

L'Europe face aux défis de la crise migratoire

Colloque organisé sous le haut patronage de M. Gérard LARCHER, à l'initiative de M. François-Noël BUFFET, sénateur du Rhône, vice-président de la commission des lois, rapporteur de la mission d'information pour le suivi et le contrôle du dispositif exceptionnel d'accueil des réfugiés

Sommaire

Message du président du Sénat	2
Mot d'accueil François-Noël BUFFET	3 3
Introduction Michèle TRIBALAT	4 4
Première table ronde : la réaction de l'Europe face à la crise migratoire	5
Deuxième table ronde : quelles réponses/perspectives face au défi migratoire en Europe ?	12
Conclusion	19

Message du président du Sénat

Dans une vidéo de quelques minutes, Gérard LARCHER, président du Sénat, adresse le message d'accueil suivant :

« Messieurs les Présidents, Messieurs les Ministres, Mesdames, Messieurs les Parlementaires, Mesdames, Messieurs les Ambassadeurs, Mesdames et Messieurs les Directeurs, Amiral, Mesdames, Messieurs,

Je regrette beaucoup de ne pas être parmi vous aujourd'hui au Sénat pour participer à ce colloque consacré aux défis de la crise migratoire.

Je tiens d'abord à saluer mon collègue François-Noël Buffet, vice-Président de la commission des lois, qui a été à l'initiative de cette conférence. C'est l'un des meilleurs spécialistes de ce sujet au sein de notre assemblée et il a toute ma confiance pour conduire les travaux de cette conférence.

Je salue également Jean Bizet, Président de la commission des Affaires européennes, ainsi que Jacques Legendre et Gaëtan Gorce, co-rapporteurs du rapport sur l'Europe face au défi des migrants, qui ont accepté de tenir le rôle de « modérateur » lors des deux tables rondes de cette matinée.

Je tiens à remercier l'ensemble des intervenants qui, par leur expertise et leur expérience, apporteront un éclairage particulier, loin des raccourcis et des clichés mille fois entendus, à la perception que nous avons de cette crise des migrants que subit l'Europe.

Comme vous le savez, l'Europe fait face, depuis 2015, à une crise migratoire d'une ampleur inédite dans l'histoire récente. L'an passé, plus d'un million de personnes sont arrivées illégalement sur son territoire, principalement en Grèce et en Italie.

Aujourd'hui, les flux de migrants ne sont plus exactement les mêmes : il y a sans doute moins de migrants fuyant les combats en Syrie et en Irak et plus de migrants fuyant l'extrême pauvreté et la misère, en provenance d'Afrique subsaharienne ou des confins de l'Afghanistan.

Avec François-Noël Buffet, nous nous étions rendus à Lampedusa, en mars dernier, et nous avons pu mesurer concrètement la réalité de cette crise, qui est avant tout un drame humain, auquel les autorités italiennes, les organisations caritatives, Frontex font face avec professionnalisme et courage. Nous avons tous à l'esprit le terrible bilan du nombre de victimes qui ont péri dans des naufrages en Méditerranée : plus de 10 000 morts depuis deux ans.

L'Union européenne a pris des décisions courageuses, tentant de concilier traitement humain de la crise, impératifs de sécurité et de régulation des flux, préservation de la solidarité européenne, avec des résultats inégaux.

Il est indispensable, dans ces conditions, de cerner au plus près les causes et les raisons des flux migratoires, ainsi que leurs évolutions. Il est indispensable de mieux faire le diagnostic des mesures prises, d'apprécier leur force et leur faiblesse, et de préciser ce qui est perfectible. Il est urgent de proposer des orientations nouvelles afin que les décisions qui s'imposent soient prises.

Tel est le programme ambitieux de ce colloque.

Enfin, je voudrais souligner l'importance d'être à l'écoute de nos concitoyens et d'entendre les élus locaux. Rien ne sera possible en l'absence de dialogue et de concertation.

Je vous remercie et je vous souhaite de fructueux échanges. Je prendrai connaissance de vos travaux avec grand intérêt. »

Mot d'accueil

François-Noël BUFFET

Sénateur du Rhône, vice-président de la commission des lois, rapporteur de la mission d'information pour le suivi et le contrôle du dispositif exceptionnel d'accueil des réfugiés

Messieurs les Présidents, Messieurs les Ministres, Mesdames, Messieurs les Parlementaires, Mesdames, Messieurs les Ambassadeurs, Mesdames et Messieurs les Directeurs, Amiral, Mesdames, Messieurs, je suis très heureux de vous accueillir pour ce colloque. Je voudrais remercier le président du Sénat, Gérard Larcher, d'avoir accepté de placer cette rencontre sous son haut patronage. Je remercie également Jean Bizet, président de la commission des Affaires européennes, ainsi que Jacques Legendre et Gaëtan Gorce, co-rapporteurs du rapport sur l'Europe face au défi des migrants, qui ont accepté de tenir le rôle de modérateurs lors des deux tables rondes de cette matinée. Enfin, je tiens à remercier tout particulièrement les ambassadeurs, les représentants d'ONG, les officiers et universitaires qui ont accepté de participer à cette conférence, parfois en provenance d'Allemagne, d'Italie ou de Pologne.

L'an dernier, 1,2 million de personnes sont arrivées sur le territoire européen, principalement en Grèce et en Italie. Les déplacements de migrants ne sont plus exactement les mêmes aujourd'hui. Certains fuient les combats. D'autres fuient l'extrême pauvreté et la misère. A l'occasion de mes déplacements à Calais, Lampedusa ou Lesbos, j'ai pu mesurer la réalité de cette crise qui est avant tout un drame humain.

Giovanni Salvi et le Dr Pietro Bartolo témoigneront encore mieux que moi de ce que j'ai pu voir. Nous avons pu nouer à Lampedusa un dialogue approfondi avec les représentants des organisations humanitaires et caritatives. Je voudrais dire combien nous avons été impressionnés par le professionnalisme des autorités italiennes et des organisations européennes telle que Frontex.

Cette crise met à l'épreuve nos valeurs fondamentales et crée des réactions de rejet chez nombre de peuples européens. Il suffit, pour s'en convaincre, de voir les résultats électoraux en Autriche, en Allemagne et récemment ceux du référendum en Hongrie. Il ne s'agit pas d'adopter un discours moralisateur mais d'être à l'écoute de nos concitoyens, qui voient dans ces flux migratoires une crise s'ajoutant à la crise.

Nous ne pourrions répondre à ce défi par la démagogie. Nous devons leur démontrer que nous sommes capables de traiter humainement cette crise exceptionnelle. Pour l'heure, l'Europe a répondu dans l'urgence, en proposant souvent des solutions disjointes. Mettre en avant un ensemble de décisions concrètes s'avère nécessaire. Il faut continuer de doter l'agence Frontex de réels moyens d'agir en lui permettant notamment d'accéder au système d'information Schengen. La proposition de la Commission européenne, qui permettra de créer un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, va évidemment dans le bon sens.

Il nous faut agir en mer à travers l'opération Sophia pour secourir les migrants mais aussi combattre les passeurs qui utilisent les migrants pour en faire un commerce. Nous devons aussi mettre en place un dispositif systématique de contrôle des entrées et sorties de l'espace Schengen. Nous devons rechercher davantage d'harmonisation à l'échelle européenne et élaborer une véritable politique commune de l'asile. Faut-il modifier les règles qui régissent notre droit d'asile ? Nous devons en débattre également.

Enfin, le renforcement de la coopération avec les pays d'origine et de transit paraît indispensable. A ce jour, l'Union européenne n'a conclu que 17 accords de réadmission.

Nous sommes à la croisée des chemins. Soit les gouvernements européens démontrent qu'ils ont la volonté et la capacité à agir face à la crise migratoire, soit nous

risquons de connaître des crises de régime dans la plupart des Etats de l'Union européenne.

