

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup> L É G I S L A T U R E

# Communication

## Commission des affaires européennes

Communication de Mme. Marietta Karamanli sur le bilan de la politique migratoire et de la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne.

Mercredi  
22 février 2017  
Séance de 17 heures 30

**Présidence**  
**de M<sup>me</sup> Danielle Auroi**  
*Présidente*





**COMMUNICATION SUR LE BILAN DE LA  
POLITIQUE MIGRATOIRE ET DE LA GESTION DES  
FRONTIÈRES EXTÉRIEURES DE L'UNION  
EUROPÉENNE**

de Mme Marietta Karamanli

Réunion de commission du 22 février 2017

En cette fin de législature, il a paru intéressant de faire le point sur la situation migratoire dans l'Union européenne et d'analyser les principales actions mises en œuvre pour mieux maîtriser les frontières extérieures de l'Europe.

En 2015, l'Union européenne a semblé submergée par une crise migratoire, pourtant prévisible, qu'elle a très mal anticipée. Des réformes ont été entreprises, d'autres sont en gestation.

Cette crise remet en cause les principes fondamentaux de l'Union comme la libre circulation. Mise en place dans le cadre du marché intérieur, la liberté de circulation a pris une dimension plus large avec les accords de Schengen. Elle est aussi indissociablement attachée à la citoyenneté européenne. Pourtant des difficultés réelles ont affecté sa dynamique.

Au cours de l'année 2015 et 2016 plusieurs États ont réintroduit des contrôles à leur frontière nationale et le 7 février 2017, le Conseil a autorisé la prolongation pour trois mois des contrôles à certaines frontières intérieures de l'espace Schengen, en Autriche, en Allemagne, au Danemark, en Suède et en Norvège, compte tenu notamment de mouvements secondaires de migrants encore importants.

Nous sommes aujourd'hui dans une situation paradoxale : les eurosceptiques semblent dominer le débat public et peu de voix parviennent à faire œuvre pédagogique pour parler des réussites de l'Europe, mais en même temps les attentes en matière de sécurité sont patentes.

L'Union européenne n'est plus aujourd'hui perçue d'abord comme un grand marché. On lui demande d'être un facteur de protection et on voudrait lui conférer certains attributs régaliens comme la défense contre le terrorisme, ou la gestion efficace des frontières extérieures.

Les citoyens ont bien conscience de la forte interdépendance des États membres et de leur impuissance à réagir chacun dans leur pré carré national contre les menaces transnationales, comme le terrorisme ou les crises migratoires. L'Union européenne doit faire de cette période troublée une occasion de sursaut.

Cette démarche globale et cohérente ne peut être crédible que si nous faisons collectivement un effort de mobilisation. L'Union européenne est perçue par les citoyens comme un symbole d'impuissance collective car les grandes déclarations ne sont jamais suivies de réalisations concrètes et rapides.

Pourquoi a-t-il fallu plus de dix ans pour décider de la création d'un corps de garde-frontières alors que la sécurisation des frontières extérieures est vitale ? Pourquoi les fichiers de sécurité d'Europol ou le système d'information Schengen II sont-ils si peu complétés par les États membres, alors que la lutte contre le terrorisme suppose des échanges d'information les plus complets possibles ? Sans nier la complexité de certains mécanismes, il faut que l'Union européenne accélère la mise en œuvre de ses décisions et vérifie concrètement que les mesures annoncées sont véritablement opérationnelles.

Votre rapporteure souligne les progrès réalisés pour répondre aux menaces mais constate aussi que les résultats opérationnels ne sont pas à la hauteur des enjeux. Des textes sont toujours en souffrance ou de graves lacunes dans la mise en œuvre des décisions sont à déplorer. L'Union européenne doit passer aux actes.

## **I. LES ROUTES MIGRATOIRES SE SONT MODIFIÉES**

L'année 2015 avait vu plus d'un million de migrants arriver en Europe par la Méditerranée. Le chiffre s'est nettement réduit en 2016 pour atteindre un peu plus de 350 000 personnes.

Pourtant, on ne peut pas parler de fin de crise. En effet, l'Europe est confrontée à un afflux de migrants depuis deux ans et si l'on compare 2016 aux années antérieures à 2014, la tendance reste bel et bien à la hausse. En effet, de 2008 à 2012 les arrivées de demandeurs d'asile étaient inférieures à 200 000 par an.

La route de la Méditerranée centrale constitue aujourd'hui la principale voie d'arrivée des migrants et réfugiés vers l'Europe. Elle représente 90 % des flux contre 10 % des flux dans l'est de la Méditerranée (vers la Grèce et la Bulgarie). Près de 180 000 personnes sont arrivées depuis la Libye contre quasiment dix fois moins à l'est (16 356 personnes).

Si on regarde les chiffres en détail, on voit que l'augmentation de la route de Méditerranée centrale a été plus forte dans les trois premiers mois de 2016 (+65 %) que dans les mois suivants (+7,55 %), représentant 10 600 personnes environ, soit l'équivalent de la route égyptienne.

Mais l'entrée en vigueur de l'accord UE-Turquie a réduit de façon très importante le flux à partir d'avril 2016. Il y a en fait un renversement des pourcentages : dans les trois premiers mois de 2016 (avant le 1er avril 2016), les proportions de flux étaient quasiment inverses : 12 % passant par la voie centrale, tandis que 88 % passaient par la voie orientale.

La voie de la Méditerranée centrale reste cependant extrêmement fluctuante en fonction de la météo. En trois jours seulement en octobre, avec des conditions favorables, ce sont ainsi plus de 10 000 migrants qui ont été récupérés par les agents de l'opération Sophia.

Si le nombre de réfugiés arrivés en Europe a fortement baissé au cours de cette dernière année, le nombre de morts ou de disparus sur les routes migratoires a lui encore augmenté par rapport à 2015. Au total, 4 742 personnes sont mortes ou ont disparu en passant la Méditerranée.

Enfin si le nombre de migrants a fortement diminué, la proportion d'enfants a elle encore augmenté en 2016. D'après les chiffres de l'UNHCR, 27 % des migrants arrivés en Europe par la Méditerranée seraient des enfants.

La mortalité des deux routes diffère largement de par les conditions différentes de navigation. Si elle tourne autour de 0,2 % sur la route orientale (415 morts sur la période soit 0,25 % ; 39 morts à partir d'avril soit 0,23 %), elle est beaucoup plus forte sur la voie centrale, tournant autour de 2 % (3 453 morts sur la période). La majorité des morts est constatée peu après leur départ, soit à l'intérieur des eaux territoriales libyennes, soit très proche.

Selon les informations émanant de Frontex, l'activité des garde-côtes libyens a augmenté : 2 230 personnes récupérées durant les dix mois de 2016 contre environ 600 personnes en 2015.

Le trafic s'organise autour de deux grands axes de trafic traversant la Libye. L'un provient de l'Ouest de l'Afrique passant par des hubs d'Agadez (Niger) ou Tamanrasset (Algérie) pour arriver dans le sud-ouest de la Libye à Sabha. Une voie exploitée par les Touaregs. L'autre provient de l'Est de l'Afrique, passant par Khartoum et Dongola (Soudan), pour aboutir à Koufra. Une voie exploitée surtout par les Toubous. Les deux routes principales de migration débouchent sur le triangle de Lampedusa.

Le chiffre d'affaires estimé de ces trafics est compris entre 275 et 325 millions d'euros annuels. Toutes ces routes convergent vers le triangle de Lampedusa, à l'ouest de la Libye entre Misrata et Zuweira. « Aucun départ de migrants ne se produit à l'Est de la Libye.

#### *Un bénéfice pour les organisations terroristes*

Même si les preuves sont difficiles à apporter, les « organisations terroristes peuvent bénéficier du financement du trafic. Al Qaeda et AQMI

exploitent, avec les Touaregs, la voie passant par le sud-ouest de la Libye, dans le sens sud-nord pour le trafic d'êtres humains et de drogues et dans le sens nord-sud pour le trafic d'armes à destination de l'Afrique centrale (ou du Sahel) et des pays d'Amérique du sud.

Les migrants sont souvent forcés ou incités à utiliser la voie de la Méditerranée centrale qui est la route la plus rentable. Les femmes sont, elles, régulièrement l'objet de harcèlement sexuel ou de violences de la part des trafiquants, indiquent plusieurs rapports d'ONG présentes sur des navires de secours en Méditerranée.

Les trafiquants de migrants s'adaptent et s'ajustent aux différents scénarios et à la réaction des autorités maritimes des États membres. La mise en place de l'accord UE-Turquie a coïncidé avec la reprise de la route de migration régulière à partir de l'Égypte. Entre avril et octobre, 10 682 migrants sont arrivés par cette route. Selon le vice-amiral Credendino, commandant militaire de l'opération EUNAVFOR Med, les trafiquants égyptiens utilisent la méthode du bateau-mère : de petits bateaux amènent les migrants à un bateau mère, souvent un ancien navire de pêche. Selon son analyse, les garde-côtes égyptiens sont « capables de prévenir le départ de bateaux de migrants ». Même si ce n'est pas explicitement mentionné, il semble s'agir donc davantage d'une absence de volonté politique de la part des autorités du Caire que d'une absence de moyens qui encouragent le trafic.

L'autre technique communément utilisée consiste à utiliser « deux bateaux pneumatiques, l'un remorquant l'autre ». Les facilitateurs « se présentent habituellement comme des pêcheurs » et « cherchent à récupérer les bateaux pneumatiques, une fois les migrants secourus », ce qui permet « de maximiser les profits ».

On constate aussi une nouvelle forme de transit, concernant de jeunes hommes issus de familles de la bourgeoisie. Ces embarcations transportent peu de migrants (jusqu'à 15), partant de Tunisie et de Libye. Ces migrants ne présentent pas le profil habituel des migrants, ce sont de jeunes hommes, d'origine arabe, qui ont de l'argent.

Les navires assurant le sauvetage et le contrôle du trafic d'êtres humains se positionnent en général sur la base sud du triangle de Lampedusa, aux premières heures du jour au moment où prennent place les départs de bateaux de migrants. Les navires d'EUNAVFOR sont tactiquement déployés pour détecter les escortes des passeurs.

Une des questions largement débattues est de savoir si la présence de bateaux de secours au large des côtes libyennes n'a pas entraîné d'effet d'aubaine, encourageant les trafics, les passeurs étant « assurés » que les réfugiés seront secourus peu de temps après leur départ en mer.

