

L'EUROPE AU DÉFI DES MIGRANTS : AGIR VRAIMENT !

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Rapport d'information de MM. Jacques Legendre, sénateur du Nord
et Gaëtan Gorce, sénateur de la Nièvre

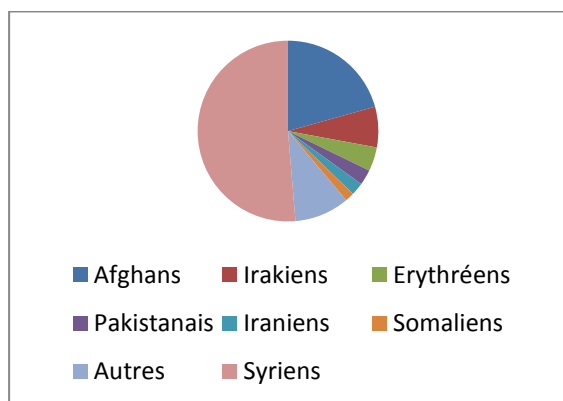
Rapport n° 795 (2015-2016)

Rapport

• Une pression migratoire soutenue aux frontières de l'UE

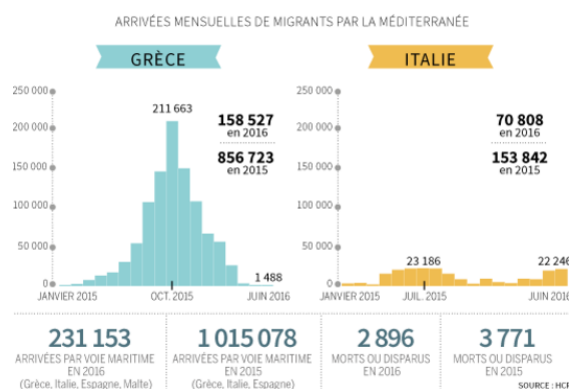
L'Union européenne a fait face en 2015 et 2016 à un **afflux massif de migrants irréguliers sur son territoire** : plus d'un million d'arrivées, dont 885 000 par la Grèce et 154 000 par l'Italie.

Pour l'essentiel, il s'agissait d'un **flux de réfugiés lié à la crise en Syrie**, auquel sont venus s'agréger des personnes fuyant d'autres conflits, mais aussi des migrants économiques.



Source : Organisation internationale des Migrations

Ce flux massif, exceptionnel par son rythme et par le nombre de personnes concernées, s'est significativement réduit depuis la **fermeture de la route terrestre des Balkans** et l'entrée en vigueur de **l'accord passé le 18 mars 2016 entre l'UE et la Turquie**. Ainsi les arrivées quotidiennes sur les îles grecques, qui s'élevaient à plus de 2 000 l'hiver dernier, ne dépassent plus une cinquantaine actuellement.



Cet épisode exceptionnel ne doit pas cependant masquer l'existence, depuis de nombreuses années, d'une **pression migratoire soutenue aux frontières de l'UE**, qui est le fait de flux mixtes.

Celle-ci s'inscrit dans un **mouvement global d'intensification des migrations** (244 millions de migrants internationaux en 2015 contre 173 millions en 2000), qui concerne toutes les régions du monde mais ne représente au final qu'une part réduite (3,3 %) de la population mondiale.

De fait, les arrivées se poursuivent, **particulièrement en Méditerranée centrale**, où le flux s'est intensifié depuis deux ans, du fait de la dégradation de la situation en Libye.

Les **réseaux de passeurs** jouent un rôle déterminant dans l'organisation de ces flux vers l'Europe, alimentant une véritable « **économie des migrations** », générant entre **3 et 6 milliards d'euros par an**.

Au vu des facteurs qui l'entretiennent (**conflits** à la périphérie de l'Europe,

écarts de développement, croissance démographique des pays du Sud et particulièrement de l'Afrique, changement climatique...), **cette pression migratoire aux portes de l'Europe ne peut que se maintenir voire s'accroître.**

Les **conséquences humanitaires dramatiques** de la migration irrégulière vers l'Europe, qui conduit chaque année des milliers de personnes à emprunter des routes dangereuses, ne peuvent être ignorées. L'OIM a recensé 3 770 décès en Méditerranée en 2015 et **déjà 3 034** au 27 juillet 2016.



Naufrage d'un bateau de migrants au large des côtes libyennes, 25 mai 2016. - STR / AFP Marina Militare.

Par ailleurs, les **implications sécuritaires** de ces vagues migratoires ne doivent pas être occultées, compte tenu du risque terroriste pesant sur le territoire européen.

