

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L E G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires européennes

Mardi
17 février 2026
16 h 30

I. Protéger les financements destinés aux banques alimentaires dans le cadre de la réforme du Fonds social européen Plus (FSE+) (n° 2458) : examen de la proposition de résolution européenne de Mme Sabine Thillaye (Mme Sabine Thillaye, rapporteure)3
II. Situation et perspectives de l'espace Schengen : examen du rapport d'information (M. Matthieu Marchio et Mme Liliana Tanguy, rapporteurs d'information).....12

Compte rendu n° 55

**Présidence de
M. Pieyre-Alexandre
Anglade,
*Président,***



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mercredi 18 février 2026

Présidence de M. Pieyre-Alexandre Anglade, Président

La séance est ouverte à 16 h 30.

I. Protéger les financements destinés aux banques alimentaires dans le cadre de la réforme du Fonds social européen Plus (FSE+) (n° 2458) : examen de la proposition de résolution européenne de Mme Sabine Thillaye (Mme Sabine Thillaye, rapporteure)

Mme Sabine Thillaye, rapporteure. L'aide alimentaire est un pilier non négociable de notre cohésion sociale.

En tant que vice-présidente de la commission de la Défense nationale et des forces armées et membre de la commission des Affaires européennes, il me tient à cœur de rappeler que la souveraineté alimentaire et la souveraineté militaire sont les deux faces d'une même pièce. Il n'y a pas de possibilité de « faire Nation » sans une agriculture forte et une population solidaire avec les plus fragiles.

Dans le cadre des travaux préparatoires, j'ai auditionné les quatre principales associations d'aide alimentaire – la Fédération française des banques alimentaires, la Croix-Rouge, les Restos du Cœur et le Secours Populaire – ainsi que les services de la direction générale de la cohésion sociale.

Le constat dressé est le même par tous : celui d'une dégradation de la situation depuis la crise inflationniste de 2022, qui était elle-même liée à la guerre d'agression russe déclenchée en Ukraine. Depuis 2022, les personnes souffrant de la faim sont plus nombreuses et les associations leur venant en aide, plus que jamais nécessaires.

Si les données chiffrées sont toujours compliquées à établir, il convient de retenir l'ordre de grandeur suivant : 200 000 bénévoles aident près de 4 millions de personnes à se nourrir dans près de 9 000 points d'accueil.

Selon un effet ciseau, la montée de l'inflation en 2022 a eu pour conséquence à la fois de renchérir le prix des paniers alimentaires achetés par les associations pour les redistribuer et de pousser dans la précarité de nouveaux publics issus du bas des classes moyennes, comprenant des travailleurs pauvres ne pouvant plus vivre décemment de leur travail.

Toutes les associations ont constaté une hausse du nombre de bénéficiaires en 2022. À titre d'exemple, la Fédération française des banques alimentaires a noté une hausse de 30 % des personnes accueillies entre 2018 et 2024. Les Restos du Cœur ont, quant à eux, connu une hausse de près de 20 % rien que sur l'année 2021-2022.

Cependant, ces bénéficiaires n'ont pas cessé de recourir à l'aide alimentaire avec le recul de l'inflation. Autrement dit, la crise énergétique de 2022 a poussé certaines personnes vers une précarisation durable, sur le temps long, qui continue encore aujourd'hui de mettre le tissu associatif à l'épreuve.

La hausse des prix des denrées alimentaires, conjuguée à l'augmentation du nombre de personnes faisant appel à l'aide alimentaire, accentue la pression sur le tissu associatif, qui apparaît plus que jamais comme un atout vital.

Bien souvent, ces associations jouent plus qu'un rôle de fournisseur d'aide alimentaire. L'aide alimentaire constitue le point d'entrée d'un soutien plus global, le premier maillon de la chaîne des solidarités : démarches administratives, lien social, aide au logement... Cette chaîne des solidarités est une composante de notre résilience en tant que pays. Dans ce contexte, l'organisation de l'aide alimentaire en France repose sur un modèle dont l'efficacité est à saluer.

Celui-ci repose sur un quatuor d'associations déjà évoqué : la Fédération française des banques alimentaires, la Croix-Rouge, les Restos du Cœur et le Secours populaire, qui disposent chacune d'un maillage local et de critères d'accès qui leur sont propres.

Ces quatre associations disposent de ressources variées : dons en nature, dons financiers, subventions locales et subventions européennes.

Les subventions européennes sont celles qui nous intéressent dans le cadre de la présente résolution. Elles représentent en moyenne 20 % des ressources financières de ces associations et ont pour avantage significatif d'être décidées sur une base pluriannuelle, apportant une stabilité bienvenue à leur trésorerie.

Ces ressources européennes proviennent du Fonds social européen Plus – dit FSE+. La part liée à l'aide alimentaire du FSE+ pour la France s'élevait à 582 millions d'euros pour la période 2021-2027. Elle prend le nom de « soutien européen à l'aide alimentaire » – SEAA.

Au niveau national, ces fonds européens sont pilotés par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et sont complétés par 65 millions d'euros de dotations de l'État. Il est en effet prévu que le SEAA soit co-financé à hauteur de 90 % par l'UE et de 10 % par l'État.

Ainsi, les soutiens publics européens et étatiques, au sein du SEAA, s'élèvent à 647 millions d'euros pour la période 2021-2027. Ramené sur un an, le SEAA octroie donc chaque année 92 millions d'euros aux quatre associations tête de réseau.

Cependant cet octroi – et c'est là la particularité du modèle français – se fait en nature, sous la forme de produits alimentaires achetés en gros.

Concrètement, une maquette budgétaire est confiée chaque année à France Agri Mer – établissement public – qui ouvre un dialogue avec les quatre associations bénéficiaires sur les denrées à prioriser pour l'année avant de passer les marchés publics. La hausse des prix sur un produit peut conduire à réorienter les fonds sur d'autres denrées moins onéreuses.

Les denrées alimentaires du soutien européen à l'aide alimentaire achetées par France Agri Mer peuvent être directement demandées par les quatre associations bénéficiaires selon une clé de répartition de ces denrées, fixée par la DGCS tous les trois ans et fondée sur

le poids de chaque association dans le paysage de l'aide alimentaire, c'est-à-dire sur le nombre de bénéficiaires.

Cette approche centralisée est plébiscitée aussi bien par l'administration que par les quatre associations bénéficiaires. Elle permet l'achat en gros de denrées labellisées SEAA qui peuvent être utilisées par les associations et qui sont ainsi données aux bénéficiaires finaux à un prix bien inférieur à celui qu'ils auraient à payer en supermarché.

Cependant, des incertitudes apparaissent dans le cadre des négociations relatives au prochain cadre financier pluriannuel pour la période 2028-2034. La Commission européenne procède à un double mouvement. D'une part, elle prévoit une renationalisation des fonds et des enveloppes dans des plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR). D'autre part, elle propose une réorientation des fonds du FSE+ vers trois nouvelles priorités stratégiques : la défense, la montée en compétences des travailleurs en lien avec la transition écologique et le soutien à l'investissement dans les technologies critiques.

Ces deux évolutions trouvent leur justification dans le contexte stratégique actuel. Le renforcement des dépenses européennes de défense ne saurait, en soi, être remis en cause.

Cependant, ces négociations ne doivent pas se faire au détriment de l'aide alimentaire. Le volet SEAA du FSE+ est l'exemple même d'un programme éprouvé, dont l'administration est limpide et qui aboutit à une solidarité européenne en action. Le SEAA est l'image d'une Europe qui fonctionne. Nous ne devons pas l'oublier dans le cadre des négociations budgétaires.

Dans ce cadre, la proposition de résolution européenne vise plusieurs points.

Premièrement, elle invite le gouvernement à intervenir auprès de la Commission européenne afin que celle-ci garantisse explicitement que les associations œuvrant dans le champ de l'aide alimentaire continueront à bénéficier d'un financement suffisant, stable et identifiable dans le cadre des réaffectations prévues.

Deuxièmement, elle demande à la Commission européenne d'instaurer une obligation de consultation préalable des associations de solidarité bénéficiaires avant toute décision de réaffectation budgétaire significative affectant le volet « aide alimentaire » du FSE+.

Enfin, elle demande à la Commission européenne d'établir un mécanisme de sauvegarde garantissant que les financements destinés à l'aide alimentaire, dont les mesures d'accompagnement, ne puissent être réduits de plus de 15 % lorsque les États membres réaffectent des ressources du FSE+ vers les nouvelles priorités stratégiques, assurant ainsi un financement minimal stable pour les banques alimentaires et les associations de solidarité bénéficiaires.