Introduction

Michèle TRIBALAT

Démographe

Je vous remercie de m'avoir invitée à ouvrir cette conférence, ce que je ferai en m'efforçant de cadrer les débats qui auront lieu au cours de cette matinée.

Les migrations irrégulières massives connues en Europe ne sont pas toutes répertoriées par les appareils statistiques européens. Même lorsque des procédures d'asile sont déposées en France, le ministère de l'intérieur ne prendra en compte que les personnes ayant obtenu un titre de séjour.

Le nombre de primo-demandeurs d'asile a explosé, en particulier depuis le 2^{ème} semestre 2015 et même si le nombre a reflué, nous sommes bien au-delà des flux mensuels relevés quatre ans auparavant, avec, de janvier 2012 à juillet 2016, près de 100 000 demandes d'asile chaque mois. Cette immigration est largement masculine et plus les flux sont élevés, plus la part d'hommes tend à augmenter. Le pic de l'automne 2015 s'est accompagné d'une masculinisation des flux encore plus marquée.

Les deux pays qui ont reçu plus que leur poids démographique dans l'Union européenne sont l'Allemagne et la Suède. Au cours des sept premiers mois de 2016, les demandeurs d'asile en Allemagne ont représenté 56 % à 66 % des demandes d'asile dans l'Union européenne, soit environ quatre fois le poids démographique de l'Allemagne. En Suède, le pic semble s'être traduit plus rapidement en demandes d'asile. C'est la Hongrie qui, en termes relatifs, a connu le nombre de demandes d'asile le plus important en 2015, l'équivalent de 1,8 % de sa population. L'Italie constitue surtout un pays de transit et reçoit relativement peu de demandes. Jusqu'en avril 2014, la France a reçu un peu plus de demandeurs d'asile que son poids dans l'Union européenne, ce qui n'est plus vrai après cette date.

Il faut également souligner l'explosion du nombre de mineurs non accompagnés, passé à 96 500 en 2015. Ce sont l'Allemagne et la Suède, là aussi, qui ont été les principaux destinataires de ces flux de mineurs non accompagnés. Il s'agit massivement de jeunes adolescents âgés de 14 à 17 ans, et principalement de 16 à 17 ans.

La Suède illustre à l'excès l'importance prise par les mineurs non accompagnés, qui représentent 20 % des demandes d'asile en 2016. 92 % des mineurs non accompagnés demandeurs d'asile étaient alors des garçons, ce qui a fini par peser sur l'évolution du *sex ratio* de la Suède.

Des migrations récentes se sont produites dans des pays qui avaient déjà connu une migration importante. Si l'on retient les personnes nées hors de l'Union européenne, il en résulte un histogramme qui met en lumière le fait que plus de 11 % de la population de la Suède est née hors de l'Union européenne. Cette proportion est de 8,6 % pour la France et 7,6 % pour l'Allemagne.

La crise migratoire intervient alors que nombre de pays ont déjà connu des flux de migration importants et comptent une part importante de populations d'origine étrangère, qui ne sont pas toujours bien intégrées.

Première table ronde : la réaction de l'Europe face à la crise migratoire

Participant à la table ronde :

- **M. Klaus BOUILLON**, Ministre de l'Intérieur de la Sarre, Président de la conférence des Ministres de l'Intérieur allemands
- **M. Fabrice LEGGERI**, Directeur exécutif de FRONTEX
- **M. Giovanni SALVI**, Procureur général à Rome, ancien Procureur de Catane
- **Docteur Pietro BARTOLO**, Médecin de l'île de Lampedusa (vidéo)
- **Son Exc. M. Georges KAROLYI**, Ambassadeur de Hongrie en France
- Le contre-amiral **Gilles HUMEAU**, Adjoint au commandant de la zone maritime méditerranéenne
- **M. Ralf GRUENERT**, représentant du Haut-Commissariat aux Réfugiés à Paris.

La table ronde est animée par Jean BIZET, sénateur de la Manche, président de la commission des Affaires européennes.

Jean BIZET

Je suis très heureux de modérer cette première table ronde. La question qui nous est posée (la réaction de l'Europe face à la crise migratoire) constitue un sujet qui occupe presque quotidiennement la commission des Affaires européennes du Sénat.

Les outils dont dispose aujourd'hui l'Union européenne ont principalement trait à Frontex et le directeur de cette Agence nous dira ce qu'il en est aujourd'hui, alors qu'une nouvelle Agence, qui sera dotée d'un budget de plus de 320 millions d'euros à l'horizon 2020 et d'un corps de 1 500 personnes en période de crise aiguë, vient de voir le jour.

Par ailleurs, il ne faut pas négliger le risque de division qui se fait jour au sein de l'Union européenne. Monsieur l'ambassadeur de Hongrie, en particulier, pourra nous éclairer sur cet aspect.

L'Union européenne est dépositaire de valeurs universelles et la crise migratoire bouscule un certain nombre de ces valeurs. Nous devons nous montrer extrêmement précautionneux afin de ne pas céder à des mouvements populistes et réducteurs.

Remarquons enfin que l'Union pour la Méditerranée, qui avait pour objectif de s'engager dans les pays formant la bordure sud de la Méditerranée, n'a pas tenu toutes ses promesses. Peut-être n'en serions-nous pas là si cette structure avait pu se déployer conformément à ce qui avait été imaginé lors de sa création.

Monsieur Bouillon, pouvez-vous nous livrer votre première réflexion sur ce sujet qui préoccupe beaucoup nos concitoyens, en Allemagne comme en France ?

Klaus BOUILLON

Il y a un an, l'Allemagne a connu un choc : en quatre mois, nous avons accueilli plus de 500 000 personnes. Ceci a désordonné notre petit Land de Sarre, singulièrement, et le paysage politique s'est modifié dans le pays. L'extrême droite a progressé de 15 % ou 16 % et continue de gagner du terrain.

La République s'est ressaisie en deux ou trois mois. Tous les centres d'accueil des Länder sont connectés et les empreintes digitales des migrants sont désormais systématiquement relevées. Il demeure certes des problèmes pratiques et environ 400 000 personnes ne sont pas encore enregistrées à ce jour. Nous sommes convaincus

que cette situation rentrera dans l'ordre, en matière d'enregistrement, en l'espace de trois ou quatre mois. Nous souhaiterions naturellement que tous les Etats tiennent leurs engagements et qu'un mécanisme de répartition juste voie le jour à l'échelle de l'Union, faute de quoi l'Europe échouera face au défi de la crise migratoire. Le mécontentement de la population allemande résulte pour l'essentiel du constat selon lequel tous les pays ne prennent pas leur part dans la réponse à ce défi, ce qui forme un terreau sur lequel l'extrême droite peut aisément prospérer.

Nous avons dû constater, en pratique, que de nombreux migrants avaient jeté leur passeport. Il existe une part particulièrement élevée de migrants syriens en Sarre, à tel point que cette origine a fini par représenter la quasi-totalité des personnes arrivées sur notre sol, même s'il est souvent difficile d'établir la nationalité des personnes. Nous avons passé des accords avec le Maroc et avec l'Afghanistan mais nous avons besoin de toute la force de l'Europe pour la conclusion d'accords de réadmission et la construction de villages frappés par la pauvreté, dont les habitants viennent de plus en plus chez nous, quels que soient les murs que nous érigerons pour les en dissuader. L'Union européenne doit donc se ressaisir et le terme d'union doit trouver un contenu concret afin que nous n'oublions pas l'esprit de l'Europe.

Jean BIZET

Merci pour cet appel. Sans vouloir crispier le débat, je signalerai tout de même que lorsque nous avons vu la Chancellerie accueillir rapidement de grands flux de ressortissants, nous aurions souhaité davantage de concertation entre membres de l'Union afin de coordonner davantage cette politique.

Je donne la parole à Monsieur l'Ambassadeur de la Hongrie en France.