Le vice-amiral Credendino dénie cependant tout effet que pourrait avoir l'opération pour attirer des migrations supplémentaires. Selon lui, cette route centrale est « largement stable » et est « caractérisée par un fort trafic de navires marchands et autres navires » qui seraient appelés à la rescousse en vertu du droit international de secours en mer.

### **Le bilan de l'opération Sophia à la fin 2016**

#### ***\*L'opération Sophia en quelques chiffres***

222 opérations de secours en mer ont été menées depuis le début de l'opération, permettant de venir en aide à 31 899 migrants,

- dont 154 opérations sur la période 2016 jusqu'à fin octobre, venant en aide à 20 980 migrants.

372 navires ont été détruits, utilisés par les trafiquants,

- dont 269 navires détruits, sur la période 2016 jusqu'à fin octobre : 225 bateaux pneumatiques, 40 bateaux en bois, 4 bateaux rapides.

101 individus suspectés de trafic ont été remis aux autorités italiennes,

- dont 53 sur la période 2016 jusqu'à fin octobre. Dans un des cas, le suspect était en possession d'un fusil d'assaut.

#### ***\*Appréciation qualitative***

- *une meilleure connaissance de la situation*

Selon une évaluation des objectifs stratégiques militaires (MSO) recherchés, EUNAVFOR Med a dorénavant une bonne évaluation du "Business model" des trafiquants, à 70 % selon le rapport du commandant d'opération. « EUNAVFOR a une image correcte des réseaux de trafiquants et passeurs dans la zone d'opération, de leur mode de financement et fonctionnement. Mais le manque de surface et de moyens de renseignement (ISR) empêche d'avoir une pleine couverture sur toute la zone d'opération. Et comme nous n'avons pas le mandat d'opérer hors de la zone d'opération, nous avons une importante lacune sur la situation le long des côtes libyennes, à l'intérieur des eaux territoriales ».

- Porter atteinte aux moyens matériels des trafiquants :

L'opération s'est concentrée sur la « dégradation des capacités (maritimes) des trafiquants ». Un objectif qui peut être considéré atteint seulement « à 30 % ». La destruction quasi-systématique des navires utilisés pour le trafic a « entraîné une baisse de l'usage des navires en bois. La disponibilité de ces navires a baissé et la construction de nouveaux navires de piètre qualité est limitée par le nombre d'emplacements le long de la côte libyenne connus d'EUNAVFOR. Néanmoins, selon le commandant d'opération « l'usage des bateaux pneumatiques a augmenté ».

- Effet dissuasif auprès des acteurs du trafic

L'objectif d'accompagner la stratégie d'information du SEAE, soutenue par une campagne d'information opérationnelle (Info Ops) efficace est évaluée à 35 %. « En se portant au secours de migrants en mer, conformément à la loi internationale, EUNAVFOR a fait la démonstration de l'engagement de l'Union européenne à sauver les vies et préserver les droits de l'Homme. Selon les responsables de l'opération Sophia, la communication extérieure reste une part importante de l'opération Elle a réussi à mobiliser un intérêt moyennement élevé des médias internationaux. La présence en haute mer, l'appréhension de

suspects et la destruction de chaque navire servant au trafic soutiennent cette stratégie d'information du SEAE. »

Au-delà de l'action de surveillance de la mer Méditerranée, l'Union européenne doit améliorer sa gestion des frontières extérieures pour parvenir à maîtriser les flux migratoires mais aussi les risques terroristes.

## II. LA GESTION INTÉGRÉE DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES

L'agenda européen en matière de migration, adopté en mai 2015 par la Commission européenne, a mis en évidence la nécessité de passer à une gestion commune des frontières extérieures, conformément à l'objectif visant à « mettre en place progressivement un système intégré de gestion des frontières extérieures », énoncé à l'article 77 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne.

L'actuel système, fondé sur un vivier de garde-frontières mis à disposition par les États membres auprès de l'agence Frontex dans le cadre des opérations conjointes, montre des limites et notamment le manque de réactivité face à une pression migratoire continue. En effet, Frontex ne peut déclencher une opération conjointe qu'à la demande de l'État membre concerné.

La mise en œuvre d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes met en œuvre la politique de gestion européenne intégrée des frontières en tant que responsabilité partagée de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes et des autorités nationales chargées de la gestion des frontières.

Après une longue gestation, l'adoption du nouveau règlement sur l'Agence chargée des garde-frontières et des garde-côtes a été réalisée dans des délais très rapides et depuis le 6 octobre 2016 il est pleinement applicable<sup>1</sup>.

Le texte qui en pose ainsi le principe, rappelle la règle selon laquelle la gestion des frontières extérieures de l'Union est assurée par chaque État membre qui assure la gestion de ses tronçons de frontières extérieures dans son propre intérêt et qui agit pour le compte de tous autres États membres qui ont aboli le contrôle aux frontières intérieures, avec l'agence Frontex dont les missions et la dénomination sont modifiées par ce règlement pour devenir « l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes ».

La manière de gérer les frontières extérieures de l'Union doit évoluer. L'enjeu n'est plus dès lors le contrôle de la frontière en tant que telle, mais celui des personnes qui pourraient être amenées à la franchir. Il s'agit d'anticiper leurs déplacements et, le cas échéant, de les empêcher. Le contrôle n'est plus focalisé

---

<sup>1</sup> Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 et le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil- JOCE du 13 septembre 2016

principalement sur ce que le code frontières Schengen appelle « la vérification », c'est-à-dire le moment où l'officier en charge d'un point de passage frontalier spécifique se retrouve face à la personne souhaitant franchir la frontière et effectue le contrôle, mais sur la surveillance. Les zones frontalières sont mises sous observation pour détecter les déplacements potentiellement suspects et intercepter les personnes concernées.

La gestion intégrée des frontières extérieures conduit à une extra-territorialisation du contrôle des frontières.

Il s'agit de la remise en cause de la conception linéaire de la frontière comme enveloppe territoriale de l'État.

À terme, Frontex disposera de ses propres agents de liaison positionnés dans certains pays tiers considérés comme prioritaires, et elle peut déjà s'appuyer sur le réseau des officiers de liaison « immigration » officiellement déployés dans les ambassades et consulats des États membres de l'Union Européenne depuis 2004. Il s'agit là encore de permettre à Frontex d'opérer au-delà des frontières extérieures de l'Union.

Cette gestion intégrée des frontières suppose aussi une intégration des systèmes de contrôle et de surveillance.

#### **A. LA MISE EN PLACE DE L'AGENCE EUROPÉENNE DES GARDE-FRONTIÈRES ET DES GARDE-CÔTES**

Trois mois après le lancement de l'Agence, d'importantes étapes ont été franchies, notamment la constitution de réserves obligatoires de garde-frontières et de parcs d'équipements rapidement mobilisables, ainsi que la création de nouvelles réserves destinées aux équipes d'intervention pour les retours. Celles-ci peuvent être déployées à l'appui des États membres qui jouent un rôle essentiel et ont la compétence pour le renforcement du contrôle aux frontières extérieures. Pour l'heure, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes assure le déploiement de plus de 1 550 agents qui sont chargés de porter assistance aux États membres à leurs frontières extérieures, et qui complètent les rangs des capacités nationales existantes comptant plus de 100 000 garde-frontières.

Bien que cela représente la plus grande mise en commun de ressources des États membres jamais réalisée, l'activité de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes continue de faire face à des lacunes en matière de déploiement, et les États membres doivent veiller à y remédier.

L'investissement et l'engagement conjoints des États membres dans les efforts visant à faire en sorte que le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes soit pleinement opérationnel dans les meilleurs délais sont l'illustration pratique de la volonté des États membres de partager les responsabilités et de faire preuve de solidarité au nom de l'intérêt commun. Les

États membres sont représentés au sein du conseil d'administration de l'Agence et sont étroitement associés à la définition de ses priorités et de sa stratégie notamment vis-à-vis des pays tiers d'où proviennent les migrants.

Le 25 janvier dernier, M. Dimitris Avramopoulos, commissaire pour la migration, les affaires intérieures et la citoyenneté a présenté un rapport sur les progrès réalisés pour assurer le plein fonctionnement du nouveau corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. Selon ses propres termes : « En à peine trois mois, nous avons accompli des progrès incroyables dans le déploiement des activités du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. » Il s'est félicité du fait que grâce à la mise en place des réserves d'intervention rapide de garde-frontières et d'équipements, L'Union européenne aurait *« l'assurance de ne plus manquer ni de personnel ni d'équipements pour répondre aux situations d'urgence dans l'ensemble de l'Union. En outre, les nouvelles réserves destinées aux équipes d'intervention pour les retours permettront de soutenir les efforts déployés par les États membre visant à améliorer le mécanisme de retour des migrants en situation irrégulière - un élément central de notre agenda européen en matière de migration »*.

Ce rapport permet de dresser un premier bilan quantitatif de l'équipement dont dispose la nouvelle agence des garde-frontières qui a succédé à Frontex.

En s'appuyant sur les moyens et les ressources dont disposait Frontex, le corps européen de garde-frontières et de garde-côte continu à fournir aux États membres situés en première ligne l'aide requise sur le terrain en matière de gestion des frontières. Il le fait au moyen d'opérations conjointes régulières menées sur différents tronçons des frontières extérieures de l'Union européenne (à savoir les opérations conjointes Triton en Méditerranée centrale, Poséidon en Grèce, et Activités flexibles et Points focaux en ce qui concerne la route des Balkans occidentaux) et en soutenant les opérations de retour dans les États membres.

Sur la base des réserves d'équipes et du parc d'équipements techniques qui existaient avant la création du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, l'Agence fournit aux États membres situés en première ligne un appui opérationnel plus important que jamais. Afin de renforcer l'effectif des garde-frontières nationaux responsables, plus de 1 550 membres des équipes du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes sont actuellement déployés par l'Agence dans le cadre d'opérations conjointes régulières aux frontières extérieures des États membres situés en première ligne. Cela signifie, par exemple, que les agents ainsi déployés en Grèce s'ajoutent aux quelques 10 000 garde-frontières et garde-côtes grecs. Ces équipes sont assistées de 24 bateaux et navires, 6 avions et hélicoptères, plus de 80 voitures de patrouille et 13 véhicules équipés d'une caméra thermique.

