important d'offrir des voies régulières.

Mme Sonia Krimi, rapporteure . Je siége à la commission des Affaires étrangères et je suis également membre de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN au sein de laquelle nous abordons des sujets liés à la sécurité, à l'immigration, aux relations internes entre les membres de l'OTAN qui sont parfois complexes.

Quoi qu'il en soit, les intervenants sur le terrain ont l'impression de ne plus avoir d'interlocuteur auprès des ministères. Par exemple, un médecin qui aura besoin de l'ARS ou du ministère de la Santé se dira que sa requête ne relève pas des prérogatives du ministère de l'Intérieur. Certes, vous organisez des réunions de coordination avec les ministères de sorte à loger les étrangers en France, à assurer leur formation, leur apprentissage du Français, etc. Il n'empêche que nous avons l'impression d'un enfermement du phénomène migratoire centré sur les questions de sécurité.

Nous souhaitons porter une proposition qui vise à revenir à un partage sur l'immigration avec le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Santé, comme c'était le cas avant la création par le gouvernement de M. Nicolas Sarkozy du ministère de l'Immigration qui a conduit à transférer des centaines de personnes du ministère des Affaires étrangères vers le ministère de l'Intérieur. En effet, après plus d'une décennie, nous n'avons pas l'impression que la situation soit beaucoup plus apaisée dans la gestion du phénomène migratoire. Il conviendrait également d'associer le ministère du Logement et le ministère du Travail afin de faciliter l'intégration des migrants et notamment des plus jeunes.

Qu'en pensez-vous ? Nous avons interrogé plusieurs personnes du ministère de l'Intérieur qui semblent considérer que tout se passe très bien et qu'il ne faut rien changer.

M. Jean Mafart. Je ne peux pas répondre à la place du Directeur général des étrangers en France. Toutefois, j'affirme que les ministères collaborent étroitement de sorte que la cohérence des politiques publiques soit satisfaisante. J'ai pu constater que ce travail interministériel représente un atout de la France par rapport à la plupart des autres États membres, car il lui confère une véritable constance, davantage de plasticité dans les négociations européennes et une capacité plus importante de tenir compte des rapports de force. En effet, la position interministérielle de la France intègre l'ensemble des aspects.

Je suis conscient de ne pas avoir répondu à votre question. Néanmoins, je souhaitais insister sur la force de la collaboration interministérielle qui nous permet de disposer d'une vision globale des situations et de politiques publiques cohérentes. Au-delà, je ne suis pas compétent sur les aspects opérationnels.

M. le président Sébastien Nadot. La commission d'enquête s'est déplacée à Calais. Nous avons constaté la difficulté d'aborder un sujet de politique migratoire quand on est dans une impasse et Calais est une impasse. Cette impasse pourrait s'ouvrir si les migrants qui le souhaitent pouvaient gagner la Grande-Bretagne. La France et la Grande-Bretagne ont signé un accord. Au vu de l'évolution de la politique britannique dans ce domaine, la France prépare-t-elle le renouvellement de cet accord qui lui est totalement défavorable ? En effet, la participation financière des Anglais dans cet accord n'est manifestement pas suffisante pour nous permettre de garder les migrants sur le territoire ou de les réacheminer. L'attitude nombriliste de la Grande-Bretagne met non seulement en danger la vie de nombreux migrants, mais également en situation d'échec permanent les forces de police et les services de l'État qui œuvrent à Calais. Cette situation, dont les conséquences sont détestables, ne peut plus durer en l'état. La misère humaine y est absolument dramatique.

M. Jean Mafart. La France assure le contrôle de la frontière pour le Royaume-Uni, mais la réciproque est vraie. Il est préférable que le contrôle des flux se déroule avant la traversée afin d'éviter des complications extrêmes. Sur les plans strictement opérationnel et pratique, les accords sont logiques et cohérents. Pour autant, en effet, ils supposent une coopération étroite entre les deux pays. La France applique loyalement les accords en s'attachant notamment à prévenir les traversées. Dans ce rôle, la France n'opère pas uniquement du contrôle de la frontière, mais également du secours en mer. Notre doctrine consiste à nous limiter à des missions de secours en mer. Cela signifie que, lorsqu'un bateau est déjà éloigné de la côte, les professionnels estiment que l'interception serait trop risquée et donc incompatible avec un objectif de secours en mer. Les Britanniques nous reprochent notamment ce positionnement.