Je sais pouvoir compter sur votre engagement afin de rappeler que la résilience d'une société repose sur l'aide aux plus démunis.

M. le président Pieyre-Alexandre Anglade. Je donne maintenant la parole aux orateurs de groupe.

M. Pascal Lecamp (Dem). Ce sujet est important, urgent et touche à ce que l'Europe a de plus concret : la solidarité. Je veux dire un mot sur les banques alimentaires et plus largement sur tout l'écosystème de l'aide alimentaire.

Les banques alimentaires, les Restos du cœur, la Croix-Rouge, le Secours populaire – pour ce qui concerne la France – sont des acteurs essentiels dans tous les territoires et particulièrement dans les territoires ruraux, d'où je viens. Leur présence ne garantit pas seulement l'accès à l'alimentation, elle maintient aussi le lien social, elle rompt l'isolement, elle permet l'orientation vers les droits et elle évite que la précarité ne devienne invisible. Les chiffres du rapport que vous nous avez fourni sont à cet égard particulièrement préoccupants.

Une augmentation de 30 % du nombre de bénéficiaires depuis 2018 pour atteindre 2,4 millions en 2024. Ce ne sont plus seulement les publics les plus marginalisés, comme par le passé, ce sont aussi des travailleurs pauvres, des jeunes, des étudiants. Dans ce contexte le groupe Démocrate soutient très clairement la proposition d'un seuil minimal dédié dans le futur FSE+ à l'aide alimentaire.

Sinon, on le sait, ces crédits risqueraient d'être dilués, absorbés par des priorités stratégiques mouvantes. Or la lutte contre la pauvreté n'est pas un sujet accessoire, c'est un pilier de la cohésion, comme vous l'avez rappelé madame la rapporteure dans vos propos liminaires.

Enfin votre rapport soulève une question importante : la tendance à la renationalisation du budget européen, qu'il s'agisse du FSE+ ici ou de la PAC, comme on l'a vu récemment avec la proposition d'insertion de celle-ci dans le fonds de cohésion pour 2028-2032 qui constituerait, à mes yeux, une véritable erreur et l'abandon à terme du concept même de politique commune. Cette logique fait courir un double risque : une perte de cohésion entre États membres et une moindre prise en compte des régions et des territoires au profit d'une recentralisation ministérielle ; des distorsions de concurrence entre les États selon leurs futurs niveaux d'interventionnisme dans ces politiques.

Pour toutes ces raisons, nous soutenons clairement et pleinement cette résolution et l'exigence de garanties claires sur le financement de l'aide alimentaire dans le futur cadre financier pluriannuel.

Mme Sabine Thillaye, rapporteure. Cher collègue, je vous remercie pour votre soutien. Effectivement, le sujet de renationalisation est important. S'il faut donner une certaine flexibilité aux États membres pour s'adapter à des situations spécifiques, cela ne doit pas être au détriment d'une harmonisation globale et d'une solidarité au niveau de l'Union européenne.

Mme Nathalie Coggia (EPR). Cette proposition de résolution européenne touche à une réalité très concrète. Partout sur notre continent, les banques alimentaires et l'ensemble du tissu associatif font face chaque jour à une demande qui ne faiblit pas en raison de la hausse du coût de la vie. Partout sur notre continent, ces banques alimentaires et ces associations sont un maillon indispensable de la lutte contre la précarité, mais leur action repose trop souvent sur des équilibres financiers fragiles. C'est la raison pour laquelle, dans le cadre de la réforme du Fonds social européen Plus, il nous faut être extrêmement vigilants.

Nous avons conscience qu'une plus grande flexibilité est aujourd'hui nécessaire dans l'utilisation des instruments européens. Le contexte économique, social et géopolitique impose de pouvoir ajuster rapidement les priorités et les financements, mais cette flexibilité ne peut se faire au détriment de l'aide alimentaire, car nous ne pouvons pas faire reposer l'effort sur les plus fragiles. Ce que nous défendons, et ce que vous défendez avec cette PPRE, ce sont des financements européens à la fois ambitieux, lisibles et efficaces qui sécurisent l'action des acteurs sur le terrain et garantissent la continuité de l'aide aux plus vulnérables.

Défendre ce cadre, c'est défendre une Europe qui protège et qui sait rester présente dans la vie quotidienne de tous les citoyens européens, y compris les plus fragiles. Le groupe EPR soutiendra donc cette PPRE, parce que le soutien aux banques alimentaires relève d'un impératif de solidarité et de cohésion sociale, parce que garantir leurs moyens, c'est préserver la dignité de très nombreuses personnes toujours plus exposées à la précarité avec la hausse du coût de la vie, et parce qu'enfin, l'Europe ne peut pas être absente de ce combat. Elle doit rester aux côtés des plus fragiles.

Mme Sabine Thillaye, rapporteure. Il me paraît vraiment important de donner un signal fort, parce que les pressions sont fortes au vu des crises multiples auxquelles il faut donner une réponse. En ma qualité de membre de la Commission de défense, je vois bien les enjeux de sécurité

M. Boris Tavernier (EcoS). L'alimentation ne doit pas être une variable d'ajustement budgétaire, l'aide alimentaire et la solidarité encore moins. Le projet de réforme du cadre financier pluriannuel présenté par la Commission européenne présente pourtant ce risque. En effet, par une fongibilité accrue des enveloppes, ce projet pourrait ouvrir la voie à un détournement des moyens du Fonds social européen pour financer des politiques qui ne seraient pas des politiques relevant de la cohésion sociale. Or, affaiblir le FSE+, c'est risquer d'affaiblir le soutien européen à l'aide alimentaire. Et là, la menace est réelle, puisqu'environ 20 % des ressources des principaux réseaux d'aide alimentaire en France en dépendent. Pour le dire plus clairement, on court le risque de voir les financements de la politique européenne d'aide alimentaire aspirés pour financer la politique européenne de défense. Ce serait une erreur.

À quoi bon se réarmer pour protéger l'Europe d'une menace extérieure si, au sein de nos frontières, certains de nos concitoyens meurent de faim ? Quelle puissance européenne serions-nous si, par manque de cohésion, par affaiblissement des derniers filets de solidarité, nous nous déchirons de l'intérieur ? Ainsi, nous voterons en faveur de cette proposition de résolution européenne qui vise à protéger les financements destinés à l'aide alimentaire dans le cadre de la réforme du FSE+.

Néanmoins, si le budget de l'aide alimentaire doit être sanctuarisé, il ne faut pas s'arrêter là. L'aide alimentaire issue du FSE+, et surtout son utilisation par la France, doit être réformée. Certains pays utilisent les moyens du FSE+, pour distribuer des aides financières, afin de laisser aux bénéficiaires le choix de ce qu'ils achètent. À l'inverse, en France, le choix est celui d'une aide en nature, centralisée via l'achat en gros de denrées.

Madame la rapporteure, dans votre rapport, vous saluez cette stratégie au nom de son efficacité économique, les achats en gros permettant de contenir les coûts. Alors, permettez-moi de quelque peu critiquer cette stratégie. J'ai rencontré Jordan quand je travaillais dans l'aide alimentaire. Il était bénéficiaire dans le Sud-Ouest et il me disait ces mots : « On nous dit toujours, mieux vaut ça que rien, moi je réponds, vaut mieux rien que ça. »

Il parlait là des denrées ultra-transformées, issues du Système européen d'aide alimentaire. Mais les personnes éligibles à l'aide alimentaire ont aussi le droit de choisir leur alimentation. Et tant pis si on perd en efficacité économique. Ainsi, l'utilisation du FSE+, par la France, doit évoluer dans le sens des objectifs affichés par le plan de transformation de l'aide alimentaire défini en 2021 par l'État et le COCOLUPA (comité de coordination de lutte contre la précarité alimentaire). Nous appelons à ce que la France, comme l'Union européenne, progresse vers la reconnaissance et le respect du droit à l'alimentation. C'est le sens d'amendement que nous proposons.

Mme Sabine Thillaye, rapporteure. Il s'avère que plusieurs États membres ont une manière différente d'approcher ce sujet. En Finlande, les bénéficiaires reçoivent l'aide alimentaire sous la forme de crédits versés sur le compte bancaire. En France, les associations sont très favorables au système existant qui permet, avec les achats en gros annualisés, de réorienter les achats suivant le besoin. Mais je conçois tout à fait que cette question peut être posée dans le futur, d'éventuellement revoir le dispositif.

Mme Marietta Karamanli (SOC). En France, près de 4 millions de personnes et 12,8 millions à l'échelle européenne dépendent de l'aide alimentaire. 43 % sont des travailleurs pauvres, avec a priori un emploi stable.