Ce déploiement combiné constitue la plus importante mise en commun de ressources d'États membres de l'Union européenne dans le cadre de missions

civiles, qui s'ajoutent aux garde-frontières nationaux déployés par l'État membre responsable :

- 760 agents déployés en Grèce, y compris les experts déployés à la frontière terrestre entre la Grèce et la Turquie et sur les îles de la mer Égée pour contribuer au contrôle aux frontières et à la mise en œuvre de l'approche dite des « hotspots » (points d'enregistrement et zones d'urgence migratoire) et de la déclaration UE-Turquie (en 2016, l'Agence a aidé la Grèce à obtenir la réadmission de 908 migrants en Turquie) ;

- 600 agents déployés en Italie et dans le cadre des opérations menées en Méditerranée centrale, y compris les membres d'équipage des moyens déployés et les experts contribuant à la mise en œuvre de l'approche dite des « hotspots » ;

- 130 agents déployés en Bulgarie pour contribuer au contrôle des frontières terrestres, ainsi qu'en vue d'empêcher les mouvements secondaires irréguliers ;

- près de 70 agents actuellement déployés dans d'autres États membres, afin de contribuer à la gestion des frontières dans la région des Balkans occidentaux.

En outre, des préparatifs sont en cours avec la Grèce en vue de déployer des équipes du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes à la frontière terrestre avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine et avec l'Albanie, afin d'intensifier la surveillance des frontières, d'empêcher les mouvements secondaires irréguliers et de renforcer encore l'action menée par l'Union européenne en réponse aux défis posés sur la route des Balkans occidentaux. L'opération devrait commencer au début du mois de février.

Malgré ces déploiements, les opérations en cours sont constamment confrontées à des insuffisances, tant en matière de ressources humaines que d'équipements techniques. Il convient de remédier à ces insuffisances afin de disposer d'une protection notablement accrue des frontières extérieures.

Lors du Conseil « Justice et affaires intérieures » en avril 2016 un certain nombre de priorités avaient été fixées pour cette nouvelle Agence.

**La réserve de réaction rapide**, qu'il faut bien distinguer des ressources opérationnelles « ordinaires », quant à elle, est en cours de finalisation. Depuis le 7 décembre 2016, une réserve de réaction rapide de 1 500 garde-frontières et autres agents est à la disposition immédiate de l'Agence pour fournir une aide sur le terrain en cas de situation d'urgence à la demande des États membres, parallèlement à un parc d'équipements de réaction rapide composé d'équipements tels que des bateaux et des hélicoptères permettant d'effectuer des interventions rapides aux frontières.

Les capacités de réaction rapide viennent s'ajouter aux opérations conjointes en cours de l'Agence et complètent les corps de garde-frontières nationaux déployés par les États membres responsables.

Afin de prévenir de futures crises migratoires, l'Agence doit aussi avoir pour priorité d'aider les États membres à réaliser des évaluations de leur vulnérabilité.

Une méthode commune d'évaluation de la vulnérabilité a été adoptée afin d'évaluer annuellement la capacité des États membres à faire face aux problèmes qui surviennent à leurs frontières extérieures. En janvier 2017, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes a entamé une collecte de données sur les capacités des États membres à cet égard, devant servir de base et de référence principale dans la réalisation d'évaluations de la vulnérabilité en 2017. Cette démarche suppose un réel climat de confiance entre les États membres et l'Agence car la pertinence des analyses repose sur une remontée fiable des informations de terrain.

Le 18 janvier 2017, afin de commencer les évaluations de référence, l'Agence a entrepris la collecte des données relatives à tous les moyens dont disposent actuellement les États membres pour la gestion des frontières, en demandant à ceux-ci de fournir environ 90 000 données, qu'elle devra ensuite analyser. Les données ainsi recueillies serviront de base et de référence principale lors de la réalisation des évaluations de la vulnérabilité en 2017 et par la suite. Afin de soutenir les efforts mis en œuvre par les États membres pour collecter et fournir en temps utile les données, l'Agence déploiera à titre temporaire plusieurs membres de son personnel auprès de certains États membres, afin de les aider dans cet exercice difficile.

La troisième priorité concerne **l'amélioration des opérations de retour** pour les migrants déboutés du droit d'asile.

Cette fonction, qui existait déjà sous l'égide de l'ancien Règlement, a été fortement accrue dans le nouveau texte. C'est un des aspects les plus délicats à mettre en œuvre pour l'Agence car, même dotée de moyens nouveaux, elle restera tributaire de la décision des États qui seuls resteront responsables de décider des critères de l'octroi ou du rejet du statut de réfugiés.

Depuis décembre 2016, trois nouvelles équipes spécialisées pour les opérations de retour ont été constituées, composées de 690 professionnels (spécialistes des aspects juridiques et logistiques, professionnels chargés des escortes et contrôleurs chargés du respect des droits fondamentaux des migrants).

L'Agence a rapidement intensifié ses activités en matière de retour : en 2016, elle a organisé un nombre record de 232 opérations, assurant le retour de 10 700 migrants en situation irrégulière - soit quatre fois plus que les 3 565 migrants ayant fait l'objet d'un retour lors de 66 opérations en 2015 ; entre la date d'entrée en vigueur du règlement et le 12 janvier 2017, l'Agence a organisé

78 opérations de retour – soit plus qu’au cours de toute l’année 2015 – en vue du retour de 3 421 migrants en situation irrégulière. Elle devrait étendre davantage son aide en offrant une assistance au retour à bord de vols commerciaux et en développant des plateformes intra-UE dédiées aux opérations de retour.

L’Agence a également renforcé son aide aux États membres en matière d’activités dites « préalables au retour ». C’est dans ce contexte qu’elle a organisé des missions d’identification au départ du Mali, de la Gambie et du Nigeria dans plusieurs États membres en vue de confirmer l’identité de migrants en situation irrégulière. L’Agence aide également la Grèce en promouvant la coopération consulaire pour assurer les retours et en fournissant des analyses de risques préalables aux opérations de retour.

L’augmentation significative des ressources mises à la disposition de l’Agence a permis cette intensification des travaux en matière de retour. Tant en 2016 qu’en 2017, 66,5 millions d’euros ont été alloués aux activités de retour, contre seulement 9,5 millions d’euros en 2015 ; cinquante-deux membres du personnel travailleront à des activités liées aux retours en 2017 et ils devraient être jusqu’à 117 d’ici 2020.

Neuf officiers de liaison « retour » ont été déployés, dans le cadre du programme du réseau européen des officiers de liaison « retour », dans des pays entrant en ligne de compte pour la réadmission, tels que l’Afghanistan ou l’Ethiopie, afin d’apporter un soutien en la matière à tous les États membres, tandis que de nouveaux déploiements sont en cours de planification. L’Agence, conformément aux programmes de l’Union européenne et avec l’accord de la Commission, a commencé à prendre progressivement en charge des activités d’appui opérationnel actuellement menées dans le cadre des programmes ; c’est le cas notamment du soutien aux États membres au moyen de missions d’identification ou de l’échange de meilleures pratiques grâce à la mise en place de groupes de travail spécifiquement consacrés aux pays tiers.

Le 6 octobre 2016, le directeur exécutif de l’Agence, après consultation de l’officier aux droits fondamentaux, a mis en place un **mécanisme de traitement des plaintes** afin d’assurer le suivi et de veiller au respect des droits fondamentaux au cours des missions de l’Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. Un formulaire de plainte a été mis à disposition du public sur le site web en six langues (anglais, français, arabe, pashtou, urdu, tigrinya), mais les plaintes peuvent être rédigées dans n’importe quelle langue officielle de l’Union européenne. À la mi-janvier 2017, seule une plainte avait été soumise à l’Agence.

En outre, l’Agence entend établir dans les États membres un réseau d’autorités mandatées pour traiter les plaintes à l’encontre du personnel des États membres transmises par l’officier aux droits fondamentaux de l’Agence. Ce réseau comprendra également les organes nationaux compétents en matière de droits fondamentaux. Une première réunion de contact entre l’officier aux droits

fondamentaux et ces points de contacts a été organisée à Bruxelles en décembre 2016.

Afin de soutenir la mise en œuvre du mécanisme de traitement des plaintes et d'intégrer la dimension des droits fondamentaux dans toutes les activités de l'Agence, le financement de l'Agence a été augmenté de 500 000 euros par an. En outre, l'officier aux droits fondamentaux recevra des effectifs supplémentaires en 2017 pour soutenir ses missions.

Enfin, **au plan de la coopération internationale, l'Agence doit renforcer son rôle auprès des États tiers** qui sont à l'origine ou qui jouent un rôle clef dans le transit des migrants.

Le règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes a également renforcé le rôle de l'Agence dans le domaine de la coopération avec les pays tiers. L'Agence a précédemment mis en place, dans le domaine de la gestion des frontières et des retours, des arrangements de travail bilatéraux avec dix-huit pays tiers prioritaires, tels que les pays des Balkans occidentaux et la Turquie. Depuis avril 2016, l'Agence a également déployé un officier de liaison en Turquie.

L'Agence révisé actuellement l'ensemble des arrangements de travail conformément au nouveau mandat. Un budget et des postes supplémentaires ont été prévus pour permettre à l'Agence de déployer, dans les années à venir, jusqu'à dix officiers de liaison dans des pays prioritaires, à commencer par le Niger et la Serbie, cette dernière devant couvrir toute la région des Balkans occidentaux.

Par le passé néanmoins, l'Agence n'était pas légalement habilitée à déployer ses équipes sur le territoire de pays tiers. Cette limitation s'est avérée particulièrement problématique en 2015 en ce qui concerne le traitement des flux migratoires le long de la route des Balkans occidentaux au cours de 2015. Pour la première fois, le règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes prévoit la possibilité pour l'Agence, en se voyant conférer des pouvoirs d'exécution à cet effet, de procéder à des actions sur le territoire des pays tiers voisins sous réserve d'un accord préalablement conclu par l'Union européenne et le pays tiers concerné.

La Commission européenne a adopté, le 22 novembre 2016, un modèle d'accord sur le statut qui sert de base à ces accords. Elle a choisi deux pays tiers prioritaires, la Serbie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, et mène actuellement des discussions exploratoires en vue d'élaborer de tels accords. Le 25 janvier 2017, la Commission a adopté des recommandations au Conseil afin d'autoriser l'ouverture de négociations avec la Serbie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine.

La rapporteure souligne l'urgence qui s'attache à ce que le Conseil européen autorise rapidement l'ouverture de négociations avec la Serbie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine sur des accords de statut

respectifs et que l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes achève le recrutement et, ultérieurement, le déploiement des officiers de liaison au Niger et en Serbie, pour qu'ils soient opérationnels d'ici juin 2017.