Son Exc. M. Georges KAROLYI

Le référendum hongrois, qui a été cité par le président en introduction, constitue la conséquence d'un processus qui a débuté l'an dernier. Il fournit un excellent prétexte pour expliquer l'attitude de la Hongrie face au problème qui nous préoccupe aujourd'hui. Précisons d'emblée qu'il n'est qu'à moitié vrai que le référendum a été invalidé. Il l'a effectivement été sur le plan juridique puisque le référendum n'a pas attiré 50 % des votants, un taux de 44 % ayant été enregistré. Cependant, en l'espèce, la notion de quorum n'a pas de sens car la question posée n'était pas de nature normative mais consultative. Conclure de l'invalidité juridique et de l'échec de la consultation me paraît donc un peu hâtif.

Le 22 septembre 2015, le Conseil des ministres de l'Intérieur et de la Justice de l'Union européenne s'est prononcé sur le dispositif des quotas obligatoires. Ce système est souvent présenté comme l'accomplissement du principe de solidarité européenne. Je voudrais revenir sur ce concept, lourd de sens, qui ne doit pas être pris à la légère. J'ai trouvé un document fort intéressant, émanant du Conseil des ministres de la Justice et de l'Intérieur de l'Union européenne, datant de 2012, qui définit ce qu'il faut entendre par solidarité européenne en matière de migration. S'agissant des mouvements éventuels à prévoir entre migrants, un mot revient en permanence, celui de volontariat. La Commission est sollicitée pour élaborer des procédures conduisant à l'éventuelle répartition des migrants se présentant en Europe sur une base volontaire.

Ce concept de volontariat a été confirmé en juin 2015 par le Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement, qui a donné mandat à la Commission pour élaborer un système de répartition des réfugiés sur base volontaire. Durant les trois mois d'été, par une curieuse métamorphose, le mot « volontaire » a été remplacé par le mot « obligatoire ». Placé devant le texte de la Commission en septembre, le Conseil des ministres de l'Intérieur a constaté qu'il ne correspondait pas au mandat que la Commission avait reçu. La présidence luxembourgeoise a néanmoins insisté pour que le texte soit adopté et qu'en l'absence d'unanimité, il soit mis au vote. Il a ainsi été adopté à la majorité qualifiée.

Nous estimons qu'il y a eu là une procédure non conforme au mandat qu'avait reçu la Commission européenne et avons souhaité faire constater cette anomalie (en vue d'une annulation de la décision) par la Cour de Justice de l'Union européenne.

L'organisation du référendum hongrois a été suscitée par cet épisode et la position de la Hongrie est une position de principe. Je voudrais rêver une seconde. Imaginez ce qu'il se serait passé le 22 septembre 2015 si la Commission européenne avait déposé devant le Conseil des ministres un projet conforme à son mandat, c'est-à-dire si nous avons été appelés à voter un texte basé sur le principe de répartition volontaire des migrants. Nous l'aurions très vraisemblablement voté et nous aurions sans doute collectivement abouti à un dispositif beaucoup plus consensuel, qui aurait d'ailleurs pu faire une place à l'avis des migrants eux-mêmes, qui ont souvent l'intention claire de se rendre dans un pays déterminé et non dans un autre. Nous considérons en tout cas qu'il appartient à chaque Etat de déterminer souverainement qui il souhaite accepter sur son territoire.

Jean BIZET

Merci, Monsieur l'Ambassadeur, pour cet éclairage qui nous fournit la clé de lecture de votre pays autour de l'épisode récent sur lequel vous êtes revenu.

Je vous propose maintenant d'écouter l'ancien Procureur de Catane et actuel Procureur général à Rome, Giovanni Salvi.

Giovanni SALVI

L'Italie est tout à fait engagée pour sauver les migrants et nous avons une voie judiciaire consistant à poursuivre et condamner les passeurs. Nous avons obtenu des résultats très importants à travers la condamnation de centaines de passeurs, certains étant bien placés dans la « hiérarchie » des passeurs. Les outils que nous utilisons pour mener à bien nos enquêtes ont été perfectionnés par notre combat contre la mafia et nous avons beaucoup œuvré pour convaincre les témoins de s'exprimer devant les juges. Nous avons créé des groupes de travail composés d'acteurs opérationnels et utilisons les témoignages des personnes qui se trouvent sur les bateaux pour constituer des dossiers contre les passeurs.

Nous avons également travaillé sur les nouvelles voies de passage, qui se sont progressivement écartées de la Libye pour contourner plutôt le Liban, l'Egypte et la partie Est de la Sicile, moyennant des trajets beaucoup plus longs et, *in fine*, occasionnant de plus en plus de noyades. Nous avons dû faire évoluer notre dispositif opérationnel en conséquence, en nous basant sur la convention des Nations Unies contre la contrebande et le trafic de personnes, ce à quoi s'ajoutent les conventions de Palerme et de Londres relatives au sauvetage de personnes en mer. Des pouvoirs nous sont également dévolus par d'autres conventions internationales.

Cela n'a pas suffi et nous avons dû définir des critères de base afin de relier ces conventions internationales à notre action au plan national. Nous avons pu invoquer, pour ce faire, le principe de mise en danger délibérée d'autres personnes en vue de provoquer leur sauvetage par d'autres acteurs et ainsi permettre un transfert de la mer vers la terre. Cette approche a été validée par les plus hautes autorités judiciaires italiennes.

Nos efforts n'ont pas été vains mais les travaux qui vont prochainement débiter en vue d'une amélioration et d'une meilleure adaptation de la convention de Palerme des Nations Unies aux situations que nous connaissons seront cruciaux. En témoignent des exemples récents tels que le refus d'extradition de trois membres importants d'organisations criminelles qui nous a été opposé, bien qu'ils soient directement responsables de la mort d'environ 1 000 personnes. L'Egypte a refusé leur extradition au motif que la législation nationale égyptienne ne prévoit pas l'extradition de ressortissants égyptiens pour ce chef d'accusation.

Un problème majeur, concernant l'opération EUNAVFOR Med, a trait aux limites des champs d'application des juridictions. Pourquoi les Italiens auraient-ils autorité pour juger

de crimes commis en mer ? Chaque fois que nous avons pu sauver des personnes en mer, un lien a pu être mis en évidence entre le comportement des personnes en mer et le droit appliqué par nos juridictions, car les personnes sauvées ont directement sollicité notre aide. Ce lien nous fournit une base juridique essentielle eu égard à nos textes. Lorsque ce lien n'existe plus, notamment lorsque nous allons aux frontières de la Libye pour sauver des migrants, nous devrions pouvoir agir en vertu de la nationalité du bateau « sauveteur » des migrants. Il s'agit d'un problème juridique et politique européen et non italien.

Jean BIZET

Je vous propose maintenant de regarder un témoignage vidéo de Pietro Bartolo, médecin sur l'île de Lampedusa.

Un film vidéo d'une dizaine de minutes est projeté. Le Docteur Pietro Bartolo témoigne, à travers différents exemples vécus, du drame humain qui touche les hommes, les femmes et les enfants embarqués sur des bateaux pour tenter de rejoindre l'Europe à partir du continent africain. Il décrit notamment les très graves brûlures provoquées par l'essence qui jonche le fond des bateaux (où sont toujours placées les femmes) en raison de la nécessité de constamment remplir le réservoir du bateau. Le mélange de cette essence et de l'eau de mer, qui imprègne les vêtements, provoque souvent des blessures mortelles et laisse de nombreuses personnes défigurées ou avec des lésions sur une grande partie du corps. Ces personnes sont alors transportées vers l'hôpital de Palerme où elles sont soignées.

Jean BIZET

Amiral Humeau, quelles sont votre analyse et votre perception de ces sujets ?