Cette situation renvoie à la question de la capacité de l'Europe et des États membres à agir pour corriger les inégalités, notamment en faisant preuve de plus de justice fiscale. Concernant l'aide alimentaire, l'inflation a, depuis 2022, agi comme un accélérateur de vulnérabilité. Il y a eu donc une explosion des coûts d'achat pour des associations et, de l'autre côté, une paupérisation rapide des publics accueillis.

Les Restos du Cœur, la Croix-Rouge, le Secours populaire, les banques alimentaires alertent depuis des mois sur une situation qu'ils qualifient eux-mêmes d'urgence sociale.

Dans ce cadre, le FSE + est un pilier du financement de l'aide alimentaire, vous venez de le dire, mais sans ce financement, 20 % des denrées distribuées par les grandes associations disparaîtraient et ce financement est menacé. La Commission propose d'autoriser les États membres à rediriger une partie des crédits de FSE Plus vers d'autres priorités émergentes, notamment la défense ou les technologies critiques.

La seconde menace est celle du prochain cadre financier pluriannuel 2028-2034. La Commission envisage une fusion des fonds au sein des plans internationaux plus larges. Cette approche, si elle n'est pas encadrée, risque de rendre invisibles les crédits dédiés, justement, à la lutte contre la précarité alimentaire.

La proposition vise donc à sanctuariser les financements de l'aide alimentaire, à instaurer un mécanisme de sauvegarde limitant toute réaffectation à un maximum de 15 % et à rendre obligatoire la consultation des associations avant toute décision budgétaire les concernant. Les députés socialistes et apparentés en soutiennent pleinement le principe. Nous avons déposé plusieurs amendements qui visent à protéger intégralement les financements européens de l'aide alimentaire en maintenant des lignes budgétaires dédiées, en tenant compte de l'inflation et en refusant toute réduction permise par les réaffectations prévues dans la réforme de FSE+.

À l'avenir, nous pourrions inscrire dans le droit européen une clause de non-régression sociale, interdisant toute diminution des crédits dédiés à l'aide alimentaire, tant que les indicateurs de pauvreté, justement, ne s'améliorent pas significativement. Nous pourrions également indexer les crédits de l'inflation alimentaire, au risque sinon de condamner les associations à subir une érosion de leur capacité d'action.

Nous pourrions aussi simplifier les procédures administratives et renforcer le financement du volet accompagnement, représentant aujourd'hui à 7 % des montants du FSE+.

C'est le sens des amendements que nous avons déposés.

Mme Sabine Thillaye, rapporteure. Merci à vous, chère collègue, pour votre soutien. Si je suis favorable à certains amendements que vous avez déposés, pour d'autres, je proposerai des sous-amendements, afin de tenir compte de ce qu'il se passe dans les autres États membres.

M. le Président Pieyre-Alexandre Anglade. Nous en passons maintenant à l'examen des amendements.

Amendement n° 5 de M. Boris Tavernier

M. Boris Tavernier (EcoS). Dans le texte proposé, il est fait mention du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le PIDESC. C'est une très bonne référence, la France ayant ratifié ce traité en 1980. Toutefois, l'article 11 du pacte, renforcé par l'observation générale 12 du comité DESC, va en réalité plus loin. Il reconnaît non seulement le droit d'être à l'abri de la faim, mais aussi le droit à l'alimentation. Mon amendement tend donc à préciser l'alinéa afin de rendre au PIDESC sa réelle ambition politique.

Mme Sabine Thillaye, rapporteure. C'est un avis favorable, car votre amendement vise à préciser la référence au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui consacre le droit d'être à l'abri de la faim, mais également le droit à l'alimentation.

La commission adopte l'amendement.

Amendement n° 8 de M. Boris Tavernier

M. Boris Tavernier (EcoS). Dans la continuité de mon précédent amendement, si la concrétisation du droit à l'alimentation ne se limite pas au renforcement de l'aide alimentaire, l'affaiblissement de l'aide alimentaire va pour le coup à l'encontre totale du droit à l'alimentation. Il s'agit donc par cet amendement d'ajouter dans la proposition de résolution des références issues de la FAO, du comité DESC et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui tous nous appellent à renforcer la reconnaissance du droit à l'alimentation en France et en Europe.

Mme Sabine Thillaye, rapporteure. Avis favorable sous réserve d'une modification. L'insertion des visas trouverait plus sa place après l'alinéa 9.

La commission adopte l'amendement rectifié.

Amendement n° 7 de M. Boris Tavernier

M. Boris Tavernier (EcoS). Cet amendement vise à rappeler les objectifs portés par le plan d'action de transformation de l'aide alimentaire définie par l'État avec les membres du COCOLUPA, le comité de coordination de lutte contre la précarité alimentaire. Le cinquième objectif de ce plan est de transformer la lutte contre la précarité alimentaire en y intégrant : « la dignité, l'autonomie des personnes, la qualité nutritionnelle de l'alimentation et les enjeux de durabilité du système ». Aujourd'hui, l'utilisation par la France du FSE+ ne remplit pas encore suffisamment cet objectif.

Mme Sabine Thillaye, rapporteure. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Amendement n° 6 de M. Boris Tavernier

M. Boris Tavernier (EcoS). Si les quatre grands réseaux d'aide alimentaire fournissent une aide nécessaire à des millions de personnes, et je souhaite rendre hommage à leur travail et à celui des milliers de bénévoles qui s'y investissent, de nombreux autres acteurs jouent un rôle essentiel dans la lutte contre la pauvreté et la précarité alimentaire. Je pense aux grandes associations de lutte contre la pauvreté, comme le Secours catholique ou ATD Quart Monde. Je pense aux petites associations de lutte contre la précarité alimentaire, qui ne sont pas bénéficiaires de ces fonds européens. Mais je pense également aux épiceries sociales ou aux CCAS. Mon amendement vise à rendre hommage à leur action.

Mme Sabine Thillaye, rapporteure. Avis favorable. Il est intéressant de mentionner ces acteurs et de reconnaître l'importance de leur rôle.

La commission adopte l'amendement.

Amendement n° 1 de Mme Marietta Karamanli

Mme Marietta Karamanli (SOC). Par cet amendement, nous souhaitons pérenniser l'engagement financier de la France. La France est le pays qui consacre la plus grande part de son FSE+ à l'aide alimentaire. L'amendement demande donc qu'elle renouvelle explicitement cet engagement dans le prochain cadre financier et qu'elle consacre une part conséquente de l'enveloppe à l'aide alimentaire.

Mme Sabine Thillaye, rapporteure. Avis favorable. Il faut éviter une dispersion des fonds.

La commission adopte l'amendement.

Amendement n° 2 de Mme Marietta Karamanli

Mme Marietta Karamanli (SOC). Face au projet de fusion des programmes européens, cet amendement demande au Parlement européen et au Conseil de maintenir des lignes budgétaires séparées, notamment pour la politique sociale, afin de garantir la lisibilité et la protection des crédits.

Mme Sabine Thillaye, rapporteure. Avis favorable.

Amendements n° 3 de Mme Marietta Karamanli et n° 10 de la rapporteure (discussion commune)

Mme Marietta Karamanli (SOC). Cet amendement propose de sanctuariser les crédits et d'indexer l'aide alimentaire sur l'inflation. Il remplace « suffisant, stable » par « sanctuarisé, prenant en compte l'inflation », afin d'affirmer que les financements doivent être protégés et ajustés à la hausse des coûts, dans un contexte d'explosion de la précarité alimentaire.

Mme Sabine Thillaye, rapporteure. Avis défavorable sur l'amendement n° 3, parce que le mot « sanctuarisé » est un terme trop fort, qui ne va pas dans le sens du mouvement de flexibilisation – que l'on peut déplorer – de l'emploi des fonds européens. Une approche trop stricte risquerait de ne pas rencontrer l'appui des autres parlements nationaux, ni de la Commission européenne. Je tiens à ce que cette résolution européenne ne reste pas lettre morte et ne soit pas une pétition de principe.

En revanche, je vous rejoins sur l'importance de prendre en compte l'inflation, qui a profondément nui au tissu associatif en 2022. Je propose donc un amendement concurrent, l'amendement n° 10, conservant la rédaction initiale de l'alinéa 30, sans le terme « sanctuarisé », mais incluant la référence à l'inflation.

M. Pascal Lecamp (Dem). Nous raisonnons comme s'il y aurait toujours de l'inflation. Nous avons déjà connu des périodes de déflation. En cas de baisse des prix, votre amendement conduirait à une baisse des crédits.