## **B. DES MESURES POUR MIEUX SÉCURISER L'ACCÈS À L'ESPACE INTÉRIEUR EUROPÉEN**

Compte tenu des nouvelles menaces qui sont apparues au cours de ces dernières années, des mesures ont été adoptées pour renforcer les contrôles lors de l'accès au territoire européen, au risque de remettre partiellement en cause le principe de liberté de circulation d'un État membre à l'autre.

### **1. Moderniser le fichier d'information Schengen pour mieux lutter contre la fraude documentaire**

Le système d'information Schengen (SIS) est un système centralisé d'information à grande échelle qui facilite le contrôle des personnes et des objets (tels que les documents de voyage et les véhicules) aux frontières extérieures de l'espace Schengen et qui renforce la coopération policière et judiciaire dans 29 pays en Europe.

Le SIS est entré en service en 1995, dans les six États membres signataires de l'accord de Schengen, en tant que principale mesure compensatoire à la suppression des contrôles aux frontières intérieures, conformément à la convention d'application de l'accord de Schengen.

Ce fichier a été créé en vue de stocker les signalements de personnes et d'objets recherchés. Les autorités compétentes des États membres peuvent directement accéder au système afin d'effectuer des vérifications ou d'introduire des signalements. Le système fournit des instructions sur la conduite particulière à tenir lorsque la personne ou l'objet est retrouvé, par exemple arrestation d'une personne, protection d'une personne disparue vulnérable ou saisie d'un objet (par exemple un passeport non valable ou une voiture volée). Le SIS a connu différentes évolutions au fil des années.

La version actuelle du fichier, le SIS de deuxième génération (SIS II) est entré en service le 9 avril 2013.

Par rapport au système de première génération, le SIS II comprend de nouvelles fonctions et catégories d'objets :

- nouvelles catégories de signalements d'objets : aéronefs, embarcations, moteurs d'embarcation, conteneurs, matériel industriel, titres et moyens de paiement volés ;

- la possibilité d'interroger le système central, contrairement à l'ancien système pour lequel toutes les interrogations étaient effectuées dans une copie nationale des données ;
- la mise en relation de signalements concernant des personnes et des objets (par exemple signalements concernant une personne recherchée et le véhicule volé qu'elle utilise) ;
- l'utilisation de données biométriques (empreintes digitales et photographies) pour confirmer l'identité d'une personne ;
- l'ajout automatique d'une copie du mandat d'arrêt européen aux signalements concernant des personnes recherchées en vue d'une arrestation aux fins de remise ou d'extradition ;
- des données complémentaires pour traiter les cas d'usurpation d'identité afin d'éviter toute erreur d'identification de la personne dont l'identité a été usurpée.

Depuis mai 2013, l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA) est responsable de la gestion opérationnelle du SIS II central, tandis que les États membres restent responsables des fichiers nationaux.

Bien que le SIS II ait été consulté 2,9 milliards de fois par les autorités compétentes en 2015, soit 1 milliard de plus qu'en 2014, son utilisation est inégale. Les statistiques annuelles montrent que certains États membres et certaines de leurs autorités compétentes ne consultent pas systématiquement le SIS II lorsqu'ils interrogent les bases de données nationales de leurs services de la police et de l'immigration. Cela signifie qu'ils doivent consulter le SIS séparément et procéder à une opération supplémentaire, laquelle n'a pas toujours lieu.

Ces derniers mois des efforts significatifs ont été faits pour améliorer les informations transmises au SISII et pour améliorer la fonctionnalité du système.

La lutte contre la fraude documentaire implique donc un accès plus large des services répressifs aux bases de données migratoires, ainsi qu'une réforme des outils existants, pour permettre de répondre aux enjeux actuels. C'est le cas du SIS II, qui requiert d'être adapté pour disposer, d'ici mi-2017, d'une fonction « fichier automatisé d'empreintes digitales » (FAED). Deux des trois kamikazes morts au Stade de France étaient porteurs de passeports provenant d'un lot de 3 800 documents vierges qui avaient été volés en Syrie. La difficulté constatée par le Coordinateur pour la lutte antiterroriste, réside dans l'identification des individus pénétrant sur l'espace Schengen sans document ou en possession de documents contrefaits. Le seul moyen consiste alors à prendre leurs empreintes digitales afin de vérifier qu'ils ne sont pas déjà fichés comme criminels, voire comme terroristes.

Cependant, il n'existe pas de système à l'échelle de l'Union permettant d'opérer une vérification de l'identité à partir des seules empreintes digitales. En vertu des dispositions du règlement instituant le SIS II, ce dernier permet de confirmer l'identité d'une personne, mais uniquement dans le contexte d'une comparaison entre les empreintes de la personne et celles figurant dans le système. Il n'est donc pas possible de rechercher l'identité d'une personne sur le fondement des empreintes figurant dans le SIS. La création d'un dispositif permettant d'identifier une personne sur la seule base de ses empreintes digitales est envisageable avec la mise en place d'un fichier automatisé d'empreintes digitales (FAED), à l'image de ceux existant dans le VIS (2,7 millions d'empreintes digitales) et Eurodac (20 millions d'empreintes).

Une meilleure gestion de la libre circulation, des migrations et de la mobilité est tributaire de systèmes solides pour prévenir les abus et les menaces pesant sur la sécurité intérieure, dus à la facilité avec laquelle certains documents peuvent être falsifiés. La Commission recherche de nouveaux moyens de renforcer la sécurité des documents électroniques et la gestion des documents d'identité.

Le 8 octobre 2015, le Conseil européen a souligné la nécessité de rendre obligatoire, dès que possible, l'introduction de toutes les interdictions d'entrée et décisions de retour dans le SIS II, notamment, afin de permettre leur reconnaissance mutuelle et exécution. Par ailleurs, dans sa résolution sur la prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens de l'Union par des organisations terroristes, le Parlement européen a également estimé le 25 novembre 2015, que le SIS II était un instrument fondamental pour l'échange d'informations sur la radicalisation terroriste et la prévention des départs et l'anticipation des retours. Votre rapporteure insiste sur l'importance de ces améliorations du SIS II et regrette qu'elles ne soient pas encore opérationnelles.

L'autre grand chantier en cours est de parvenir à une réelle **l'interopérabilité des fichiers de sécurité.**

Pour que les contrôles aux frontières soient efficaces, il faut un partage systématique de l'information dans les fichiers européens. Il est bien entendu essentiel que ces fichiers soient systématiquement alimentés par tous les États membres. La France fait partie des pays qui les alimentent le plus. Mais ce préalable n'est pas suffisant. Notre rapporteure insiste sur l'importance du caractère interopérable des différents fichiers de sécurité, c'est-à-dire reliés entre eux. Il est en effet impératif que nos policiers et gendarmes sur le terrain disposent d'une interface unique, interrogeant de manière simultanée tous les fichiers nationaux et européens, pour mener les vérifications nécessaires à notre sécurité. Il n'est pas acceptable qu'une information disponible dans un fichier et cruciale pour notre sécurité, ne soit pas rapidement accessible, notamment lors de contrôles.

La fragmentation d'accès aux différents fichiers, tels que le système d'information sur la délivrance des visas (VIS), le fichier de l'espace Schengen (SIS II), le système d'information sur les réfugiés qui viennent en Europe

(EURODAC), bientôt le PNR fragilise grandement la politique de sécurité intérieure, chaque autorité n'ayant accès qu'à certaines données.

Certains progrès peuvent cependant être constatés. Les États membres ont commencé à réellement transmettre et partager des informations : en 2014, les bases de données d'Europol ne comptaient qu'un million de données en matière terroriste, contre 23 millions sur la criminalité organisée. La seule opération Fraternité compte aujourd'hui plus de 1,3 million de données. Une avancée colossale en termes de sécurité.

Plus de 5 000 fiches de combattants étrangers sont gérées par Europol. Selon un dernier bilan dressé par le centre de lutte anti-terroriste d'Europol, le nombre de signalements effectué par l'intermédiaire de l'organisation policière a été multiplié par six en un an.

La Commission européenne est consciente de l'urgence d'améliorer le partage d'information. Elle va proposer, dans le cadre de la prochaine révision de la base juridique du système d'information Schengen, d'étendre l'accès d'Europol à tous les fichiers de sécurité de l'Union européenne, ce qui permettra par exemple à Europol de demander les données des dossiers passagers du PNR.

Un des axes pour faire progresser la sécurité intérieure de l'Union est de renforcer la coopération entre les Agences européennes en charge de la sécurité. Il faut se féliciter de l'accord passé début 2016 entre Frontex et Europol afin de pouvoir échanger systématiquement des données et travailler plus étroitement avec Europol et Eurojust dans le contexte des « hotspots ». Le but recherché est d'être plus efficace dans le trafic d'êtres humains et de mieux détecter les personnes à risque au passage des « hotspots ».

## **2. Accélérer la mise en place des outils technologiques prévus dans le paquet « frontières intelligentes »**

Afin de sécuriser l'accès au territoire de l'Union européenne, il convient de mettre en œuvre le paquet dit des « frontières intelligentes » (*smart borders*), ce qui revient à accélérer l'adoption de certaines innovations technologiques pour mieux réguler les flux de personnes aux frontières de l'Union européenne.

Rappelons que, suite aux attentats de novembre 2015, la Commission a présenté le 15 décembre 2015, une proposition de modification ciblée du code frontières Schengen pour prévoir des contrôles systématiques aux frontières extérieures de l'Union, y compris en particulier des ressortissants de l'Union européenne, au moyen des bases de données pertinentes. Des négociations ont été engagées entre le Conseil européen, la Commission et le Parlement européen et l'objectif annoncé était d'adopter un texte définitif d'ici la fin décembre 2016, mais des divergences politiques subsistent et des difficultés techniques demeurent.

Les questions en suspens sont à ce stade : en ce qui concerne les frontières aériennes, la durée de la période de transition durant laquelle il sera possible de

déroger à la réalisation de vérifications systématiques ; le point de savoir s'il y a lieu de mentionner dans le texte la consultation systématique des bases de données Schengen et Interpol SLTD, en plus des fichiers nationaux pour vérifier s'il existe une menace pour la sécurité intérieure, et s'il convient de limiter les exemptions des vérifications systématiques sous certaines conditions aux seuls retards disproportionnés -pour autant que l'analyse des risques correspondante le permette- ou s'il y a lieu d'élargir l'éventail des cas couverts ; enfin la clause de caducité que le Parlement souhaite inclure dans le texte afin que le règlement cesse de s'appliquer à un moment déterminé.