Contre-Amiral Gilles HUMEAU

Les migrations ont toujours existé en Méditerranée. Le phénomène nouveau réside, du moins sous l'angle militaire, dans l'explosion des chiffres depuis 2014. Deux routes principales sont aujourd'hui utilisées, la route Est via les Balkans et la route centrale partant de la Libye, principalement vers l'Italie. Nous constatons cette année la résurgence, dans une moindre mesure, d'une route qui part d'Égypte et qui aboutit en Sicile.

La physionomie du flux central (de la Libye vers la Turquie) a peu évolué. Il est distinct du flux passant par les Balkans, ne serait-ce que du point de vue de la nationalité des personnes enregistrées par l'agence Frontex. Il s'agit principalement de personnes venant d'Afrique subsaharienne, de la Somalie au Sénégal.

D'un point de vue militaire, l'explosion migratoire actuelle constitue un nouvel épisode des trafics illicites multiples qui ont lieu en Méditerranée. Les trafiquants s'adaptent extraordinairement rapidement. Le trafic de migrants est vraisemblablement lié à d'autres trafics touchant la Méditerranée, notamment le trafic de drogue, le trafic d'armes et peut-être le trafic de pétrole. Ces trafics représentent un enjeu sécuritaire majeur pour l'Union européenne.

La réaction de l'Union européenne fut extrêmement rapide. En moins d'un mois, en 2015, nous étions dotés d'une force navale capable d'agir, ce qui représente des délais extraordinairement courts pour ce type de moyens. En revanche, l'opération Sophia est aujourd'hui entravée par l'absence d'évolution de la situation politique en Libye et l'absence de progrès du plan européen en dix points qui avait été adopté au moment du déclenchement de l'opération Sophia, en mai 2015.

La faiblesse européenne est principalement liée à l'absence d'accords juridiques internationaux, y compris entre pays de l'Union européenne. D'un point de vue pratique, si un navire français recueille des migrants en Méditerranée, nous nous efforçons de nous placer dans le cadre d'intervention de l'agence Frontex, faute de disposer d'un arsenal juridique nous permettant d'intervenir dans un autre cadre.

Le droit semble ainsi nous contraindre lorsqu'il devrait nous aider. Nous avons encore beaucoup de travail à réaliser afin de concilier l'action résolue de l'Union européenne et des Etats en vue de l'émergence d'un droit plus pratique.

A terre, il est nécessaire d'impliquer les Etats de départ des migrants et de départ des embarcations allant vers l'Union européenne. Nous avons donc tous besoin de faire avancer le plan de l'Union européenne en dix points, dans lequel nous nous sommes sans doute trop focalisés sur l'opération Sophia jusqu'à présent.

Sans l'accord des gouvernements légitimes des pays de départ, l'action internationale des forces militaires et navales est nécessairement limitée à la haute mer, où nous sauvons des personnes en détresse, et non des migrants.

Il nous paraît donc indispensable de revisiter et d'adapter la convention de Montego Bay qui date de 1982 afin de faire reconnaître, à l'échelle internationale, un statut des migrants et les modes d'action envisageables vis-à-vis de ces derniers.

Jean BIZET

Merci beaucoup Amiral. « Le droit nous contraint alors qu'il devrait nous aider ». Il ne fait pas de doute que nous allons retenir ce message. Il faut également adapter le temps politique au temps des drames humains qui se déroulent sur les côtes de la Méditerranée.

Je vous propose d'écouter maintenant le représentant du Haut-Commissariat aux Réfugiés en France.

Ralf GRUENERT

Je voudrais souligner qu'en 2015, la plupart des migrants sont en réalité des réfugiés venant de pays comme l'Afghanistan, la Somalie ou d'autres pays en guerre. Ce sont des réfugiés qui ont besoin de notre protection et l'Europe a l'obligation de les protéger. Souvenons-nous que la Convention de Genève a vu le jour en Europe au XX^{ème} siècle.

Les facilités de communication et la globalisation ont considérablement rapproché les régions du monde (par la diminution des temps de transport) et rapproché les aspirations, qui tendent à s'uniformiser. Dans ce panorama intervient l'industrie des passeurs, qui pèse aujourd'hui environ 7 milliards d'euros, tandis que les Etats semblent de plus en plus fragilisés (en particulier en Afrique). La question porte aujourd'hui sur la gestion des flux migratoires et la réponse ne réside certainement pas dans le type de réaction désordonnée que l'Europe, mal préparée, a manifesté l'an dernier.

L'Europe s'est montrée divisée et n'a pas su se doter d'un plan coordonné d'action. Des références communes commencent à voir le jour. Il faut aller plus loin et partager les responsabilités, aux niveaux régional, national et international. Les gouvernements ont un rôle à jouer en la matière.

Le Haut-Commissariat aux Réfugiés a un double mandat de protection des réfugiés et d'appui aux entités dans la recherche de solutions. Nous avons récemment souligné l'importance de la convention de Genève et entamé un travail de répartition des responsabilités (en application du devoir de solidarité) sur le continent.

Jean BIZET

Je vous propose d'écouter maintenant le directeur exécutif de l'agence Frontex, dont les contours (et l'appellation) ont été récemment redéfinis.

Fabrice LEGGERI

L'Agence Frontex continue d'exister mais devient l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. L'année 2015 a été marquée par une crise de l'asile, à partir d'un défaut des systèmes d'asile et en tout cas d'un défaut de coordination des politiques d'asile au sein de l'Union européenne, alors que le contexte géopolitique nous environnant

nous a confrontés à des flux massifs de migration. L'année 2015 a également été caractérisée par une crise sécuritaire. Les attentats terroristes en France, en Belgique, au Danemark, ont soulevé la question de la sécurité de l'Europe à ses frontières extérieures.

L'Europe a réagi rapidement et continue de le faire. Elle l'a d'abord fait sur le plan budgétaire. En avril 2015, le budget des opérations de FrontEx a été multiplié par trois, ce qui était, à ma connaissance, inédit. Les fonds ont effectivement été versés et nous avons pu immédiatement tripler la taille des opérations maritimes en Méditerranée, en Italie mais aussi en Grèce.

Nous avons par exemple déployé plus de 3 500 experts, au total, représentant 127 000 jours de travail, essentiellement en Italie puis en Grèce.

Sur proposition de la Commission européenne, l'Union européenne a également mis en place les « *hot spots* », permettant la coopération opérationnelle. D'autres agences de l'Union européenne se sont implantées sur le terrain, notamment l'agence européenne de coopération policière (Europol).

Si une réaction fut un peu lente, ce n'est pas tant celle de l'Union européenne que celle des Etats. La Grèce a vu le nombre de franchissements irréguliers de ses frontières se multiplier par dix-huit en deux mois, alors que le pays lui-même était en passe de sortir de la zone euro. L'Union européenne a donc été confrontée à une crise majeure et a su répondre.

Nous avons constaté depuis le début de l'année 2016, à l'échelle de l'Union européenne, une diminution de 50 % des entrées irrégulières par rapport à l'année 2015, avec 442 000 entrées irrégulières en rythme annuel. Les flux en provenance de Turquie ont été diminués de 97 %. Ceci est dû pour une part à l'accord conclu entre l'Union européenne et la Turquie et pour une part à une évolution de l'attitude de la République de Macédoine, qui a fermé sa frontière, après l'avoir longtemps laissée ouverte, favorisant le passage vers l'Allemagne.

En Méditerranée orientale, depuis le début de l'année, les Syriens sont les plus nombreux, devant les Afghans, puis les Irakiens et, dans une moindre mesure, les Pakistanais. En Méditerranée centrale, la quasi-totalité des personnes vient d'Afrique (Nigeria, Erythrée, Soudan, Sénégal, Mali...). Au total, 60 % des migrants qui arrivent en Italie relèvent d'une problématique d'immigration irrégulière et non d'une problématique d'asile. A ce titre, ces personnes doivent être renvoyées dans leur pays d'origine. L'Agence apporte un soutien aux Etats afin de renvoyer de façon efficace les personnes qui n'ont aucun destin de demandeurs d'asile en Europe.