*La commission **rejette** l'amendement n° 3 et **adopte** l'amendement n° 10.*

Amendements n° 4 de Mme Marietta Karamanli et n° 9 de M. Boris Tavernier (discussion commune)

Mme Marietta Karamanli (SOC). Avec l'amendement n° 4, nous souhaitons supprimer l'alinéa 32, que nous considérons comme contreproductif. En effet, l'alinéa 32 prévoit un mécanisme limitant la baisse des crédits à 15 %. Notre amendement demande la suppression de ce seuil, car il affaiblirait le message politique de la sanctuarisation totale des financements. Il vise aussi, plus globalement, à protéger intégralement les financements européens destinés à l'aide alimentaire.

M. Boris Tavernier (EcoS). Cet amendement peut être vu comme un amendement de repli par rapport à celui défendu par Mme Karamanli. L'objectif est de fixer à un maximum de 1 % la réduction du budget de l'aide alimentaire. Si l'objectif de la résolution est de sanctuariser le budget de l'aide alimentaire, il faut clairement le dire : laisser une marge de manœuvre de 15 %, ce n'est pas sanctuariser.

Mme Sabine Thillaye, rapporteure. Avis défavorable, car nous devons proposer une voie médiane qui soit susceptible d'être reprise par les parlements d'autres États membres et d'être entendue.

Le mécanisme de sauvegarde prévoyant que le SEAA ne soit pas réduit de plus de 15 % me semble de nature à assurer un consensus au niveau européen, alors qu'un plafond fixé à 1 % risquerait de ne pas faire consensus.

*La commission **rejette** les amendements n° 4 et 9.*

*La commission **adopte** l'article unique **modifié**.*

*La proposition de résolution européenne est ainsi **adoptée**.*

II. Situation et perspectives de l'espace Schengen : examen du rapport d'information (M. Matthieu Marchio et Mme Liliana Tanguy, rapporteurs d'information).

M. Matthieu Marchio, co-rapporteur. L'espace Schengen n'est pas une simple construction juridique. Il est un espace de coopération créé par différents États de l'Union européenne, mais aussi hors de l'Union européenne. Traverser une frontière sans s'arrêter, travailler dans un État voisin, organiser sa vie familiale ou professionnelle de part et d'autre est grandement facilité, fruit de choix politiques. Schengen est au cœur du marché intérieur et de l'intégration européenne. Il donne une réalité immédiate à la liberté de circulation.

Mais cette liberté n'a jamais été conçue comme une ouverture sans contrepartie. Elle imposait un renforcement des garanties communes en matière de sécurité. L'accord signé le 14 juin 1985 à Schengen, au Luxembourg, par cinq États : l'Allemagne, la Belgique, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas, marque le point de départ intergouvernemental du projet. La convention d'application du 19 juin 1990 organise concrètement la disparition des contrôles internes et met en place les mesures compensatoires : harmonisation des règles de court séjour pour les ressortissants de pays tiers, création du visa Schengen, coopération policière et judiciaire renforcée et mise en place du système d'information Schengen permettant l'échange de signalements en temps réel.

Un tournant décisif intervient avec le traité d'Amsterdam qui intègre Schengen dans le droit de l'Union européenne. Le traité de Lisbonne approfondit cette dynamique en consolidant les politiques communes en matière de frontières, d'asile et d'immigration et en posant les bases d'une gestion plus intégrée des frontières extérieures.

Parallèlement, l'espace Schengen s'est élargi. Il regroupe aujourd'hui 29 États dont 4 associés non-membres de l'Union, l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse. Cet élargissement renforce la portée de la libre circulation mais accroît également l'exigence de confiance et d'application homogène des règles communes. L'adhésion récente de la Bulgarie et de la Roumanie illustre clairement cette dimension politique. Bien que les critères techniques aient été jugés satisfaits depuis plusieurs années, leur intégration complète dans l'espace Schengen a été retardée pour des raisons tenant à la confiance et à la crédibilité du système. Leur entrée progressive, d'abord pour les frontières aériennes et maritimes, puis pour les frontières terrestres, rappelle que la suppression des contrôles intérieurs ne repose pas uniquement sur la conformité technique mais sur la conviction partagée que la gestion des frontières extérieures et l'application des règles communes devaient être pleinement fiables. Au-delà de son architecture juridique, Schengen est devenu une infrastructure invisible du marché intérieur. Il fluidifie les échanges, facilite la mobilité professionnelle et renforce l'attractivité économique et touristique de l'Union.

Il constitue en ce sens un bien commun stratégique. Mais cette fluidité, souhaitable pour les citoyens membres, sert aussi les réseaux criminels, les passeurs et les mouvements des clandestins. Elle pose donc aujourd'hui de nouveaux problèmes.

Mme Liliana Tanguy, co-rapporteuse. Comme cela vient d'être dit, la confiance mutuelle des membres de l'espace Schengen constitue la clé de voûte de ce système. La confiance est une condition essentielle. Et la disparition des frontières intérieures n'est viable que si chaque État a l'assurance que les autres appliquent effectivement les règles communes et contribuent à la sécurité collective. La confiance n'est pas abstraite. Elle doit être organisée, contrôlée et entretenue. C'est dans cette perspective que la gouvernance de Schengen s'est renforcée ces dernières années. La Commission européenne a souligné à partir de 2021 la nécessité d'un pilotage plus structuré.

Sous la présidence française, une volonté politique claire s'est exprimée : transformer la gouvernance de Schengen en un espace de décision concrète, plutôt qu'en un simple cadre de coordination technique. La création en 2022 du Conseil Schengen au sein du Conseil justice et affaires intérieures s'inscrit dans cette logique avec des priorités annuelles, des cycles de travail thématiques et un suivi des actions. Toutefois, une gouvernance n'a de sens que si elle se traduit par des résultats tangibles.

Le risque est que cette nouvelle architecture demeure formelle, sans décision réellement engageante ni mécanisme de suivi efficace. Or, face à des crises désormais structurelles, la priorité doit être d'arbitrer clairement, de mettre en œuvre sans délai et d'ajuster rapidement lorsque des failles apparaissent. La confiance repose également sur un contrôle rigoureux. Le mécanisme d'évaluation Schengen piloté par la Commission avec l'appui d'experts des États membres a pour objectif de vérifier la mise en œuvre effective de l'acquis, la gestion des frontières extérieures, la coopération policière, l'utilisation appropriée des systèmes d'information communs. Une confiance durable ne peut exister sans un dispositif d'évaluation crédible et sans la correction réelle et rapide des insuffisances constatées.

Enfin, la solidité de Schengen dépend désormais fortement de sa dimension opérationnelle. Les agences européennes jouent un rôle structurant, Frontex dans l'appui aux frontières extérieures, EU-Lisa dans la gestion des systèmes d'information, Europol et Eurojust dans la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme. La transformation la plus structurante concerne aujourd'hui le système d'information et le déploiement des frontières intelligentes. L'enjeu est d'articuler deux exigences, élever le niveau de sécurité sans entraver la fluidité du passage des frontières.

Le système d'entrée-sortie (EES – *European Entry-Exit System*) vise ainsi à moderniser et automatiser l'enregistrement des franchissements de frontières pour les ressortissants de pays tiers en court séjour. ETIAS, lui, introduit pour les voyageurs exemptés de visa une autorisation préalable fondée sur une analyse de risque en amont. Enfin, l'interopérabilité des bases européennes doit permettre un croisement plus cohérent des données, une détection plus rapide des fraudes à l'identité et une identification plus efficace des profils à risque.

En définitive, Schengen incarne une ambition européenne forte : garantir la liberté de circulation dans un espace sécurisé. Mais cet équilibre reste fragile. Il dépend de la mise en œuvre effective des règles communes, d'une gouvernance capable d'assumer des décisions politiques et d'une capacité opérationnelle crédible, en particulier aux frontières extérieures. C'est à cette condition que la confiance mutuelle, clé de voûte du système, peut être préservée.

M. Matthieu Marchio, co-rapporteur. Si Schengen est un atout pour les citoyens européens, il évolue désormais dans un environnement de pression permanente. Les tensions qui l'affectent ne sont ni abstraites ni conjoncturelles. Elles tiennent à des menaces concrètes, criminelles, migratoires, terroristes, auxquelles s'ajoutent des crises sanitaires et géopolitiques.

L'UE y a répondu par un renforcement juridique et opérationnel. Mais ce mouvement ne s'est pas accompagné d'un réinvestissement politique majeur et d'ampleur. Il en résulte un décalage croissant entre les défis devenus structurels et des réponses qui demeurent largement techniques, inégalement mises en œuvre et politiquement insuffisamment assumées.

Nous développerons ici trois points. La nature des menaces pesant sur l'espace Schengen, les limites de la réponse collective et enfin la fragmentation progressive du système.