Ce texte devrait être complété par deux dispositifs qui permettraient de parfaire le contrôle de l'immigration clandestine et des risques terroristes mais qui posent de redoutables problèmes techniques.

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

Second dispositif du programme « frontières intelligentes », le système d'entrée/sortie (EES) serait une base de données biométriques permettant d'enregistrer les passages des ressortissants de pays tiers à la frontière extérieure de l'espace Schengen.

Ce système d'entrée/sortie doit remplacer le système actuel d'apposition manuelle de cachets sur les passeports et permettre une gestion efficace des séjours autorisés pour une courte durée, une automatisation accrue des contrôles aux frontières et une meilleure détection de la fraude documentaire et de la fraude à l'identité. Initialement estimé à 1,1 milliard d'euros, le coût de sa mise en œuvre a été revu à la baisse dans le nouveau projet, à 480 millions d'euros. Prenant en compte les critiques sur la rétention des données, le nouveau projet réduit leur nombre de 36 à 26. Par exemple, au lieu de dix empreintes digitales, la nouvelle proposition prévoit le relevé de quatre empreintes digitales et de l'image faciale comme identifiants biométriques.

Un dossier individuel serait créé pour chacun de ces ressortissants lorsqu'ils franchissent pour la première fois la frontière de l'espace Schengen. Ce dossier contiendrait des données relatives à leur état civil mais également leur image faciale et leurs empreintes digitales. Il serait complété par des « fiches » à chaque entrée et sortie indiquant la date et le lieu de ces mobilités. L'ensemble de ces données serait conservé pendant cinq ans dans une base de données créée à l'échelle européenne.

Le système d'entrée/sortie comporterait également une « calculatrice automatique » déterminant automatiquement le nombre de jours passés dans l'espace Schengen et alertant les États dans l'hypothèse où la période de séjour autorisée (90 jours par exemple pour un visa de court séjour) aurait expiré. L'EES indiquerait également les cas où l'entrée sur le territoire d'un pays de l'espace Schengen a été refusée ainsi que les motifs de ce refus.

Des divergences subsistent encore entre États membres sur le champ d'application territorial de ce système, notamment sur la question de savoir si la Roumanie et la Bulgarie, non intégrées au système Schengen, seraient comprises dans ce nouveau dispositif. Des difficultés juridiques sont aussi apparues au sujet de la conciliation de ce système avec l'existence d'accords bilatéraux assurant à certains ressortissants d'États tiers un accès privilégié au territoire de l'Union européenne. Enfin des discussions techniques sont en cours sur les modalités de calcul des durées de séjour des visiteurs étrangers.

#### **4. Le système européen d'autorisation et d'information concernant les voyages**

L'autre projet important pour maîtriser les frontières vient d'être annoncé par la Commission, le 16 novembre 2016. Ce projet figurait d'ailleurs dans la feuille de route de Bratislava. Il s'agit de créer un système européen d'autorisation et d'information concernant les voyages (ETIAS).

Ce projet s'inspire de ce qui existe déjà aux États-Unis, au Canada, ou en Australie, c'est-à-dire un système électronique d'autorisation de voyage concernant les personnes non soumises à visa, avant qu'elles n'entrent sur le territoire européen. L'objectif de ce dispositif est triple :

1° Vérifier les informations communiquées par les voyageurs exemptés de demande de visa (identité, document de voyage, informations de séjour, coordonnées, etc) afin d'évaluer s'ils présentent un risque pour la migration irrégulière, la sécurité ou la santé publique.

2° Traiter automatiquement chaque demande par un système informatique recoupant les bases de données européennes et internationales (telles que le SIS, VIS, la base de données d'Europol, Eurodac, ECRIS). Cela permettra d'établir une liste de surveillance (établie par Europol) pour déterminer s'il y a des motifs raisonnables pour délivrer ou de refuser une autorisation de voyage.

3° Délivrer les autorisations de voyage contre le paiement par internet d'une somme de cinq euros.

Ce système devrait être opérationnel en 2020 et suppose un investissement de l'ordre de 212 millions d'euros.

La Commission européenne a précisé que l'unité centrale ETIAS fonctionnerait 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 et serait hébergée par l'agence européenne de garde-frontières et garde-côtes.

Elle devrait disposer de 200 personnels opérationnels chargés de traiter les demandes et d'environ 40 personnels d'encadrement et d'administration. S'agissant d'une base de gestion des frontières et non d'un outil répressif, l'agence chargée des garde-frontières est légitime à gérer l'unité centrale alors que certains États membres auraient préféré que ce soit Europol qui remplisse cette mission.

La Commission européenne estime qu'il devrait y avoir 100 000 demandes par jour, avec comme objectif un taux de rejet maximum de 2 % à l'issue du processus automatisé. L'objectif est de réduire à un maximum de 2 000 par jour les demandes traitées par les unités nationales lorsqu'il faut procéder à des vérifications approfondies.

Le système a été conçu pour permettre l'interopérabilité entre le système ETIAS et les fichiers européens EES – VIS – Europol Data – SIS – EURODAC – ECRIS.

La France a émis des réserves sur la consultation d'ECRIS en raison d'un risque de conflit de finalité et d'un retour sur « hit » probablement supérieur aux 72 heures imposées.

La rapporteure suggère que l'Assemblée nationale, comme les autres assemblées des parlements nationaux, puisse disposer d'une information régulière sur l'avancement des objectifs, des dispositifs en matière de sécurité et donner un avis fondé et circonstancié sur les difficultés le cas échéant rencontrées.

Il est par exemple difficilement compréhensible que le système PNR qui a été si difficile à adopter soit aujourd'hui retardé dans sa mise en œuvre car certains États membres ne montrent pas une réelle détermination pour surmonter les difficultés techniques qui apparaissent.

Il semble que nous sommes comptables des avancées, mais aussi des diligences à porter auprès de l'Union si nous constatons des réticences ou difficultés venant des États nationaux ; en effet la sécurité reste une prérogative centrale ou principale de nos parlements alors même qu'elle compte comme une compétence désormais effectivement partagée avec l'Union européenne.

Au-delà des outils technologiques à mettre en œuvre pour mieux réguler l'accès au territoire européen, de gros progrès restent à faire dans le sens d'une harmonisation des politiques menées. Il est paradoxal d'apprendre que la procédure d'enregistrement des réfugiés est différente d'un État à l'autre, voire même au sein d'un même État lorsqu'il a une structure fédérale.

Le principal domaine pour lequel nous devons adopter une véritable politique commune est celle du droit d'asile car les disparités actuelles conduisent à des injustices et à des mouvements secondaires de populations qui souvent sur la base de fausses informations, cherchent à s'installer dans le pays où les demandeurs d'asile sont les mieux traités.

### III. UNE ACTION COORDONNÉE POUR MAÎTRISER LES FLUX MIGRATOIRES

#### A. LA RÉFORME DU DROIT D'ASILE

La crise des réfugiés a révélé une très forte hétérogénéité dans la manière de gérer les demandes d'asile alors même que la réforme de 2013 avait justement pour objectif d'harmoniser les conditions et les procédures relatives au droit d'asile.

Les rapports annuels, tant d'Eurostat que du HCR, montrent que pour une même origine et selon le pays examinant une demande d'asile les demandeurs d'asile n'ont pas du tout la même probabilité de voir leur demande acceptée ; le taux d'octroi peut varier de 1 à 6. Par exemple, en 2014, pour les Érythréens il était de 26 % en France et de 100 % en Suède ; pour les Irakiens, la France se montrait plus généreuse (94 %) alors que la Grèce ne reconnaissait comme « réfugié » qu'un demandeur sur six...

Plus récemment, la Commission européenne donnait comme exemple de disparités dans le taux de reconnaissance celui des demandeurs afghans pour qui le taux était de 100 % en Italie et de 5,88 % en Bulgarie, pour l'année 2015 !

Sa communication du 6 avril 2016<sup>(1)</sup>, intitulée « vers une réforme du régime d'asile européen commun et une amélioration des voies d'entrée légale en Europe » reconnaît les défauts du régime actuel de l'asile. Elle constate que le régime d'asile européen commun se caractérise par des différences de traitement auxquelles sont soumis les demandeurs d'asile, notamment quant à la durée des procédures d'asile ou aux conditions d'accueil dans les États membres, situation qui, à son tour, encourage les mouvements secondaires.

De plus, on constate également une convergence insuffisante en ce qui concerne la décision d'octroyer soit le statut de réfugié (qui doit être accordé aux personnes qui fuient les persécutions) soit le statut de protection subsidiaire (à réserver aux personnes fuyant le risque d'atteintes graves, y compris les conflits armés) aux demandeurs d'un pays d'origine donné. Cette disparité a également encouragé les mouvements secondaires, à l'instar des variations dans la durée de validité des titres de séjour et dans l'accès à l'assistance sociale et au regroupement familial. La récente proposition de la Commission concernant la réforme de l'Asile, la crise des réfugiés ayant démontré que le paquet asile de 2013 était totalement inadapté.

Par ailleurs, il faut souligner que neuf États membres n'ont pas transposé dans les délais les directives du « paquet asile » de 2013 et viennent de faire

---

(1) *Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil : Vers une réforme du régime d'asile européen commun et une amélioration des voies d'entrée légale en Europe- Com (2016) 197 final.*

l'objet le 10 février 2016 d'avis motivés de la Commission dans le cadre de procédures d'infraction.

La Commission reconnaît que les règles dites de Dublin III étaient « intenable face à une pression migratoire persistante ». Elle rappelle que le système de Dublin n'a pas été conçu pour assurer un partage durable des responsabilités à l'égard des demandeurs d'asile dans l'ensemble de l'Union, défaut mis en évidence par la crise actuelle. Le principal critère dans la pratique permettant d'attribuer la responsabilité de l'examen de demandes d'asile est l'entrée irrégulière sur le territoire d'un État membre. Le recours à ce critère reposait sur l'hypothèse selon laquelle un lien devrait être établi entre l'attribution de la responsabilité dans le domaine de l'asile et le respect par les États membres de leurs obligations de protéger la frontière extérieure. Toutefois, la capacité à enrayer effectivement les entrées irrégulières à la frontière extérieure est, dans une certaine mesure, tributaire de la coopération avec les pays tiers, comme le démontrent les relations entre la Grèce et la Turquie.

Au cours du premier semestre 2016, la Commission européenne a présenté sept textes qui constituent un seul « paquet » comme l'a rappelé la Commission devant le Parlement européen le 31 août 2016, à traiter globalement.