L'Agence a organisé 156 vols de retour au profit des Etats membres depuis le début de l'année, ce qui représente le renvoi d'environ 7 500 migrants en situation irrégulière. Si ce chiffre peut sembler modeste, il convient de rappeler que le nombre de ces vols n'était que de 65 en 2014. Surtout, il faut avoir à l'esprit que la majorité de ces opérations est mise en œuvre au plan national. Si l'on tient compte de l'ensemble des renvois de personnes en situation irrégulière, leur nombre atteint plusieurs centaines de milliers.

La transformation de Frontex en Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes traduit une extension de son mandat (qui prévoit désormais l'étude de vulnérabilité, à travers laquelle l'Agence pourra recueillir des informations sur les capacités opérationnelles des Etats afin d'identifier des mesures correctives à prendre) et une confirmation de l'extension de ses ressources (320 millions d'euros à l'horizon 2020 contre 250 millions d'euros en 2016). C'est aussi une façon de rendre l'agence plus opérationnelle vis-à-vis des autres acteurs.

Quant aux pouvoirs de l'Agence en matière d'enquête, il faut souligner le déploiement par Frontex, depuis février 2016, du projet PeDRA consistant à collecter des données personnelles au moment de l'audition des migrants dans les *hot spots* puis à les partager avec les autorités de police et de justice. Le mandat donne officiellement à l'Agence une

mission de sécurité en matière de lutte contre la criminalité et contre le terrorisme, ce qui renforcera notre capacité à recueillir des données personnelles et à les partager.

Jean BIZET

Je vous propose un bref échange avec la salle.

Marie MARTIN, réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme (EuroMed Droits)

J'aimerais savoir si les personnes se trouvant dans les *hot spots*, dont les données personnelles sont recueillies, sont informées du type d'usage qui peut être fait de ces données.

Fabrice LEGGERI

Tout ceci est fait avec l'autorisation de l'équivalent européen de la CNIL, à savoir le Contrôleur européen de la protection des données.

Son Exc. M. Georges KAROLYI

Le budget de Frontex a été multiplié par trois. Dans le même temps, le budget du programme alimentaire mondial de l'ONU a été divisé par trois, ce qui a joué un rôle assez déterminant dans les départs de migrants à partir de la Turquie. Existe-t-il un espoir de voir le programme alimentaire mondial retrouver son budget antérieur ?

Ralf GRUENERT

Je suis prêt à soutenir le projet éventuel de financement d'une agence « sœur » du HCR, étant entendu que la majorité des réfugiés émane de pays limitrophes de pays en situation de conflit (par exemple le Liban). Je crois aussi qu'il faut effectivement accroître le budget du programme alimentaire mondial.

Son Exc. M. Georges KAROLYI

Quels sont les outils dont dispose Frontex pour lutter contre les demandes d'asile abusives ?

Fabrice LEGGERI

L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes ne peut juger si une demande d'asile est fondée ou non. Le garde-frontière a le devoir d'indiquer à une personne qui se dit en danger les procédures de protection qui existent. Dans de tels cas, nous signalons aux autorités nationales le besoin de protection exprimé par la personne.

Jean BIZET

Cette table ronde a permis d'ébaucher plusieurs pistes importantes d'action ou de progrès face aux défis que pose la crise migratoire. Des évolutions législatives paraissent à certains égards souhaitables, tant au niveau communautaire qu'au niveau national, en envisageant peut-être même de revisiter la convention de Montego Bay. Le couple franco-allemand a plus que jamais une mission très importante à conduire, parce qu'il doit demeurer le moteur de l'Union européenne, en portant une attention particulière à des pays tels que l'Italie et la Grèce. J'appelle donc de mes vœux une coopération franco-allemande plus étroite encore. Nous gagnerions enfin à revisiter l'Europe de la défense. Merci à tous.

Deuxième table ronde : quelles réponses/perspectives face au défi migratoire en Europe ?

Participent à la table ronde :

- **M. Jean-Louis BORLOO**, ancien ministre, initiateur du projet « Fondation Energies pour l'Afrique »
- **Son Exc. M. Ramón de MIGUEL EGEA**, Ambassadeur du Royaume d'Espagne en France, ancien Secrétaire d'État chargé de la Politique Extérieure et des Affaires Européennes
- **Son Exc. M. Bassirou SENE**, Ambassadeur du Sénégal en France
- **M. Pascal BRICE**, Directeur général de l'OFPRA
- **M. Frédéric de SAINT-SERNIN**, Directeur Général délégué d'Acted, ancien ministre
- **M. Jean-Christophe DUMONT**, chef de la division des migrations internationales de l'OCDE
- **M. Gérard-François DUMONT**, Recteur, Professeur de géographie à la Sorbonne Paris V, Directeur de la revue Population et avenir

La table ronde est animée par Jacques LEGENDRE et Gaëtan GORCE.

Jacques LEGENDRE

Dans notre récent rapport, « l'Europe au défi des migrants, agir vraiment », nous soulignons que la problématique migratoire, qui préexistait à l'épisode exceptionnel de 2015, sera encore largement devant nous pour au moins une génération, compte tenu des différents facteurs qui nourrissent les flux. Il s'agit d'un phénomène mondial. Cette table ronde fournira l'occasion d'évoquer la dernière tendance des mouvements migratoires et leurs perspectives d'évolution, y compris sous l'angle de l'asile, l'enjeu étant de mieux anticiper et de nous y préparer afin d'éviter des phénomènes de mouvements massifs ainsi que les risques et les drames liés à l'immigration irrégulière.

Gaëtan GORCE

La mission que nous avons conduite nous a permis d'observer que, si le phénomène migratoire était mondial, il représentait toujours plus ou moins 3 % de la population mondiale. Néanmoins, les problèmes d'accueil et d'intégration qui se posent risquent de croître. Il faut réfléchir à des politiques qui permettent de mieux harmoniser la gestion de nos frontières et réfléchir à des politiques peut-être plus structurées et plus approfondies vers les pays d'accueil.

Jacques LEGENDRE

Je vous propose de commencer par écouter Jean-Christophe Dumont afin qu'il nous éclaire sur l'évolution prévisible des migrations dans le monde et vers l'Europe.

Jean-Christophe DUMONT

Les phénomènes migratoires touchent, comme vous l'avez souligné, 3 % de la population mondiale, soit 240 millions de migrants internationaux dans le monde, dont la moitié dans les pays de l'OCDE (soit 12 % à 13 % de leur population). En 2015, 4,8 millions de personnes se sont installées de manière permanente dans les pays de l'OCDE.

En France, on estime à 260 000 personnes le nombre de migrants, en excluant les étudiants, soit 0,4 % de la population française, c'est-à-dire environ deux fois moins de la moyenne des pays de l'OCDE.

La France a recensé 80 000 demandes d'asile en 2015, soit plus de dix fois moins que la Suède, en proportion de sa population. La Suède a dépensé 6 milliards d'euros pour l'accueil et l'intégration des réfugiés, soit 1,35 % de son PIB.

Si l'année 2015 a été perçue comme une situation de crise, force est de constater la grande diversité de cas en Europe : pour de nombreux pays, parmi lesquels la France, on ne peut parler de crise. On peut également être frappé par la grande diversité des pays d'origine, ce qui n'a pas facilité la construction d'un consensus au sein de l'Union européenne. Aucun pays et même aucun continent à lui seul ne peuvent résoudre des crises de cette ampleur. Pour autant, l'Europe a l'expérience et la capacité de faire face à cette crise. L'Europe est paralysée par l'enjeu et il faut s'en inquiéter.

Lorsqu'elle est bien gérée à moyen et long terme, l'immigration est positive, en tout cas du point de vue économique. Les travaux de l'OCDE, notamment, montrent que les immigrés paient davantage, en taxes et cotisations sociales, qu'ils ne reçoivent de prestations individuelles. Au cours de la dernière décennie, l'immigration contribue à plus de 70 % de l'augmentation de la force de travail européenne. Elle a également représenté 25 % des entrées dans les professions en déclin délaissées par les jeunes, et pour lesquelles des pénuries de main-d'œuvre se dessinent.