S'agissant de la première menace : la criminalité organisée et transfrontalière. La suppression des contrôles aux frontières intérieures suppose un haut niveau de vigilance face aux risques transnationaux. Or, les réseaux criminels exploitent précisément la fluidité des mobilités européennes. Trafic de stupéfiants, traite des êtres humains, trafic d'armes, blanchiment. Ces activités s'appuient sur des chaînes logistiques transfrontalières, utilisent les infrastructures du commerce légal et combinent ancrage local et coordination internationale. La polycriminalité est devenue la norme et l'absence de contrôle systématique facilite la structuration opérationnelle de ces réseaux.

S'agissant de la deuxième menace : le trafic illicite de migrants. Les flux migratoires irréguliers évoluent en fonction des routes, des contextes géopolitiques et des dispositifs de contrôle. Toutefois, un élément demeure constant, leur structuration par des filières organisées. L'immigration irrégulière n'est que rarement un phénomène spontané. Elle repose largement sur des réseaux de passeurs qui planifient les itinéraires, organisent les franchissements et adaptent en permanence leur stratégie aux dispositifs de surveillance. Les estimations transmises au cours des travaux de la mission indiquent que plus de 90 % des migrants en situation irrégulière auraient, à un stade de leur parcours, recours à ces intermédiaires. Une fois la frontière extérieure franchie, la libre circulation au sein de l'espace Schengen peut alors être exploitée comme un levier logistique. Les réseaux utilisent la fluidité des déplacements intérieurs pour organiser les mouvements secondaires, regrouper les personnes, les répartir vers les pays de destination ou les zones de transit et sécuriser leurs circuits financiers. Ainsi, ce qui constitue le fondement même de Schengen, la mobilité interne peut être détournée par des acteurs criminels pour consolider leurs activités, alimentant durablement les tensions entre États membres. Nous noterons également que la disparité des politiques d'asile permet aussi à certains réseaux de contourner certaines réglementations et de se servir de cette voie de migration.

S'agissant de la troisième menace : le risque terroriste. La menace terroriste contemporaine se caractérise moins par des infiltrations massives que par l'action d'individus déjà présents sur le territoire européen, qu'ils résident régulièrement ou non, et dont la radicalisation peut s'opérer localement, parfois de manière rapide et peu détectable. Cette évolution rend la prévention plus complexe. Le risque ne provient pas uniquement des flux entrants, mais aussi des dynamiques internes. Dans ce contexte, la fluidité des déplacements au sein de l'espace Schengen réduit mécaniquement les possibilités de repérer certains mouvements suspects en l'absence de contrôle systématique aux frontières intérieures. Les capacités de détection reposent alors principalement sur le renseignement, le partage d'informations.

À cela s'ajoute un environnement géopolitique durablement instable, guerre en Ukraine, tensions persistantes au Proche et au Moyen-Orient, qui nourrit les inquiétudes sécuritaires des États membres. Ces menaces ne sont pas temporaires. Elles sont structurelles. Et elles mettent directement à l'épreuve le pacte implicite de Schengen : liberté de circulation en contrepartie d'une sécurité collectivement garantie.

Face à ces pressions, l'Union a densifié son arsenal. Révision du code frontières Schengen, montée en puissance de Frontex, développement de l'interopérabilité des systèmes d'information, création d'une gouvernance dédiée avec le Conseil Schengen. Mais leur mise en œuvre reste difficile, car confrontée à des politiques favorables à l'ouverture des frontières

et à l'immigration, parfois même imposées au sein de Frontex, comme avec les officiers aux droits fondamentaux. Les auditions conduites dans le cadre des travaux ont mis en évidence plusieurs fragilités récurrentes. En outre, un nombre significatif de recommandations issues des évaluations Schengen ne seraient pas pleinement mises en œuvre, ce qui limite l'effet correctif attendu du mécanisme.

Par ailleurs, malgré la multiplication des systèmes d'information et des plateformes d'échange, le partage des données demeure fragmenté ou peu exploitable. Les données transmises par les États membres apparaissent parfois incomplètes, hétérogènes ou divergentes selon les sources, ce qui affaiblit la fiabilité des diagnostics communs et réduit la capacité d'anticipation collective face aux différentes menaces. L'agence Frontex incarne particulièrement cette tension. Son mandat a été considérablement élargi : contingent permanent, compétences renforcées, coopération accrue avec les pays tiers. Pourtant, sa montée en puissance effective reste inachevée. L'écart entre ambition normative et capacité opérationnelle limite par conséquent la crédibilité du dispositif.

En définitive, la réponse européenne s'est indéniablement densifiée et structurée. Toutefois, elle ne parvient pas à produire un effet véritablement stabilisateur face à l'ampleur et au caractère durable des défis auxquels l'espace Schengen est confronté.

Mme Liliana Tanguy, co-rapporteuse. La manifestation la plus visible de ces lacunes est la réintroduction durable des contrôles aux frontières intérieures. En droit, ces contrôles sont exceptionnels et temporaires. En pratique, leur reconduction répétée dans plusieurs États tend à inscrire l'exception dans la durée. Les motifs invoqués (le terrorisme, la criminalité organisée, la pression migratoire) renvoient précisément aux menaces précédemment évoquées. Il ne s'agit pas d'une suspension formelle de Schengen, mais d'une accumulation de dérogations qui modifie progressivement l'équilibre du système. La confiance mutuelle, qui suppose que chaque État considère les autres comme capables d'assumer efficacement la gestion des frontières extérieures et d'appliquer loyalement les règles communes, se fragilise.

À cela s'ajoutent des divergences politiques plus profondes. Le cas de la Hongrie, où nous avons eu l'occasion d'effectuer un déplacement aux frontières extérieures avec la Serbie et l'Ukraine, illustre de manière particulièrement nette cette fracture. Située à des frontières extérieures de l'Union, Budapest a fait le choix depuis 2015 d'une stratégie de fermeture stricte avec la mise en place de barrières physiques, le recours à des refoulements systématiques et des restrictions de l'accès effectif à la procédure d'asile.

Cette orientation s'accompagne d'une contestation assumée de certaines politiques migratoires européennes et d'un engagement sélectif dans les dispositifs communs, traduisant une conception souverainiste de la gestion des frontières extérieures. Cette posture ne se traduit pas par une remise en cause formelle de la libre circulation intérieure, mais elle révèle une conception fondée sur la primauté nationale et sur une interprétation restrictive des obligations européennes. Les divergences ne sont donc plus seulement techniques, elles deviennent politiques.

Les stratégies strictement nationales, même lorsqu'elles produisent des résultats immédiats sur un segment de la frontière, ne peuvent constituer une solution durable à l'échelle de l'espace Schengen. Dans un espace sans frontière intérieure, la sécurité est par nature collective. Aucune politique nationale aussi restrictive soit-elle, ne peut compenser des défaillances présentes ailleurs dans le système.

Pour empêcher les stratégies de contournement, il faut donc renforcer le système existant. Le contrôle des frontières extérieures doit s'inscrire dans un cadre européen coordonné, reposant sur Frontex, sur des systèmes d'information interoperables et sur une responsabilité partagée entre les États membres dans un esprit de solidarité européenne.

En conclusion, si Schengen demeure un acquis stratégique pour l'Union européenne et pour le quotidien des citoyens de l'Union, sa pérennité dépend désormais d'un sursaut politique et opérationnel clair.

À cet égard, nous formulons un nombre volontairement limité de recommandations qui nous apparaissent toutefois impératives pour restaurer la crédibilité de l'espace Schengen.

Premièrement, il convient de politiser davantage la gouvernance de Schengen. Les réunions du Conseil Schengen doivent devenir de véritables instances de décision fondées sur un nombre limité de priorités, des arbitrages explicites et un suivi entre les présidences réellement piloté et évalué. Il s'agit ainsi de montrer aux citoyens que nous agissons concrètement par des choix assumés et suivis de faits et non par une accumulation de coordination technique peu lisible.

Deuxièmement, les évaluations Schengen doivent produire des effets concrets. Cela suppose des plans d'action nationaux précis, assortis d'un calendrier de mise en œuvre, d'une responsabilisation claire des États membres et d'un suivi strict des recommandations adoptées.

Troisièmement, il est indispensable de fiabiliser et d'harmoniser les données, en particulier au sein des systèmes d'information européens. Cela suppose des exigences communes de qualité, la correction systématique des erreurs, un alignement réel entre données nationales et européennes. Sans diagnostic partagé et fiable, il ne peut y avoir ni anticipation crédible des risques, ni décision politique éclairée.