Un premier paquet de trois textes a été publié le 4 mai. Il comprend :

– un nouveau règlement relatif à **l'agence européenne pour l'asile**, très inspiré de celui relatif à la nouvelle agence des garde-frontières et des garde-côtes (Projet de règlement relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile et abrogeant le règlement (UE) n° 439/2010- texte COM(2016) 271 final) ;

– **une refonte du règlement Dublin III** (Projet de Règlement établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) – (texte COM (2016) 270 final) ;

– **une refonte du règlement EURODAC**, permettant une utilisation systématique des empreintes digitales pour vérifier les identités des personnes migrantes (texte COM(2016) 272).

Un deuxième paquet de quatre textes est sorti le 13 juillet 2016. Il comprend :

– un nouveau règlement relatif aux **critères de qualification** des ressortissants de pays tiers comme bénéficiaires du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire, en remplacement de la directive actuelle directive 2011/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 – (texte COM (2016) 466) ;

– une proposition de règlement instituant **une procédure commune** en matière de protection internationale dans l’Union et abrogeant la directive 2013/32/UE – (texte COM (2016) 467) ;

– une proposition de **directive établissant des normes pour l’accueil** des personnes demandant la protection internationale (refonte)- (texte COM (2016) 465) ;

– une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre de l’Union **pour la réinstallation** et modifiant le règlement (UE) n° 516/2014 du Parlement européen et du Conseil- (texte COM(2016) 468 final).

Par ailleurs, la Commission avait présenté une proposition de règlement établissant **une liste commune de l’Union de pays d’origine sûrs** en septembre 2015. Les demandeurs d’asile provenant de ces pays verraient leur dossier traité en procédure « accélérée », ces derniers ayant peu de chances de voir leur demande d’asile aboutir.

Le Parlement européen a voté en faveur de cette liste commune mais de profondes divergences sont apparues entre le Conseil européen et le Parlement sur la méthodologie à retenir pour fixer et réviser la liste commune. L’évolution de la situation politique de la Turquie a encore rendu plus délicate l’établissement de cette liste. Il n’est pas certain que ce projet de Règlement aboutisse car il pourrait être réintégré dans le texte « procédures » de la future réforme du droit d’asile.

Lors de la présentation de cette réforme de grande ampleur, en juillet 2016, M. Dimitris Avramopoulos, commissaire pour la migration, les affaires intérieures et la citoyenneté, a souligné : « *Les changements proposés permettront d’instaurer **une véritable procédure d’asile commune** et garantiront aux demandeurs d’asile un traitement équitable et approprié, quel que soit l’État membre dans lequel ils auront déposé leur demande. Dans le même temps, **nous assignons aux demandeurs d’asile des devoirs et des obligations clairs**, afin d’éviter les mouvements secondaires et l’utilisation abusive des procédures. Notre objectif est de disposer d’un régime commun qui soit rapide, efficace et fondé sur des règles harmonisées et une confiance mutuelle entre les États membres.* »

Le système une fois réformé restera fondé sur le principe d’instruction des demandes d’asile par le pays de premier accueil mais, grâce à un mécanisme de répartition correcteur, un pays confronté à un nombre disproportionné de demandes d’asile, pourra être aidé (mécanisme dit d’équité ou de solidarité). La proposition prévoit un mécanisme de redistribution des demandeurs d’asile en cas de dépassement d’un chiffre « limite ». Ce chiffre de référence est établi pour chaque pays, selon sa taille et sa richesse. Le système prend également en compte le nombre de personnes en demande de protection issues d’un pays tiers et déjà admises dans l’État membre considéré.

Le palier est franchi lorsque les demandes dépassent 150 % du seuil de référence. Dans ce cas, toutes les personnes pouvant prétendre à l'asile seront automatiquement réparties dans l'Union, quelle que soit leur nationalité.

Si un État membre refuse de participer à ce mécanisme, il devra verser une contribution de solidarité de 250 000 euros pour chaque demandeur dont il aurait autrement été responsable en vertu du mécanisme d'équité, au profit de l'État membre de relocalisation.

Il est probable que ce mécanisme de localisation remplacera celui défini par la Commission en septembre 2015 qui serait donc ainsi simplement annulé sans avoir d'ailleurs été respecté par les États membres.

Ce mécanisme « de solidarité » en cas de nouvelle crise migratoire a suscité de fortes oppositions notamment de la part du groupe de Visegrad qui a proposé un mécanisme de « solidarité flexible » et qui a suggéré que certains États membres pourraient contribuer financièrement au lieu de recevoir des réfugiés. Depuis plusieurs semaines les négociations se poursuivent, le débat portant sur le point de savoir si ce mécanisme correcteur sera automatique ou ne pourra être déclenché qu'après une décision politique du Conseil Européen, constatant la nécessité de soulager l'État membre déstabilisé par l'afflux de migrants.

Au cours du dernier conseil JAI informel du 26 janvier 2017, le ministre allemand de l'Intérieur, Thomas de Maizière a indiqué qu'on pourrait s'orienter vers un mécanisme de solidarité avec trois seuils différenciés : en situation migratoire normale, le pays de première entrée aurait la responsabilité de traiter la demande d'asile comme aujourd'hui, si le nombre de réfugiés dépasse un premier seuil, un premier mécanisme de solidarité interviendrait avec répartition des réfugiés entre les États membres et, en cas de crise massive, le mécanisme de solidarité serait accéléré et il serait possible de renvoyer ces migrants vers des « lieux sûrs en dehors de l'Union européenne ». Cette proposition ne fait pas consensus car certains ont fait remarquer qu'elle était contraire au principe de « non refoulement » posé par la Convention de Genève sur le Droit d'asile.

La Commission entend aussi imposer de nouvelles obligations aux demandeurs d'asile qui ne pourront choisir leur pays d'installation et qui devront rester dans le pays de dépôt de la demande d'asile durant le temps de son instruction, afin de limiter les mouvements secondaires de flux de migrants à l'intérieur de l'Union Européenne.

La Commission propose de remplacer la directive relative aux procédures d'asile par un règlement instituant une procédure commune de protection internationale, pleinement harmonisée au niveau de l'Union européenne, en vue de réduire les divergences des taux de reconnaissance entre États membres, de décourager les mouvements secondaires et d'offrir des garanties procédurales communes effectives aux demandeurs d'asile. La proposition poursuivra les objectifs suivants :

### *Simplifier, clarifier et abrégé les procédures d'asile*

La procédure globale est raccourcie et rationalisée, les décisions devant normalement être prises dans un délai de six mois maximum.

Des délais plus courts (entre un et deux mois) sont instaurés, en particulier pour les cas où la demande est irrecevable ou manifestement infondée ou lorsque la procédure accélérée est applicable. Des délais sont également fixés pour la présentation d'un recours (allant d'une semaine à un mois) et pour les décisions rendues au stade du premier recours (allant de deux à six mois).

### *Offrir des garanties communes aux demandeurs d'asile*

Les demandeurs d'asile auront droit à un entretien personnel et à une assistance et à une représentation juridiques gratuites dès le stade de la procédure administrative. Des garanties renforcées seront offertes aux demandeurs d'asile ayant des besoins particuliers et aux mineurs non accompagnés, qui se verront attribuer un tuteur légal au plus tard cinq jours après le dépôt d'une demande.

### *Établir des règles plus strictes pour lutter contre les abus*

De nouvelles obligations de coopération avec les autorités sont imposées et des répercussions strictes sont prévues en cas de manquement à ces obligations. Les sanctions prévues en cas d'utilisation abusive de la procédure, d'absence de coopération et de mouvement secondaire, qui sont actuellement facultatives, deviendront obligatoires, parmi lesquelles le rejet de la demande comme étant implicitement retirée ou manifestement non fondée, ou l'application de la procédure accélérée.

### *Des règles harmonisées en matière de pays sûrs*

La Commission clarifie et rend obligatoire l'application de la notion de pays sûr. Elle propose également de remplacer complètement les désignations nationales des pays d'origine sûrs et des pays tiers sûrs par des listes ou désignations européennes, établies au niveau de l'Union européenne, dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement.

### *Des normes et des droits harmonisés en matière de protection*

Les demandeurs d'asile doivent être en mesure d'obtenir la même forme de protection, pour le temps nécessaire, indépendamment de l'État membre dans lequel ils introduisent leur demande. Afin d'harmoniser les normes de protection au sein de l'Union européenne et de mettre un terme aux mouvements secondaires et à la course à l'asile (« asylum shopping »), la Commission propose de remplacer par un nouveau règlement l'actuelle directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile.

La proposition de règlement poursuit les objectifs suivants :

– une plus grande convergence des taux de reconnaissance et des formes de protection : le type de protection et la durée des titres de séjour délivrés aux bénéficiaires d’une protection internationale seront harmonisés. Des règles plus fermes pour sanctionner les mouvements secondaires : le délai d’attente de cinq ans imposé aux bénéficiaires d’une protection internationale pour pouvoir obtenir le statut de résident de longue durée sera reconduit chaque fois que la personne concernée sera repérée dans un État membre où elle n’a pas le droit de séjourner ou de résider ;

- une protection accordée uniquement pour le temps nécessaire : une vérification obligatoire du statut de la personne est instaurée afin de tenir compte, par exemple, des changements intervenus dans les pays d’origine, qui sont susceptibles d’avoir une incidence sur le besoin de protection ;

- un renforcement des incitations à l’intégration : les droits et obligations des personnes bénéficiant d’une protection internationale dans le domaine de la sécurité sociale et de l’aide sociale seront clarifiés et l’accès à certains types d’aide sociale pourra être subordonné à une participation à des mesures d’intégration.

*Des conditions d’accueil dignes et harmonisées dans l’ensemble de l’Union européenne*

Enfin, la Commission propose de **réformer la directive sur les conditions d’accueil** afin de s’assurer que les demandeurs d’asile puissent bénéficier de normes harmonisées permettant un accueil digne dans toute l’Union, ce qui contribuera à éviter les mouvements secondaires. **C’est le seul texte qui restera sous la forme d’une directive**, les autres textes de la réforme étant d’application directe.