L'immigration s'avère diversifiée en termes de profils de compétences. Près d'un tiers des immigrés sont diplômés du supérieur et 15 % des réfugiés, en Suède, ont ce niveau de qualification.

Ces arguments ne portent pas. Nous voyons dans de nombreux pays de l'OCDE monter une défiance vis-à-vis des réfugiés et des questions migratoires. L'immigration est toujours présentée comme une menace et un problème à résoudre, plutôt que comme une opportunité.

Il faut reconsidérer l'impact économique de l'immigration, notamment au plan local, et identifier les gagnants et les perdants afin d'apporter, le cas échéant, des compensations à ces derniers. Ce travail reste à faire si l'on veut combler le fossé qui se creuse au sein de l'opinion publique.

La question de l'intégration est également perçue comme un cas d'échec. Il existe autant de cas de figure que de cas individuels mais il me paraît important de souligner les réussites en la matière. Le taux d'emploi des immigrés récents venant de pays tiers en France, n'est que de 35 %. Les réfugiés ont également des compétences. 56 % d'entre eux, en Europe, sont dans une situation d'emploi. Cependant, il faut en moyenne vingt ans pour voir converger leur taux d'emploi avec celui de la moyenne de la population.

Notre politique migratoire est construite et définie au niveau national. Il lui manque un pilier local et un pilier global. Ces questions ne pourront trouver de réponse pertinente en l'absence de coopération internationale. Il faut également construire une autre relation avec les pays d'origine. Mais c'est aussi la coordination, au plan local, avec les communautés qui accueillent les migrants qui fait défaut, tant elle est essentielle à une intégration réussie. Nous devons enfin mieux anticiper les mouvements. Nos instruments actuels ne sont guère adaptés de ce point de vue : il s'agit de passer de la gestion des crises à la prévention des crises, ce qui pourrait d'ailleurs constituer un agenda européen.

Gaëtan GORCE

Je vous propose que Monsieur l'Ambassadeur d'Espagne nous fasse part de l'expérience de son pays, qui fut en première ligne dans l'accueil de flux migratoires lors de plusieurs vagues récentes de migration.

Son Exc. M. Ramón de MIGUEL EGEA

L'Espagne a toujours été un pays de transit et d'immigration. Aucun pays européen n'a connu une vague migratoire telle que celle qu'a connue l'Espagne entre 1996 et 2006 : la population espagnole s'est accrue, dans cet intervalle de dix ans, de 6 millions de personnes, ce qui représentait 15 % de la population. L'intégration de cette vague d'immigration a été réussie. Il fallait cependant que, face à la situation globale qui affecte l'Europe, l'Espagne agisse afin de ralentir les flux qui avaient pour destination l'Europe.

Notre expérience s'est développée en s'appuyant sur des instruments qui se sont avérés efficaces. Il s'agit non seulement des forces de sécurité à nos frontières mais aussi d'outils d'autres natures. Nous avons renforcé les moyens humains et logistiques de notre corps diplomatique afin de mieux connaître les problématiques locales et mieux anticiper les flux migratoires. La coopération au développement a également été initiée là où elle n'existait pas encore, à travers des contributions importantes aux organisations multilatérales de développement.

Nous avons également conclu des accords visant à établir les voies légales d'immigration économique vers l'Espagne, en particulier dans les secteurs en demande de travailleurs peu qualifiés ou saisonniers (par exemple pour la récolte saisonnière de fruits et légumes). Des accords ont été conclus avec les gouvernements locaux (par exemple au Sénégal) afin de permettre des patrouilles conjointes, le long de leurs côtes, en mobilisant des moyens espagnols.

La mesure la plus efficace fut sans aucun doute le rapatriement systématique des migrants arrivés de cette façon, en particulier aux Canaries, proches de la côte marocaine, générant durant des années un flux important d'immigration irrégulière. Ces actions de rapatriement ont produit un effet dissuasif important. Là encore, la collaboration active des pays d'origine des migrants s'est avérée fondamentale pour mener à bien ces opérations. Des accords ont été conclus, prévoyant notamment l'envoi de missions aux Canaries afin de vérifier l'identité des migrants, qui prennent souvent soin de détruire leurs documents d'identité. Si nous dénombrions plus de 80 000 migrants irréguliers arrivant aux Canaries en 2006, ce chiffre est tombé à 4 000 en 2015.

L'Union européenne a adopté des mesures allant dans le sens de la politique pour laquelle plaide l'Espagne, soulignant la nécessité d'une véritable politique migratoire européenne qui s'attaque aux effets mais aussi aux causes de la migration irrégulière (notamment les conflits armés et le terrorisme radical). L'Espagne a pu contribuer à la réflexion européenne et a trouvé une approche globale qui doit reposer sur cinq éléments : la prévention à la source, la coopération opérationnelle avec les pays d'origine, la lutte contre les réseaux de délinquance organisée, le contrôle des frontières et une politique efficace de retour. L'expérience espagnole, qui a connu un grand succès, prouve qu'une approche globale peut réussir.

Jacques LEGENDRE

Je vous propose d'entendre Monsieur Borloo.

Jean-Louis BORLOO

Ne parlons plus d'immigration. Ce n'est pas du tout à la hauteur du sujet. Ce sera soit la guerre et le fascisme en Europe, soit la paix et la croissance. Tout se jouera même dans les six à douze mois à venir.

Nous avons à 14 kilomètres de nos côtes un continent frère (de géographie, de culture, de langue véhiculaire) qui vit le plus grand choc de l'histoire de l'humanité par sa rapidité, sa violence et son ampleur.

Ce choc démographique s'explique en partie par l'amélioration de l'espérance de vie. Le continent africain se caractérise aussi par une grande faiblesse du point de vue de l'accès à l'énergie, qui constitue une condition d'accès aux droits de l'Homme (santé,

nourriture, paix, etc.), à tel point qu'on peut y voir un nouveau droit de l'Homme. Le sujet n'est pas technique mais politique.

Un deuxième phénomène unique est en train de se produire dans l'histoire de l'humanité : le monde est connecté *via* un système de communications instantanées. La jeunesse d'Afrique se dirige naturellement vers les lieux de lumière, de musique, d'emploi, etc., suscitant un nomadisme qui touchera en premier lieu la péninsule arabe puis l'Europe.

Cette jeunesse croise les criminels de toutes natures qui pullulent dans notre monde. Pendant ce temps, nous nous focalisons sur le problème de l'immigration venant de Syrie. Il s'agit d'un problème ponctuel à l'échelle des mouvements du monde. Nous sommes en train d'assister à la réorganisation de l'espace par les Hommes. C'est ce dont témoigne le nomadisme.

L'Europe s'est construite par la paix, pour la paix et par l'énergie. Il est temps de construire un plan de croissance entre l'Europe et l'Afrique. Je salue en particulier Monsieur l'Ambassadeur du Sénégal, car Macky Sall fut à l'avant-garde de ce mouvement. L'Union africaine a statué, de même que le Parlement panafricain. Celui-ci a demandé à être reçu par le président du Parlement européen. Il n'a pas reçu de réponse durant huit mois. Aucun chef de gouvernement ni chef d'Etat européen ne participe non plus, depuis quatre ans, au sommet de l'Union africaine. Je ne sais pas ce qu'il s'est passé. Toujours est-il qu'un mouvement renaît et peut se cristalliser. Le gouvernement de la France soutient ce mouvement. Il doit maintenant se porter au premier rang.

Jacques LEGENDRE

Après ce vibrant plaidoyer, je vous propose de donner la parole à Monsieur l'Ambassadeur du Sénégal, Son Excellence Bassirou Sene.