Quatrièmement, le partage d'informations doit être rationalisé. La fragmentation des canaux doit être réduite, l'interopérabilité renforcée, les accès simplifiés, les échanges recentrés sur leurs utilités opérationnelles. Cela vise à réduire les volumes et à en améliorer l'exploitabilité.

Cinquièmement, la crédibilité des frontières extérieures doit être renforcée. L'efficacité opérationnelle constitue la condition première de la confiance mutuelle et par conséquent de la réduction des réponses nationales unilatérales.

Enfin, il est nécessaire de consolider Frontex en comblant l'écart entre l'ampleur de son mandat et ses moyens effectifs. Cette clarification doit s'accompagner d'une meilleure articulation avec les autres agences européennes afin d'éviter les doublons et de renforcer la cohérence d'ensemble.

Schengen ne se résume pas à un corpus juridique. Il procède d'un choix politique clair, celui d'organiser un espace de liberté fondé sur une responsabilité partagée.

Sa solidité ne dépendra pas principalement de la mise en place de nouvelles normes. Au contraire, elle reposera sur la capacité des États membres à faire effectivement respecter celles qui existent, à assurer la maîtrise des frontières extérieures et à garantir, dans la durée, la sécurité et la confiance sans lesquelles la liberté de circulation ne peut être acceptée ni durable.

M. le président Pieyre-Alexandre Anglade. Je donne maintenant la parole aux orateurs de groupe.

M. Nicolas Dragon (RN). Je vous remercie pour votre rapport. Les accords de Schengen, appelant à une libre circulation des personnes, étaient parés des meilleures intentions du monde lorsqu'ils ont été signés, le 14 juin 1985, dans un Occident qui promeut la mondialisation heureuse et qui ne connaît pas encore les grandes vagues migratoires.

Mais ces accords et leur entrée en vigueur en 1995 ont entraîné un effacement net des frontières en supprimant le contrôle aux frontières, transformant les États en véritables passoires, où tout passe dans un flot ininterrompu.

Ces accords constituent l'un des ingrédients de la construction européenne, puisqu'ils ont été dans le cadre juridique de l'Union européenne en 1997 par le traité d'Amsterdam. Dans ce cadre, les droits des individus prévalent sur ceux des Nations, notamment sur le droit de choisir l'entrée des personnes sur leur territoire. Désormais, il suffit pour un ressortissant extra-européen de poser le pied sur le sol d'un État membre pour circuler dans l'ensemble de l'Union européenne.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, en veillant à l'application du principe de droit fondamental de libre circulation, semblable au principe de Schengen, le protège de façon excessive, créant un appel d'air pour l'immigration.

Au Rassemblement National, avec Marine Le Pen, nous défendons l'indépendance de la France et le contrôle de l'immigration, et appelons au rétablissement du contrôle aux frontières. Nous voulons également restaurer la primauté du droit national sur les traités fondant les institutions européennes, afin de redonner à la France et au peuple français les moyens de choisir leur destin en matière migratoire. Il s'agit de décider qui peut fouler le sol français, sans mettre en danger la sécurité intérieure, ainsi que de protéger nos finances publiques, actuellement sous tension en raison de la délivrance de prestations sociales à des étrangers n'ayant jamais cotisé. Cette situation suscite un sentiment d'injustice chez les Français qui se lèvent chaque matin pour travailler et qui paient l'impôt. Dès lors, il est inenvisageable d'élargir l'espace Schengen, quels que soient les pays candidats.

Mme Nathalie Coggia (EPR). Je veux d'abord saluer le travail des rapporteurs. Ce rapport d'information, très structuré, rappelle avec clarté que Schengen est un acquis majeur, à la fois politique, juridique, économique et profondément concret pour les Européens.

Comme députée des Français établis en Espagne et au Portugal et ayant vécu également pendant six ans en Allemagne, je mesure chaque jour ce que signifie très concrètement la libre circulation. Des familles, des étudiants, des travailleurs, des entrepreneurs vivent au rythme de frontières devenues secondaires. Schengen, quarante ans après l'accord de 1985, n'est pas seulement un symbole, c'est un bien commun qui soutient le marché intérieur et les mobilités quotidiennes de plusieurs millions d'Européens.

Mais votre rapport le souligne : cette liberté repose sur un équilibre exigeant, fondé sur la confiance mutuelle, sur le contrôle des frontières extérieures de l'Union, sur une coopération policière et judiciaire effective, ainsi que sur des échanges d'informations réguliers.

Or, cet équilibre est aujourd'hui sous tension, à cause d'une criminalité organisée, de trafics de migrants, de menaces terroristes et surtout d'une tendance préoccupante à la réintroduction répétée de contrôles aux frontières intérieures qui fragilisent la cohérence de l'ensemble.

Face aux difficultés rencontrées, la réponse ne peut pas être la renationalisation des frontières. La réponse doit être au contraire résolument européenne. Il nous faut davantage d'Europe, une Europe plus opérationnelle, plus réactive, capable d'agir comme un rempart face aux menaces du XXI^e siècle.

À cette fin, il nous faut renforcer les règles communes. Il est nécessaire d'approfondir la gouvernance politique de Schengen, de densifier le partage d'informations, d'accroître l'interopérabilité des systèmes européens et de consolider les moyens de Frontex, afin que la protection des frontières extérieures soit réellement assumée de façon collective.

Ce rapport est un appel à l'action. Alors, agissons ! Consolidons Schengen ! Non pas par réflexe technocratique mais par choix politique ! Consolider Schengen, c'est défendre une Europe qui protège sans renoncer à ce qui fait sa force, la liberté de circulation, si précieuse pour nos citoyens et si essentielle à notre prospérité.

Madame la rapporteure, si vous deviez identifier une mesure prioritaire, immédiatement opérationnelle, à mettre en œuvre pour consolider au plus vite Schengen, laquelle recommanderiez-vous ?

Mme Collette Capdevielle (SOC). Le rapport qui nous est présenté intervient à un moment charnière pour l'espace Schengen. Schengen est sous tension. Derrière ce constat, nous avons un choix politique. Pour nous, députés socialistes, Schengen n'est pas un outil technique. C'est un acquis politique majeur de la construction européenne. La liberté de mouvement est un des piliers fondamentaux, fondateur de l'Union européenne. Et la zone Schengen est l'une des réussites les plus tangibles de l'intégration européenne qui s'inscrit dans la vision qui était portée par François Mitterrand d'une Europe de paix, d'une Europe de circulation et d'une Europe de dépassement total des frontières nationales.

La suppression des frontières intérieures n'était pas un abandon de souveraineté, mais bien un acte de confiance entre tous les États membres. Quarante ans après Schengen, cet acquis structure toujours notre marché intérieur et la vie quotidienne de millions de citoyens. La décision de rétablir les contrôles intérieurs ne doit pas être une décision prise à la légère.

Oui, Schengen fait face à des menaces réelles, à une criminalité organisée, à des trafics et à la menace du terrorisme. Mais votre rapport met en lumière deux lectures antagonistes. L'une, celle du RN, qui insiste sur la pression migratoire comme facteur central de déstabilisation. La vôtre, Madame, plus macroniste, qui souligne les insuffisances de coordination européenne et la nécessité d'une action commune plus forte.

Or, le débat est vraiment politique. Transformer les tensions qui existent en justification d'un repli permanent et d'une généralisation des contrôles intérieurs, est une très grave erreur.

Banaliser les contrôles traduit une crise de confiance entre les États membres. Or, Schengen repose précisément sur la confiance entre les États membres de l'Union. Si chacun réagit seul en rétablissant ses frontières dès que la pression augmente, nous ne sommes plus dans un espace commun mais dans un espace où se juxtaposent des réponses nationales.

À quarante ans, Schengen n'est pas en crise d'outils, il est en crise de confiance. Et l'enjeu n'est pas du tout de détricoter cet acquis, mais d'en assumer les exigences, en maîtrisant de manière effective les frontières extérieures, en renforçant la coopération renforcée entre États, et surtout en instaurant une solidarité réelle entre États. Alors, voulons-nous affaiblir Schengen par des réponses nationales illusoire ou voulons-nous le consolider par davantage d'Europe ?

Pour notre groupe Socialistes et apparentés, la réponse est claire. Schengen doit être renforcé par plus de coopération entre États membres et par plus de responsabilités partagées.