La réforme comprend les mesures suivantes :

– s’assurer que les États membres appliquent **les normes et indicateurs relatifs aux conditions d’accueil** élaborés par le Bureau européen d’appui en matière d’asile et qu’ils mettent au point des plans d’urgence et les actualisent en permanence, afin de garantir des capacités d’accueil suffisantes et adéquates, notamment dans les situations de pression migratoire disproportionnée ;

– faire en sorte que les demandeurs d’asile restent à disposition et les dissuader de fuir en permettant aux États membres de les assigner à résidence ou de leur imposer une obligation de se présenter aux autorités ;

– spécifier que les conditions d’accueil ne seront offertes que dans l’État membre responsable de l’examen de la demande et établir des règles plus claires, précisant quand le droit aux conditions matérielles d’accueil peut être réduit et les allocations financières être remplacées par des conditions matérielles d’accueil fournies en nature ;

– **accorder un accès plus précoce au marché du travail**, au plus tard six mois après l'introduction d'une demande d'asile, ce qui contribuera à réduire le nombre de personnes dépendantes, à condition que cet accès soit en totale conformité avec les normes correspondantes ;

– offrir des garanties communes renforcées aux demandeurs d'asile ayant des besoins particuliers et aux mineurs non accompagnés, qui se verront attribuer un tuteur légal au plus tard cinq jours après le dépôt d'une demande.

**Pour gérer tout cela, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) va être transformé en une agence** composée d'au moins 500 experts. Elle sera chargée « d'appliquer les nouvelles règles, de favoriser les échanges et la coopération entre les États membres, de veiller à la bonne répartition des réfugiés ». L'Agence devra également apporter une aide à un État confronté à un afflux inhabituel et soudain de demandeurs d'asile. Un mécanisme d'évaluation du respect de la législation sur l'asile sera aussi mis en place. Une assistance technique et opérationnelle sera offerte sur place, grâce au déploiement du personnel de l'Agence. Comme pour le corps européen de garde-frontières ce sera aux États membres d'envoyer le personnel nécessaire pour le bon fonctionnement de l'Agence.

La Commission prévoit également « **l'adaptation et le renforcement** » **du système Eurodac** pour faciliter la politique de « retour » et mieux lutter contre l'immigration illégale. Les informations contenues dans ce fichier seraient élargies et pourraient être conservées même si le migrant fait l'objet d'une procédure de réadmission alors que jusqu'à présent cette base ne comprend que des enregistrements d'empreintes digitales des demandeurs d'asile et des migrants illégaux.

Votre rapporteure est bien consciente de la difficulté d'élaborer des textes équilibrés en matière d'accueil des réfugiés mais il lui semble peu probable que cette réforme limitée du droit d'asile suffise à rendre les politiques des États membres homogènes alors que l'objectif premier de la Commission européenne est d'harmoniser davantage les règles d'attribution du statut de réfugié et d'éviter que certains États soient plus attractifs que d'autres.

Elle estime que cette réforme ne prend pas assez en compte la charge très importante qui pèse actuellement sur la Grèce mais plus encore sur l'Italie qui est confrontée aux trafics de migrants venant de Libye et dont beaucoup ne relèvent pas du droit d'asile.

Il lui paraît fondamental de renforcer la politique européenne de coopération avec les pays d'origine des migrants.

## **B. L'ACTION DE COOPÉRATION AVEC LES PAYS D'ORIGINE DES MIGRATIONS**

L'Europe sera confrontée à d'importants mouvements de populations sur une longue période. Il faut donc changer de prisme et voir dans les questions migratoires un sujet de fond et cesser de raisonner à court terme pour faire face aux urgences humanitaires. De plus, bien souvent il n'est pas si facile de distinguer ce qui relève de la demande d'asile et ce qui peut être qualifié de « migration économique », surtout pour les personnes venant de certains pays d'Afrique très instables qui n'offrent aucune perspective de développement économique. Dans certaines zones du Sahel, les réfugiés fuient à la fois des conditions climatiques qui ont rendu les terres impropres à toute activité agricole, des situations d'insécurité, aucune présence policière n'assurant leur protection et les menaces de groupes islamistes.

En avril 2016, l'Italie, sous l'impulsion de Mattéo Renzi, a fait des propositions dans un document intitulé « *Migration compact* » visant à mettre l'accent sur l'aide aux pays d'origine et sur la coopération avec les pays de transit. Il s'agit de passer d'une approche de l'urgence à une approche structurée, qui planifie et pense à l'intégration, la politique d'aide au développement devant intégrer les flux migratoires comme un axe majeur.

Dans ce document, les Italiens demandaient en particulier « une action extérieure commune plus forte » et « la multiplication d'accords avec les pays de transit et d'origine africains, sur le modèle de celui signé avec la Turquie ».

L'Italie faisait aussi des propositions pour affecter de nouveaux moyens financiers à l'aide au développement, préconisait de développer des voies légales de migrations et de s'appuyer sur les communautés étrangères en Europe pour favoriser des formes d'échanges économiques qui permettent des activités professionnelles temporaires ou partielles en Europe et dans les États d'origine.

**Ce document visait à renforcer la réorientation de la politique migratoire qui est intervenue en novembre 2015 au sommet de La Valette et qui a lancé un vaste programme de coopération avec les pays africains.**

Ce sommet fut l'occasion de reconnaître que la gestion des migrations relève de la responsabilité commune des pays d'origine, de transit et de destination. L'Union européenne et l'Afrique ont travaillé dans un esprit de partenariat afin de trouver des solutions communes aux défis d'intérêt commun. Des premiers jalons ont été posés mais ils doivent encore se traduire par des actions concrètes, difficiles à mettre en œuvre à grande échelle.

Les dirigeants participant au sommet ont adopté une déclaration politique et un plan d'action visant à :

– s'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière et des déplacements forcés de population.

- intensifier la coopération concernant les migrations et la mobilité légales ;
- renforcer la protection des migrants et des demandeurs d’asile ;
- prévenir la migration irrégulière, le trafic de migrants et la traite des êtres humains et lutter contre ces phénomènes ;
- collaborer plus étroitement pour améliorer la coopération en matière de retour, de réadmission et de réintégration.

L’idée centrale était aussi de mobiliser des fonds pour financer des projets économiques riches en emplois locaux pour éviter que les jeunes ne soient tentés par une immigration économique vers l’Europe à l’issue de plus en plus incertaine, compte tenu des conditions de voyage souvent très dangereuses.

Le fonds fiduciaire d’urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique mis en place par l’Union européenne a été formellement lancé à l’occasion de ce sommet.

### **Le fonds fiduciaire pour l’Afrique**

#### **A qui s’adresse-t-il ?**

Il aidera certains groupes de pays en Afrique considérés comme les plus fragilisés et affectés par la migration et ce afin que ces zones puissent tirer le plus grand avantage de cette forme d’assistance financière.

Les pays et régions concernés sont :

La région du Sahel et la zone du lac Tchad : Burkina Faso, Cameroun, Tchad, Gambie, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria et Sénégal.

La Corne de l’Afrique : Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Somalie, Soudan du Sud, Soudan, Tanzanie et Ouganda.

Afrique du Nord : Maroc, Algérie, Tunisie, Libye et Egypte.

Les pays voisins peuvent bénéficier, au cas par cas, de fonds fiduciaires dans le cadre de projets ayant une dimension régionale visant à répondre à des flux migratoires régionaux et aux défis transfrontaliers liés.

#### **Quels types de projet peuvent être financés ?**

Le Fonds vise à lutter contre les causes profondes de la migration irrégulière et le déplacement dans les pays d’origine et de transit, à travers une série de projets :

**Programmes économiques :** projets visant à la création d’opportunités d’emploi, en particulier pour les jeunes et les femmes, avec un accent mis sur la formation professionnelle et la mise en place de micro et petites entreprises. De plus, certaines actions contribueraient à soutenir la réintégration des rapatriés dans leurs communautés.

**Résilience :** projets soutenant les services de base pour les populations locales, tels que la sécurité alimentaire et nutritionnelle, la santé, l’éducation et la protection sociale, ainsi que la préservation de l’environnement.

**Gestion des migrations** : projets dont le contenu vise à la prévention de la migration irrégulière, la gestion des retours effectifs et des réadmissions, la protection internationale et d'asile, la migration légale et la mobilité, et le renforcement des synergies entre migration et développement.

**Gouvernance** : soutien à l'amélioration de la gouvernance globale, en particulier, par la promotion de la prévention des conflits et du respect de l'état de droit notamment à travers le renforcement des capacités destiné à l'appui de la sécurité, au développement ainsi que la bonne application de la loi, y compris la gestion des frontières et les aspects liés à la migration. Certaines actions contribueraient également à prévenir et à lutter contre l'extrémisme et la radicalisation.

Un an après la mise en œuvre de ce plan, le bilan est assez mitigé. Les États membres ont été assez réticents à verser les contributions promises alors que le fonds devait représenter 1,8 milliard d'euros. Les États n'ont pas été incités à respecter leurs engagements car il suffisait de verser une contribution minimale pour obtenir le droit de vote au Conseil d'Administration du Fonds. La Commission européenne a elle-même pioché dans les crédits du fonds européen de développement (FED) pour capitaliser le nouvel instrument financier. De plus, fin 2016, le Conseil européen a proposé de 10 % les crédits de paiement de l'aide au développement (la réduction de ces crédits a été votée à -2,6 %).

Ces partenariats ont cependant commencé à porter leurs fruits.

Outre l'accord UE-Turquie signé en mars dernier, la Commission européenne a noué des partenariats avec cinq pays africains cette année, en vue de freiner les traversées souvent tragiques de la Méditerranée : le Sénégal, le Mali, le Nigeria, l'Éthiopie et le Niger. Si on cherche à faire un premier bilan, le Niger a fait figure de « bon élève ». « Au Niger, le nombre de personnes qui traversent le désert est tombé de 70 000 en mai 2016 à 1 500 en novembre », « 102 passeurs ont été déférés devant les tribunaux et 95 véhicules ont été saisis », selon le communiqué de presse de la Commission européenne du 14 décembre 2016. Le Niger a d'ailleurs vu sa coopération avec l'Union européenne renforcée. Il va bénéficier d'un appui financier de 609,9 millions d'euros, dont 139,9 millions d'euros provenant du Fonds fiduciaire.

Le tarissement des voies d'immigration clandestine qui passent par le désert du Niger pose de sérieux problèmes économiques car dans cette région il n'y a presque plus aucune activité économique. La ville d'Agadez par exemple commence à ressentir les conséquences de cette baisse des trafics d'êtres humains, d'autant plus que la situation d'instabilité en Libye a réduit les possibilités d'emplois saisonniers dans ce pays.

**Une des questions largement débattue entre les États membre est celle de la conditionnalité.** Faut-il afficher clairement que l'aide du Fonds fiduciaire sera réservée aux États d'Afrique qui auront montré des résultats tangibles pour la maîtrise des flux migratoires ? Il s'agit d'une question politique complexe car il

faudrait déjà que les États membres disposent d'indicateurs communs fiables pour analyser les conséquences des mesures adoptées.