Son Exc. M. Bassirou SENE

Je suis particulièrement heureux et fier de me retrouver en ce lieu mythique de la démocratie française pour discuter d'une question qui a toujours secoué l'humanité. La liberté de mouvement fait partie de notre ADN et est indissociable de la nature humaine.

Le fait que des personnes viennent en Europe est-il nécessairement le signe d'une crise ? A titre d'exemple, aujourd'hui, en Erythrée, l'Etat a disparu. Les armes sont produites par des multinationales qui sont bien connues et elles se déversent sur le continent. Chaque fois qu'un conflit s'amorce, ces multinationales sont en action et fournissent toutes les armes que souhaitent divers groupes ou factions, en l'échange d'or ou de pétrole durant vingt ans. De plus, si nous n'examinons pas pourquoi les individus quittent l'Afrique pour gagner l'Europe, le débat sera faussé. La migration continuera d'exister. Elle va de pair avec la marche du monde et il n'est guère judicieux de parler de crise.

Au Sénégal, le président Macky Sall a misé sur le plein emploi, en ciblant deux vecteurs clés : les petites et moyennes entreprises et l'agriculture, avec pour objectif l'autosuffisance en riz à l'horizon 2017, tant celui-ci pénalisait, jusqu'à présent, notre balance commerciale, qui était fortement déficitaire. Nous disposons de deux fleuves et d'un réseau hydrique extrêmement performant qui nous permettent de nous affranchir de la pluviométrie pour évoluer vers une agriculture irriguée et modernisée.

Nous entendions tout à l'heure que le budget de Frontex avait été multiplié par trois. Plutôt que de se barricader ainsi, il faut investir sur le terrain et agir afin que chacun puisse et veuille rester chez lui, dans son pays, dans sa région. Si je peux vivre et nourrir ma famille, pourquoi irais-je risquer ma vie en essayant la traversée vers Lampedusa ? Nous avons 30 000 heures d'ensoleillement par an, de belles plages, etc., et le Sénégal ne compte que 14 millions d'habitants.

Gaëtan GORCE

Je donne la parole à Frédéric Saint-Sernin, qui est notamment impliqué avec ACTED à Calais.

Frédéric de SAINT-SERNIN

Il y a un lien entre ACTED et le Sénégal puisque nous travaillons dans ce pays. Nous ne travaillons d'ailleurs en France que depuis deux ans, à Calais. Bien qu'étant la deuxième organisation humanitaire française, ACTED est mal connue car nous sommes financés par les grandes agences internationales (ONU, Union européenne, agences de l'Etat). C'est ce qui fait notre spécificité. Nous sommes intervenus à Calais à la demande des pouvoirs publics français car nous avons une très bonne connaissance des communautés dans les pays où nous travaillons (parmi lesquels la Syrie, l'Afghanistan, l'Erythrée, etc.). Il nous a d'abord été demandé d'identifier ces populations.

Lorsque le gouvernement français a annoncé le démantèlement de la lande de Calais, le nombre de personnes qui se trouvaient sur place était supérieur à 5 000. On parle aujourd'hui de 7 500 ou 8 000 habitants. Il ne reste que 35 Syriens dans cette zone. Les Syriens qui étaient arrivés il y a un an sont partis et la migration actuelle n'est plus du tout la même.

L'intervention d'ACTED sur place a permis, aux côtés des autorités, d'assainir, aux deux sens du terme, une zone de non-droit mais aussi une zone indigne de notre République. Nous avons travaillé de trois manières :

- en assainissant la lande par l'installation de points d'eau et de latrines, ainsi qu'en procédant au nettoyage du camp, avec le retrait hebdomadaire de poubelles, en collaboration avec des associations locales de réinsertion et avec les populations ;
- en communiquant afin d'expliquer aux personnes ce qu'allait devenir la lande et ce qu'étaient les CAO (centres d'accueil et d'orientation) vers lesquels ils allaient être orientés ;
- en jouant le rôle de relais entre les autorités, les associations et les bénévoles passant par la lande de Calais, compte tenu des incompréhensions, voire des messages antagonistes qui ont pu se diffuser à l'initiative de ces groupes d'acteurs.

Il me paraît important de souligner que la migration à caractère économique est naturelle. Ce qui est considéré comme un appel d'air à l'initiative de la Chancelière allemande a été parfaitement entendu par ces populations, qui savent se tenir informées et identifier des débouchés économiques (de même que sur le plan des droits).

Enfin, soyons conscients du fait qu'il y a de nombreux autres endroits du monde qui constituent des zones de conflit ignorées – autant de situations qui vont générer le dénuement et des tensions. Des soubresauts continueront de produire des mouvements migratoires vers l'Europe et nous devons être en dialogue permanent avec les pays qui sont à l'origine des migrations car il serait illusoire de vouloir les arrêter.

Gaëtan GORCE

Merci d'avoir rappelé, comme l'avait fait avant vous Monsieur l'Ambassadeur du Sénégal, que tout ceci n'était pas le résultat d'une fatalité mais de stratégies économiques et politiques. La guerre n'a pas surgi dans la région par hasard et les inégalités économiques ne sont pas là non plus par hasard. Nous devons donc nous doter de politiques plus larges. Un des outils réside dans la politique d'asile. Est-elle toujours adaptée ? Posons la question à Pascal Brice.

Pascal BRICE

La réalité dans laquelle sont plongés chaque jour les officiers de l'OFPRA (Office français de Protection des Réfugiés et des Apatrides) est diverse, de même que les motivations des migrations. Dans ce contexte, il importe, pour l'OFPRA, de faire vivre le droit d'asile en Europe et en France.

Nous devons veiller à tout moment à ne pas entretenir la confusion qui peut se faire jour entre ce qui relève de la politique migratoire et ce qui relève du droit d'asile. Il y a là un préalable fondamental. Désormais, 36 % des demandeurs d'asile sont protégés en France, ce qui constitue une proportion deux fois plus élevée qu'il y a trois ans.

Il faut veiller à l'intégrité du droit d'asile, qui est, par nature, très évolutif. Il relève aussi d'un consensus politique et social, y compris dans notre République. Pour qu'il demeure, dans le contexte que nous connaissons en France et en Europe, nous devons nous montrer d'une bienveillance et d'une rigueur absolue, afin que chacun sache que l'OFPRA applique le droit dans ce double esprit de rigueur et de bienveillance.

Pour faire vivre le droit d'asile, il faut aussi appliquer pleinement le droit d'asile, sans tergiverser, d'abord par la réinstallation. Celle-ci constitue à mes yeux un moyen précieux de protéger. Lorsqu'une personne demande l'asile sur le territoire européen, elle doit, si elle remplit les conditions prévues, être protégée et vivre en Europe. De ce point de vue, je suis inquiet de voir la tentation d'introduction de verrous, y compris dans certains projets européens.

De la même manière, je vois que la Commission européenne a le projet d'instituer une agence européenne de l'asile, ce qui impliquerait un transfert de compétences des Etats membres vers l'Union. Je fais confiance aux Etats membres pour se défendre vivement de ce point de vue. En écoutant le directeur de l'Agence Frontex, au moment où celle-ci prend une dimension nouvelle, je suis tenté de penser qu'une agence européenne de l'asile ne serait pas inutile, à une condition : une telle structure devrait être *a minima* aussi indépendante que ne l'est l'OFPRA en France vis-à-vis du pouvoir politique, car le droit d'asile ne relève pas de la politique. Il relève du champ du droit.

Une troisième condition m'apparaît pour faire vivre le droit d'asile : veiller à ce que l'accueil des personnes demandant l'asile s'effectue dans un cadre organisé et maîtrisé. Il n'y a rien de pire, du point de vue du consensus social autour du droit d'asile, que le désordre et ses images, qui entretiennent la confusion, les doutes et l'inquiétude. Les images de Calais, d'hommes et de femmes dans un bidonville, sur le territoire de notre pays, mettent tout le monde d'accord pour considérer qu'elles sont insupportables. La mise en œuvre des *hot spots* va dans le sens d'une meilleure organisation et d'une plus grande maîtrise. Parmi ces éléments d'organisation figure aussi le doublement de la capacité d'hébergement en France des demandeurs d'asile qui a eu lieu depuis trois ou quatre ans.