M. Pascal Lecamp (Dem). C'est davantage d'Europe qui va sauver Schengen. Le discours du Rassemblement national est d'un autre siècle. J'espère que nous ne reviendrons jamais à un renforcement des frontières. Il existe aujourd'hui des tensions au sein de l'espace Schengen mais nous sommes capables de les surmonter et de faire fonctionner mieux le système grâce à un changement de gouvernance par exemple. Ce n'est certainement pas en renationalisant que le système s'améliorera. Vous attisez des peurs mais ces peurs, même en réinstaurant des frontières, elles ne disparaîtront pas ! Même à l'intérieur d'un pays vous avez de la criminalité ! Il faut considérer l'Europe comme un grand ensemble : c'est la confiance mutuelle entre États, comme l'a rappelé la rapporteure, qui permettra de régler les difficultés. Je voudrais par ailleurs revenir sur cet élément souligné par le rapporteur lorsqu'il a indiqué que Schengen était devenue une véritable infrastructure du marché unique. Le marché intérieur de l'Union européenne est certainement le plus bel exemple de libre-échange. Laissons Schengen comme il est et ne revenons pas en arrière.

M. Stéphane Rambaud (RN). Schengen repose sur une promesse simple : la libre circulation à l'intérieur des frontières européennes. Le Rassemblement national ne prône absolument pas un repli sur soi. En contrepartie de la libre circulation, il existait un contrôle commun des frontières extérieures. Or, aujourd'hui cette promesse est trahie. Les flux migratoires irréguliers, les réseaux de passeurs et les mouvements secondaires démontrent que l'Union européenne n'assure plus la protection de ses frontières. Lorsque certains États essayent de reprendre le contrôle, il leur est opposé un procès en illégalité. La question des *pushbacks* est devenue le symbole de cette paralysie européenne. Le principe de non-refoulement est invoqué tout comme celui des droits fondamentaux. Un contentieux est créé. Pendant ce temps, les frontières extérieures restent des passoires. Où est Frontex dans cette équation ? Aujourd'hui, l'instance dispose d'un mandat élargi, d'un budget de plusieurs dizaines de millions d'euros et d'un corps de gardes-frontières. Pourtant, elle se retrouve paralysée entre pression politique et contrainte juridique. La Convention de Palerme autorise pourtant l'interception des embarcations de migrants et leur retour vers un lieu sûr dans le respect des obligations de sauvetage. Ma question est donc la suivante : voulons-nous une Europe qui protège ses frontières ou alors une Europe juridiquement paralysée et incapable de lutte contre l'immigration massive ?

Mme Sabine Thillaye (Dem). Avez-vous des informations sur le nouveau système d'entrée-sortie (EES) de l'Union européenne ? La mise en place de ce système, qui va permettre un renforcement du contrôle aux frontières extérieures, prouve que l'Union européenne se donne les moyens nécessaires. Il y a même de quoi craindre pour les données personnelles qui vont être stockées pour une durée de trois ans. Il existe désormais un dispositif biométrique. Celui-ci est certes très récent puisqu'il a été lancé à l'automne 2025, en vue d'un déploiement qui devrait être achevé à l'été 2026.

Mme Liliana Tanguy, co-rapporteuse. Concernant la question du collègue RN, cela a été dit maintes fois durant la présentation : le système Schengen repose sur un équilibre entre liberté de circulation et protection collective. La gestion des frontières extérieures, que vous dites constituer une passoire, s'inscrit dans un régime de responsabilité partagée. Dans cette configuration, la protection des frontières extérieures ne relève pas d'une compétence nationale isolée. Elle repose sur un système collectif avec un cadre commun et un mécanisme de solidarité. Compte tenu de cette nécessité rappelée par plusieurs orateurs et notamment par notre collègue socialiste d'un système de confiance mutuelle, je m'inscris totalement en faux par rapport à ce que vous dites. Reconstituer des frontières intérieures ne permettrait pas de résoudre le problème. Comme nous l'avons vu avec la Hongrie, il y a des stratégies de contournement qui sont organisées par les groupes criminels ou tout simplement les passeurs qui, ne pouvant passer par un endroit, en choisissent un autre.

Je reviens à ce qu'indiquait ma collègue du groupe EPR : la nécessité est d'avoir une coordination et une responsabilité partagée. Comme cela a été dit en introduction et par notre collègue du Modem, la liberté d'aller et venir est le symbole le plus visible de l'intégration européenne. D'ailleurs, les mesures de contrôle aux frontières extérieures ont été jugées suffisantes par nos concitoyens à 66 % selon des chiffres d'Eurobaromètre. 83 % des citoyens européens interrogés considèrent que Schengen est positif pour les affaires et que c'est un acquis majeur pour le marché intérieur. Enfin, le coût du rétablissement des frontières intérieures est estimé entre 5 à 18 milliards d'euros par an.

Concernant les mesures prioritaires à mettre en œuvre, j'évoquerais le déploiement des systèmes d'information EES et ETIAS, qui a pris un énorme retard. Ils devraient être pleinement déployés durant l'année 2026. Enfin, il est nécessaire de donner des moyens supplémentaires à Frontex.

M. Matthieu Marchio, co-rapporteur. S'agissant d'une éventuelle remise en cause de la libre circulation des Européens, je tiens à préciser que nous ne contestons nullement le principe de Schengen pour les ressortissants de l'Union européenne. Ceux-ci peuvent et doivent circuler librement au sein de l'espace Schengen. Toutefois, cet espace est aujourd'hui fragilisé par une pression migratoire accrue qui en menace le bon fonctionnement.

La France en a fait l'expérience en 2015, lorsque les auteurs des attentats du Stade de France ont pu circuler en provenance de Grèce. La meilleure manière de préserver cet acquis fondamental consiste, selon nous, à renforcer de manière significative la protection des frontières extérieures de l'Union.

Ces frontières doivent être pleinement étanches vis-à-vis de l'immigration irrégulière. L'instruction des demandes d'asile doit se faire dans un cadre ordonné, notamment au sein des consulats et des ambassades, mais on ne saurait tolérer des franchissements de frontières clandestins. Lors de notre déplacement en Hongrie, nous avons constaté que le dispositif communément appelé « mur hongrois » a produit des effets en réduisant les passages. Toutefois, les réseaux de passeurs se sont réorganisés, notamment entre la Croatie et la Bosnie-Herzégovine, empruntant désormais d'autres itinéraires.

Par ailleurs, depuis près de dix ans, plusieurs États ont rétabli des contrôles à leurs frontières intérieures en raison de menaces identifiées. Ainsi, des contrôles ponctuels subsistent déjà au sein de l'espace Schengen. Si nous ne remettons pas en cause la libre circulation des ressortissants européens, nous estimons qu'un renforcement des contrôles concernant les ressortissants de pays tiers est nécessaire.

L'espace Schengen repose également sur une confiance mutuelle entre États partenaires. Or, des divergences d'approche existent. À titre d'exemple, l'Espagne a récemment procédé à la régularisation de 500 000 personnes. Ces dernières pourront, de ce fait, circuler librement dans l'espace Schengen. Une telle décision peut soulever des interrogations quant au fonctionnement harmonieux du système, dès lors que d'autres États pourraient être conduits à adopter des mesures similaires. Le maintien de Schengen suppose donc un haut niveau de confiance réciproque entre États membres, condition essentielle à son bon fonctionnement.

Il nous paraît également nécessaire de réfléchir à un mécanisme de « double frontière », permettant, à l'issue des contrôles aux frontières nationales, de procéder à une vérification complémentaire, notamment s'agissant des ressortissants de pays tiers.

Mme Liliana Tanguy, co-rapporteuse. Je souhaite revenir sur la question du système d'entrée-sortie (EES), qui relève de la traçabilité. À titre personnel, j'ai pu en observer le fonctionnement lors de notre déplacement à la frontière entre la Hongrie et l'Ukraine, en présence des autorités compétentes.

Au poste frontière, nous avons assisté au contrôle de personnes arrivant d'Ukraine. Nous avons été admis dans l'espace dédié à la vérification des identités, et j'ai moi-même accepté de me soumettre au contrôle. Grâce à un dispositif entièrement informatisé, les autorités ont pu, à partir de mes seules données d'identité, retrouver instantanément les informations me concernant.

Bien entendu, cette expérience ne préjuge pas du fonctionnement du système en tout point du territoire. Toutefois, elle nous a permis de constater, *in situ*, son caractère opérationnel. Ce système assure une traçabilité et un contrôle indispensables. Il repose sur un dispositif d'information fiable, efficace et alimenté en temps réel, constituant un outil déterminant pour garantir un contrôle effectif aux frontières extérieures.

Je souhaite également compléter les propos de mon collègue concernant la situation en Hongrie. S'il est exact que les passages y ont diminué, cela tient aussi à l'action menée par les autorités serbes contre les organisations criminelles et les réseaux de passeurs opérant sur leur territoire. La coopération de la Serbie a été décisive dans le démantèlement de ces réseaux.