De plus, certains pays sont, du fait de leur situation géographique particulièrement exposés, et il est compréhensible que leurs efforts ne soient pas toujours suivis de résultats. On peut par exemple citer le cas du Mali qui est confronté à une situation de guerre civile larvée dans le nord et la zone centrale de son territoire. L'Union européenne a voulu signer un accord de réadmission pour faciliter l'expulsion vers leur pays d'origine des Maliens en situation irrégulière. La réaction de ce pays a été très défavorable et a conduit à une régression par rapport à la situation antérieure. Actuellement, le Mali ne délivre plus aucun laissez-passer consulaire pour permettre le rapatriement de ces ressortissants. Cette négociation d'un accord de réadmission s'est déroulée à un mauvais moment alors que le Mali a dû faire face à l'expulsion d'Algérie, en décembre 2016, de 1 500 personnes originaires d'Afrique subsaharienne, parmi lesquelles 600 Maliens. L'opinion publique malienne a évoqué une « chasse aux migrants » et la presse malienne pointe surtout la lenteur de Bamako à demander des comptes à Alger.

Face à cette situation de crise humanitaire, le Maroc a débloqué une aide conséquente pour aider les expulsés d'Algérie. Il a aussi lancé une opération de régularisation de sans-papiers pour les ressortissants du Sahel dont de nombreux Maliens qui vivent au Maroc. Il s'agit de la « deuxième phase » d'une procédure entamée en 2014. On ignore combien de personnes seront concernées, parmi les milliers de migrants qui ont afflué vers le royaume ces cinq dernières années. Quelque 25 000 personnes, pour la plupart originaires d'Afrique subsaharienne et de Syrie, avaient bénéficié de la première phase.

Malgré les difficultés à la fois politiques et pratiques de cette coopération, l'Union européenne veut poursuivre cette démarche. Fin décembre 2016 l'Union européenne a adopté un nouveau paquet de 381 millions d'euros pour lutter contre les causes profondes de l'instabilité et de la migration irrégulière dans la région du Sahel et du bassin du lac Tchad.

Parmi les mesures approuvées aujourd'hui figurent par exemple :

La mise en place d'un système d'information de l'état civil universel et sécurisé au Mali. Le but est d'apporter un appui au gouvernement malien pour la consolidation du système de l'état civil, relié à une base de données biométriques et interconnecté avec les communes et postes consulaires. La mise en place d'un système d'information de l'état civil moderne permettra aux citoyens de mieux bénéficier de leurs droits individuels notamment d'éducation et de santé.

Un programme de Redressement Economique et Social Inclusif du lac Tchad (RESILAC) mis en œuvre dans les territoires du bassin du lac Tchad les plus impactés par la crise actuelle dans cette région et le changement climatique, vise à appuyer l'économie locale par la création d'emplois pour des jeunes ruraux

et la diversification des systèmes de production familiale, renforcer la cohésion sociale par un soutien psychosocial aux communautés affectées par les violences de Boko Haram et fournir un appui institutionnel aux collectivités locales et aux organisations de la société civile. Le programme va bénéficier directement 90 000 personnes (déplacés internes, migrants de retour et communautés hôtes).

Neuf des 28 actions adoptées recevront aussi l'appui de l'Organisation Internationale pour la Migration (IOM en anglais). Ces actions permettront la protection de 60 000 migrants dans le besoin, l'organisation de 24 000 retours de migrants en transit et autant d'actions pour leur réintégration durable dans leurs pays d'origine. Ces actions prévoient également l'information et la sensibilisation aux dangers et aux alternatives à la migration irrégulière de 2 000 communautés d'origine et 200 000 migrants sur les routes migratoires.

Au total les 28 actions engagées depuis janvier 2016, représentent 900 millions d'euros.

La Commission européenne se montre très préoccupée par l'importance des flux migratoires en Méditerranée centrale, l'Italie ayant à plusieurs reprises alerté les autorités européennes de la saturation prochaine de son dispositif d'accueil.

Le 25 janvier dernier, Mme Federica Mogherini, haute représentante pour les affaires étrangères et la politique et de sécurité a présenté une communication relative à la gestion la migration le long de la route de la Méditerranée centrale.

Elle a rappelé le contexte qui justifiait ces nouvelles mesures.

Depuis 2015, les ressources et les moyens consacrés aux opérations de l'Union européenne en mer ont triplé, ce qui a contribué à sauver plus de 400 000 personnes en Méditerranée. Toutefois, l'augmentation de la migration le long de la route de la Méditerranée centrale, par laquelle plus de 181 000 migrants sont arrivés dans l'Union européenne en 2016, a également conduit à des niveaux record de décès en mer. Afin d'éviter que cette tragédie humaine ne se reproduise en 2017, la Commission et la Haute Représentante ont recensé les actions opérationnelles à court terme qu'il conviendrait de prendre en coopération avec les États membres en ce qui concerne la route de la Méditerranée centrale.

S'inscrivant dans le cadre d'une stratégie globale, les actions proposées tiennent compte du contexte régional élargi (en particulier, la frontière méridionale de la Libye, ainsi que la Tunisie, l'Égypte et l'Algérie), tout en mettant nettement l'accent sur la Libye, qui représente le point de départ de 90 % des personnes souhaitant se rendre en Europe.

Les principales mesures sont les suivantes :

– réduire le nombre de traversées et sauver des vies, en renforçant le soutien actuellement apporté, y compris au moyen d'EUNAVFOR opération

Sophia, à la marine et aux garde-côtes libyens, notamment en développant les activités de formation par l'octroi immédiat d'un montant supplémentaire de 1 million d'euros au programme Seahorse et une aide de 2,2 millions d'euros au titre du programme régional de développement et de protection en Afrique du Nord, et en créant un centre de coordination des opérations de sauvetage en mer ;

– intensifier la lutte contre les passeurs et les trafiquants, en veillant à ce que le réseau méditerranéen Seahorse soit opérationnel d'ici au printemps 2017 pour renforcer les autorités frontalières des pays nord-africains et permettre une meilleure coopération opérationnelle entre elles ;

– protéger les migrants, amplifier la réinstallation et promouvoir les retours volontaires aidés, en soutenant la coopération du HCR avec les autorités libyennes pour faire face à la situation des personnes qui ont besoin d'une protection internationale, et en aidant l'OIM à améliorer la situation des migrants en Libye (programme d'aide au retour volontaire depuis la Libye vers les pays d'origine) ;

– gérer les flux de migrants qui franchissent la frontière méridionale de la Libye, en soutenant les autorités libyennes en matière de gestion des frontières et de protection des migrants, en favorisant le dialogue entre la Libye et ses voisins et en poursuivant sur la lancée des résultats obtenus au Niger grâce au cadre de partenariat ;

– augmenter le financement provenant du fonds fiduciaire de l'Union européenne pour l'Afrique, en mobilisant en 2017 200 millions d'euros pour des projets visant à appuyer des actions telles que la formation et l'équipement des garde-côtes libyens, l'amélioration des conditions de vie des migrants et la multiplication des retours volontaires aidés.

Votre rapporteure se félicite de la mobilisation des autorités européennes pour organiser au mieux les mesures visant à maîtriser les flux migratoires mais estime que **l'Union européenne reste trop focalisée sur le court terme alors que des actions à long terme doivent être imaginées.**

Les difficultés de mise en œuvre de l'accord entre la Turquie et l'Union européenne doivent être l'occasion de réfléchir à notre politique migratoire dans la durée.

Doit-on poursuivre dans cette démarche d'externalisation de la gestion des frontières ? Certains plaident pour la création de corridors sécurisés pour permettre des voies d'accès légales aux réfugiés, sans risquer leur vie en mer. Faut-il négocier d'autres accords avec les pays de voisinage comme le Liban ou la Jordanie, avec l'implantation de centres d'accueil, sous gestion communautaire, dont l'objectif serait d'instruire sur place les demandes d'asile ?

De vifs débats ont eu lieu récemment entre les États membres sur l'attitude à avoir vis-à-vis de l'Égypte, certains voulant formaliser un accord avec ce pays

sur les questions migratoires et la lutte contre le terrorisme mais d'autres États estiment que l'Égypte ne présente pas assez de garanties notamment en matière de respect des valeurs démocratiques, un projet de loi, par exemple, menaçant l'activité de certaines ONG dans ce pays.

Ces débats reflètent la difficulté d'engager des partenariats de long terme avec des pays marqués par une forte instabilité politique et à propos desquels on peut avoir des craintes sur l'utilisation réelle des fonds de coopération attribués par l'Union européenne. De nombreux États membres considèrent qu'il faudrait bâtir un accord similaire de celui passé avec la Turquie, avec la Libye mais à court terme l'instabilité intérieure du pays rend impossible l'ouverture de centres d'accueil par le HCR.

À plus long terme, il faudra sans doute repenser les instruments de l'Union européenne pour l'immigration légale de travail. Une réforme de la carte bleue européenne qui permet de faciliter l'accès de la main d'œuvre qualifiée en Europe avait été annoncée mais l'urgence de la crise migratoire a mis ce projet au second plan. Il serait intéressant de s'appuyer plus fortement sur les diasporas présentes en Europe pour les inciter à soutenir ou à participer à des projets économiques dans leur pays d'origine car on peut estimer que la mobilité de ces professionnels ira grandissante dans l'avenir et qu'ils pourraient être des ponts entre l'Europe et les pays d'Afrique.

\*

\* \*

Réunion de commission du 22 février 2017

La Commission s'est réunie le 22 février 2017, sous la présidence de M<sup>me</sup> Danielle Auroi, Présidente, pour examiner la présente communication.

« **La présidente Danielle Auroi.** Je remercie Marietta Karamanli pour ce bilan et j'ai été sensible au fait qu'elle insiste sur la nécessité de ne pas se focaliser sur le court terme mais de s'intéresser au temps long car les migrations seront un phénomène durable entre l'Afrique et l'Europe. Déjà au Sahel, de nombreux réfugiés climatiques ont quitté leur village d'origine pour gagner d'autres lieux de vie moins inhospitaliers. Plusieurs pays sont confrontés à la fois à la sécheresse mais aussi à une instabilité politique qui favorise les groupes armés comme Boko Haram. Il est donc impératif de renforcer la coopération économique avec ces pays du Sahel sans oublier que verser de l'argent ne suffit pas, il faut une réelle politique d'accompagnement pour faire émerger des projets locaux pourvoyeurs d'emploi pour la jeunesse de ces pays. »