Il est également important de préciser que l'OFPRA dispose des moyens indispensables pour veiller à ce qu'en aucun cas, une personne susceptible de présenter un risque pour la sécurité de notre pays ne bénéficie du droit d'asile. Nous mettons en œuvre cette disposition.

Près de 10 000 personnes en deux ans ont pu quitter le bidonville de Calais parce que nous les avons convaincues de droit d'asile en France et elles ont pu rejoindre les CAO mis en place par le ministre de l'Intérieur. Nous allons nous efforcer de faire en sorte que celles et ceux qui sont encore dans ce bidonville puissent rejoindre, au cours des semaines qui viennent, un accueil digne et organisé.

Jacques LEGENDRE

Je préside au Sénat une mission d'information sur l'accord conclu entre l'Union européenne et la Turquie. Je me suis rendu, dans ce cadre, en Turquie et en Grèce, ce qui me conduit à m'interroger notamment sur la notion de « pays tiers sûr », qui est au cœur

de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie. Quelle perception avez-vous de cette notion ?

Pascal BRICE

Nous avons amplifié notre participation à la relocalisation des personnes arrivées en Grèce avant le 20 mars (date d'entrée en vigueur de l'accord passé avec la Turquie), qui sont au nombre de 54 000, dont 16 000 éligibles au programme de relocalisation. Une vingtaine d'officiers de protection de l'OFPPRA se trouvent là-bas pour aider les Grecs à mettre en œuvre ce programme de relocalisation dans divers pays d'Europe.

Chaque mois, des équipes de l'OFPPRA se rendent également à Ankara pour instruire des situations de réfugiés syriens en vue de leur relocalisation de la Turquie vers la France.

Ce sont là deux contributions majeures de l'OFPPRA à la mise en œuvre de cet accord.

Jacques LEGENDRE

Terminons en écoutant Monsieur le recteur Gérard-François Dumont, afin qu'il nous fasse part de la synthèse des échanges.

Gérard-François DUMONT

Je commencerai par souligner que le titre de ce colloque est tout à fait justifié : il s'agit bien d'une crise migratoire au regard de l'histoire des migrations, qui met en cause l'Union européenne du point de vue de sa capacité à gérer la question qui se pose à elle. Nous l'avons bien vu à travers les résultats électoraux des dernières semaines.

La très grande majorité de l'humanité, à tout moment de l'Histoire, a souhaité vivre et travailler au pays. Les migrations ne représentent en fait qu'un pourcentage faible dans l'histoire de la vie du peuplement. Il ne se produit une crise migratoire qu'en l'absence de régulation des mouvements migratoires. A titre d'exemple, les grands mouvements qui ont eu lieu entre l'Europe et l'Amérique au XIX^{ème} siècle étaient parfaitement organisés et régulés.

Nous pouvons aujourd'hui parler de crise car, qu'on le veuille ou non, c'est le conflit syrien (qui a débuté en 2011) qui est à l'origine de cette crise migratoire. 7 millions de personnes, c'est-à-dire le tiers de la population syrienne, ont dû quitter le pays. Il faut comprendre la nature de cette migration avant d'évoquer la réaction des Etats membres.

La crise migratoire que nous connaissons peut être considérée comme classique au regard de crises migratoires antérieures dans la mesure où, chaque fois que des conflits armés éclatent, ils déclenchent des exodes de populations. Lorsque le premier pays de refuge n'offre pas des conditions satisfaisantes, les personnes vont chercher un peu plus loin.

Les pays européens, comme l'Union européenne, ont considéré en 2011 qu'il se passait en Syrie ce qui s'était produit précédemment en Tunisie ou en Egypte, c'est-à-dire une révolution devant renverser un pouvoir autoritaire usé pour le remplacer par un nouveau régime. Cette erreur a conduit l'Union européenne à ne pas intervenir alors qu'elle aurait dû agir pour que l'exode des populations syriennes s'effectue dans de bonnes conditions d'humanité et de sécurité. Ce sont les passeurs qui ont exploité cette crise migratoire, gagnant des milliards d'euros, leur travail ayant été plus ou moins facilité, au passage, par des Etats tels que la Turquie, qualifiée à un moment donné « d'autoroute à migrants » par le directeur de Frontex. Remarquons aussi que l'espace Schengen constitue une pièce à deux faces : la liberté de circulation au sein de celui-ci implique un contrôle à ses frontières. Or depuis qu'il existe, ce contrôle n'a jamais été mis en œuvre de façon suffisante.

Soit le code Schengen doit être appliqué afin de maintenir et pérenniser ce dispositif, soit il faut définir d'autres normes qui permettront d'assurer cette libre circulation qui est au cœur des principes de l'Union européenne.

Le choix de localisation des *hot spots* m'a toujours étonné : pourquoi les placer dans un pays où arrivent des migrants qui ont déjà financé des passeurs plutôt que dans des pays de premier refuge (Liban, Jordanie, Turquie) ?

Face à une telle crise, d'une nature fondamentalement nouvelle au regard de tout ce que l'Union européenne a connu depuis le traité de Rome de 1957, c'est une réflexion neuve qu'il faut déployer. Je la qualifierais de révolution mentale.

Conclusion

François-Noël BUFFET

Sénateur du Rhône, vice-président de la commission des lois, rapporteur de la mission d'information pour le suivi et le contrôle du dispositif exceptionnel d'accueil des réfugiés

Merci à vous tous qui avez participé à cette réunion. Nous avons pu échanger de façon précise et dépassionnée, ce qui m'importait, sans désir de minorer, d'extrapoler ni de dissimuler certaines situations.

Par définition, les mouvements migratoires sont de caractère naturel. Celui ou celle qui veut quitter son pays le fera, quelles que soient les raisons et les circonstances.

Des crises viennent conjoncturellement interférer dans ce mouvement structurel. La crise de Syrie revêt ce caractère de crise temporaire. C'est du moins ce que nous souhaitons tous. Nous n'avions pas connu en Europe de mouvements de migration aussi importants depuis de nombreuses années, d'abord caractérisés par les drames humains qu'ils représentent. Comment ne pas être touché, notamment, par le témoignage de Pietro Bartolo, de Lampedusa, que nous avons entendu tout à l'heure ?

L'Europe n'a pas immédiatement été au rendez-vous de l'Histoire et a tardé à réagir. A titre personnel, j'ai le sentiment que chacun, parmi les Etats européens, a laissé filer un scénario qui nous a conduits à la situation dans laquelle nous sommes. Des hommes et des femmes sont victimes de comportements de traite d'êtres humains alors qu'ils relèvent du droit d'asile. Il a fallu attendre septembre 2015 pour que les moyens budgétaires et matériels de l'agence Frontex soient renforcés, ce dont il faut se réjouir.

L'accord conclu plus récemment entre la Turquie et la Grèce apparaît fragile, en particulier du point de vue de son applicabilité.

Les flux migratoires ont évolué, ce qui signifie que nous devons revisiter les règles que nous souhaitons appliquer en matière d'immigration. Ce discours politique doit être incarné et nous devons collectivement définir des règles. Le droit doit constituer un moyen pour atteindre un but. S'il existe des obstacles juridiques, ce qui a affleuré lors de nos débats, il nous incombe d'y travailler afin de l'adapter. Encore faut-il que nous en ayons la volonté politique, non pas pour nous protéger mais pour aider les autres à ce que leur territoire se développe et faire en sorte que ces crises demeurent conjoncturelles.

Document rédigé en temps réel par la société Ubiquis – Tél : 01.44.14.15.16 – <http://www.ubiquis.fr> – infofrance@ubiquis.com