La dimension de politique intérieure de la Grande-Bretagne est également prégnante. Toutefois, il convient de distinguer l'aspect opérationnel et les aspects de politique intérieure. Le dispositif opérationnel est cohérent. Cependant, si la coopération devenait trop difficile, si les Britanniques ne respectaient plus le droit international de la mer et la convention de Hambourg, il faudrait en tirer des conséquences au niveau politique.

La protection de la frontière concourt également à contenir les flux secondaires en réduisant la probabilité de réussir la traversée et en cassant ainsi le modèle économique des passeurs.

Nous essayons d'anticiper une éventuelle dégradation de la situation avec les Britanniques. Vous avez décrit des réalités humaines terribles. Il est essentiel non seulement de coopérer avec Royaume-Uni, mais également d'associer nos partenaires européens à la réflexion. Dans ce cadre, il convient de développer la coopération avec les Allemands, les Belges et les Néerlandais parce que les étrangers qui arrivent dans le Pas-de-Calais pour rejoindre la Grande-Bretagne viennent pour la plupart du Benelux. Il serait nécessaire de réfléchir à un accord de coopération entre le Royaume-Uni et l'Union européenne de sorte que la France ne soit plus seule face à ce phénomène.

M. le président Sébastien Nadot. Il semble que la perspective européenne soit encore lointaine. 75 % des migrants arrivent à Calais depuis la Belgique. La situation à la frontière italienne nécessiterait également une réponse européenne. Il semble que chaque État joue son propre jeu et se débrouille comme il peut dans une situation confuse.

Menez-vous une action coordonnée avec vos homologues européens, ensemble ou en bilatéral ?

M. Jean Mafart. Nous nous réunissons au conseil à Bruxelles. Au-delà, nous nous rencontrons dans des configurations diverses avec nos grands partenaires.

Je m'inscris en faux contre votre affirmation selon laquelle chaque État membre joue son propre jeu. Le pacte représente une véritable perspective européenne et c'est pourquoi la France le soutient aussi fermement, notamment le règlement *screening*. En effet, les flux migratoires irréguliers sont à la source de ces phénomènes et, en l'état, leur traitement n'est pas satisfaisant parce que la diversité des pratiques est préjudiciable à l'efficacité collective. Notre frontière extérieure commune appelle des règles communes.

En attendant, nous sommes malheureusement obligés de prendre des mesures palliatives telles que les contrôles aux frontières intérieures. La France a rétabli et régulièrement prolongé depuis près de six ans des contrôles à ses frontières intérieures. Le Président de la République a annoncé le doublement des effectifs de policiers et de gendarmes affectés aux frontières italienne et espagnole afin de restreindre les flux secondaires.

M. le président Sébastien Nadot. Les frontières ont été rétablies afin de prévenir le terrorisme et non pas sur un motif migratoire.

M. Jean Mafart. Bien sûr que le motif était et reste le terrorisme. Les récents attentats terroristes ont montré qu'il était important de contrôler les migrants à la frontière. En effet, ces mouvements secondaires sont susceptibles d'embarquer des personnes inconnues des systèmes d'information européens ou qui n'ont pas été enregistrées ou retenues à la

frontière extérieure. Le motif terroriste a effectivement présidé au rétablissement des contrôles. Toutefois, l'objectif consiste à contrôler les flux entrants.

M. le président Sébastien Nadot. Est-il prévu de renforcer la coopération franco-italienne au niveau des forces de l'ordre qui patrouillent aux frontières ?

M. Jean Mafart. Un traité de coopération avec l'Italie est en discussion. Il aborde cet aspect dans l'objectif d'approfondir notre coopération transfrontalière.

M. le président Sébastien Nadot. Je vous remercie.

La réunion s'achève à dix-huit heures.