Cette observation souligne l'importance de la coopération avec les pays situés aux frontières extérieures de l'Union européenne, notamment dans les Balkans occidentaux, tels que la Serbie, la Macédoine du Nord ou la Bosnie-Herzégovine. Ces partenariats sont essentiels à l'efficacité globale du dispositif.

Madame Capdevielle, vous évoquiez la nécessité d'une gouvernance politique renforcée pour assurer la pérennité et l'efficacité du système. Je partage cette analyse. Schengen constitue un élément fondamental de notre Union européenne, auquel je suis personnellement attachée, car il garantit la liberté d'aller et venir. Cela n'exclut pas, pour chaque État, la possibilité de procéder à des contrôles internes lorsque les circonstances l'exigent.

Ce qui fait aujourd'hui défaut, c'est une gouvernance véritablement politique. Je souhaite, à cet égard, saluer l'initiative prise lors de la présidence française du Conseil de l'Union européenne avec la création du Conseil Schengen. Cette instance permet d'anticiper les difficultés, de coordonner les réponses et d'en assurer le suivi. C'est cette dimension politique qu'il convient désormais de renforcer, afin de consolider un principe qui relève de l'ADN même de l'Union européenne.

Mme Nathalie Coggia (EPR). En réponse aux observations formulées par M. Marchio concernant la régularisation de 500 000 personnes en Espagne, je souhaite préciser qu'il s'agit de personnes déjà insérées dans la société espagnole, exerçant une activité professionnelle et contribuant à la dynamique économique du pays, laquelle a également bénéficié des fonds européens *Next Generation EU*. Dans ces conditions, l'hypothèse d'un afflux massif de ces personnes vers d'autres États membres de l'espace Schengen paraît peu probable.

M. Matthieu Marchio, co-rapporteur. Les régularisations peuvent néanmoins soulever des difficultés en matière d'intégration et d'assimilation, y compris au sein des États membres de l'Union européenne. Lorsqu'un État décide de régulariser 500 000 personnes en situation irrégulière, celles-ci acquièrent la possibilité de circuler dans l'ensemble de l'espace Schengen.

Cette situation peut susciter des interrogations quant au maintien de la confiance entre États membres. Dans un pays comme la France confronté à un niveau élevé de chômage, on peut redouter que des personnes régularisées ailleurs choisissent de s'y installer. En outre, à l'expiration éventuelle de leurs titres de séjour, certaines pourraient se retrouver de nouveau en situation irrégulière sur notre territoire, d'autant que notre système social peut apparaître plus attractif.

Je rappelle enfin que l'Espagne a refusé que notre délégation se rende dans les enclaves de Ceuta et Melilla, ce qui peut également nourrir des interrogations quant à la transparence des dispositifs mis en œuvre.

Mme Anna Pic (SOC). Monsieur le rapporteur ne cesse de dire « on sait que », sans citer aucun rapport scientifique. Nous ne sommes pas au café du commerce. J'aimerais que vous présentiez des données, des rapports de sociologue ou d'anthropologue, des analyses concrètes sur les difficultés d'intégration dans tel ou tel pays. L'Allemagne et l'Espagne ont fait le choix de la régularisation pour répondre aux besoins de leur marché du travail, ce qui contribue à la prospérité de leur pays et à la préservation de leur système social.

Mme Liliana Tanguy, co-rapporteuse. Économiquement et humainement, il n'est pas opportun de fermer les frontières dans un marché complètement intégré, pour un gain sécuritaire qui serait, au mieux, très limité. Je suis d'accord avec vous : nous devons régulariser les personnes qui apportent quelque chose à notre pays. Il y existe une immigration utile à notre pays. Il n'y a pas nécessairement un délinquant derrière chaque migrant. Il est faux de dire que la régularisation des sans-papiers engendre automatiquement de l'insécurité et de la délinquance.

M. Pascal Lecamp (Dem). Les premiers articles du traité de Rome consacrent la libre circulation des biens et des personnes. L'espace Schengen en a découlé, cinquante ans plus tard, en assurant la sécurité des frontières extérieures. Nous sommes heureux de vivre dans un espace élargi dans lequel il est possible de circuler librement, sans frontière. L'immigration est un tout autre sujet.

Sur l'immigration, je vous parlerai en économiste. Vu l'évolution de notre démographie, si l'Europe veut préserver son niveau de PIB dans vingt ou trente ans, elle devra recourir à l'immigration. Il faudra bien produire pour payer nos retraites. Nous aurons besoin d'une immigration très importante, et il nous faut l'organiser. Aujourd'hui, c'est le désordre : chaque pays agit de son côté. Il faut arrêter de s'accrocher à des totems et de répandre des peurs totalement fausses. Comme l'a souligné la rapporteuse, toutes les régions d'Europe ont besoin d'une immigration qui leur permettra de continuer à prospérer.

Mme Colette Capdevielle (SOC). Je voudrais répondre aux affirmations du Rassemblement national sur la régularisation de 500 000 personnes étrangères en Espagne. Je suis élue de Bayonne, juste à côté de l'Espagne, et je peux vous dire que la régularisation ne pose aucune difficulté là-bas. Ces personnes sont déjà installées et elles travaillent. Vous semblez ignorer que la courbe de natalité en Espagne s'est inversée : il y a aujourd'hui beaucoup plus de décès que de naissances. S'il n'y avait pas de personnes originaires d'Afrique ou d'Amérique latine pour s'occuper des anciens, ce serait une catastrophe nationale. Je vous invite à vous rendre en Espagne, Monsieur le rapporteur, pour voir comment cela se passe dans les maisons de retraite, dans les bars, dans les restaurants, dans les magasins, partout où il y a besoin de main-d'œuvre active et jeune.

En Italie, Mme Meloni a fait exactement la même chose. Plutôt que d'affirmer de façon péremptoire que les régularisations vont poser problème, il faudrait vous déplacer dans ces pays d'Europe pour voir qu'elles sont parfaitement acceptées et que le vivre-ensemble est préservé.

M. Matthieu Marchio, co-rapporteur. Je constate qu'hormis mes collègues du Rassemblement national, il y a l'unanimité pour dire qu'il faut plus d'immigration. Vous n'avez rien compris à ce qui s'est passé durant les cinquante dernières années et aux crises actuelles qui traversent notre pays. Vous soutenez qu'il faudrait accélérer la politique migratoire pour répondre au manque de main-d'œuvre. J'aimerais vous voir dire ça sur les plateaux télé ! Les Français comprendront, une fois de plus, que vous tenez un certain discours à l'Assemblée nationale, et un autre à la télévision.

En 2007, Ségolène Royal disait que l'immigration illégale pesait à la baisse sur les salaires des Français. La gauche était peut-être plus clairvoyante à l'époque. Au Danemark, le gouvernement social-démocrate a décidé d'arrêter la pompe aspirante de l'immigration parce qu'il sait que cela saccage leur modèle social. Si vous considérez malgré tout qu'il faut régulariser à tour de bras, assumez-le sur la place publique. Les Français ne vous suivront pas.

Si certains pays ont rétabli leurs frontières intérieures au cours des dix dernières années, c'est peut-être parce qu'il y a quelques problèmes. L'été dernier, la Pologne a rétabli cinquante-deux points de contrôle à sa frontière avec l'Allemagne et treize à sa frontière avec la Lituanie, pour lutter contre l'immigration illégale au cœur de l'espace Schengen.

Quand nous avons 3,8 millions de chômeurs en France, alors qu'Emmanuel Macron nous avait promis le plein-emploi, il faudrait peut-être se demander si les difficultés à recruter dans la restauration ou l'aide-à-domicile ne sont pas dues au fait que ces postes sont mal payés.

Mme Liliana Tanguy, co-rapporteuse. Je pense qu'il ne faut pas confondre les deux sujets. Nous avons travaillé sur l'avenir de l'espace Schengen, pas sur l'immigration. Il ne faut pas instrumentaliser ce rapport pour faire de la propagande. Le véritable enjeu n'est pas de durcir unilatéralement le contrôle aux frontières, mais d'assurer une mise en œuvre cohérente et collective des décisions européennes.

La commission autorise le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.

La séance est levée à 18 h 15.

Membres présents ou excusés

Présents. – M. Pieyre-Alexandre Anglade, Mme Colette Capdevielle, Mme Nathalie Coggia, M. Nicolas Dragon, Mme Marietta Karamanli, M. Pascal Lecamp, M. Matthieu Marchio, Mme Anna Pic, M. Stéphane Rambaud, Mme Liliana Tanguy, M. Boris Tavernier, Mme Sabine Thillaye

Excusés. – M. Laurent Mazaury, Mme Isabelle Rauch, M. Charles Sitzenstuhl