• Une crise politique européenne

Si l'UE a adopté de nombreuses **mesures d'urgence** en réaction aux arrivées massives (lancement d'une opération maritime de lutte contre les passeurs, déploiement de *hotspots* aux points d'arrivée des migrants sur le territoire européen...), cette mobilisation ne saurait **masquer l'impréparation dont elle a fait preuve**, en n'anticipant pas, malgré les signaux reçus, la survenue de la crise des réfugiés, et en n'engageant pas les réformes qui auraient dû l'être depuis plusieurs années (renforcement des frontières extérieures de l'UE, révision du système de Dublin).

Par ailleurs, la mise en œuvre du plan d'action européen se heurte à **l'inertie voire la mauvaise volonté des Etats membres**, particulièrement de ceux d'Europe orientale, qu'il s'agisse de répartir la charge des réfugiés

(relocalisations, réinstallations), de répondre aux appels à contribution des agences européennes (Frontex, EASO, Europol), en grande partie dépourvues de moyens propres, ou de respecter leurs engagements financiers.

Au final, le principal problème est celui d'un **manque de volonté politique**. Dans le contexte d'un repli des Etats membres sur leurs propres intérêts, d'un rejet de l'opinion et de l'essor de mouvements extrémistes et populistes, **la question migratoire a suscité une véritable crise politique**, mettant à mal les principes fondateurs du projet européen (solidarité, libre circulation).

Aussi vos **rapporteurs en appellent-ils à un sursaut**, afin que cette crise, qui s'ajoute à tant d'autres, ne précipite pas la désintégration de l'UE, mais lui permette, au contraire, de progresser.

Diverses réformes ont été lancées, qu'il faut désormais **finaliser et mettre en œuvre**. Il en est ainsi de la mise en place d'une **agence européenne de garde-frontières** dotée de moyens accrus et d'une plus grande autonomie d'action, et de l'amélioration de l'utilisation des **systèmes d'information de l'espace Schengen**. Une réforme du système d'asile européen paraît également inévitable.

Des **engagements financiers ont été pris, qu'il faudra honorer** : Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, Facilité financière en faveur de la Turquie, soutiens promis à la Jordanie et au Liban. D'autres seront nécessaires dans le cadre du **nouveau partenariat européen avec les pays d'origine et de transit**, car l'efficacité des nouveaux pactes migratoires dépendra pour partie des moyens que les Etats européens voudront bien leur consacrer.

Un axe fort doit être la **lutte contre les réseaux de passeurs**, qui implique notamment une coopération bilatérale et multilatérale renforcée et une action sur les flux financiers illicites.

Vos rapporteurs préconisent par ailleurs l'élaboration d'une **véritable politique**

migratoire, permettant d'offrir des voies légales, alternatives à l'immigration irrégulière. Ils plaident aussi pour des **conditions de primo-accueil dignes** sur le territoire national, dans l'attente d'une **renégociation des accords du Touquet** avec le Royaume-Uni.

Principales recommandations

1°) Répondre à l'urgence humanitaire

- permettre une **montée en puissance des relocalisations** (le 11 juillet, seules 3 056 relocalisations avaient été réalisées sur les 160 000 prévues) ;

- répondre sans tarder aux **demandes de personnel des agences européennes, notamment celles du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)** pour aider la Grèce à traiter rapidement les demandes d'asile et réduire les conséquences humanitaires de l'attente, notamment dans les *hotspots* ;

- **augmenter significativement le nombre de places de réinstallation** : alors que le besoin à l'échelle mondiale concerne 1,19 million de personnes, l'UE n'avait réalisé, le 11 juillet dernier, que 8 268 des 22 500 réinstallations auxquelles elle s'était engagée, dont 735 dans le cadre de l'accord UE-Turquie. En outre, depuis l'accord UE-Turquie, il n'existe plus d'engagements européens de réinstallation au **profit de la Jordanie et du Liban**. Il est urgent de rehausser l'effort européen ;



Camp de Za'atari en Jordanie, abritant 80 000 réfugiés syriens, juillet 2015, © UNHCR/C. Herwig

- conforter le **cadre européen des visas pour asile et développer leur utilisation**, afin de permettre à davantage de

personnes en besoin de protection internationale de se rendre dans un Etat membre pour y demander l'asile ;

- offrir aux migrants un **primo-accueil digne sur le territoire national**, par la mise à disposition d'hébergements en nombre suffisant et la fourniture des services de base sur les sites concernés, particulièrement à Calais ;



Calais, le centre d'accueil provisoire et la « jungle » avril 2016

- permettre un meilleur suivi et une **meilleure prise en charge des mineurs isolés sur le territoire national**, notamment par la création de lieux de protection sur sites et l'élaboration de solutions adaptées ;

- **soutenir les réfugiés dans les pays de premier accueil**, en tenant, s'agissant des réfugiés syriens, les engagements pris lors de la **Conférence de Londres du 4 février 2016** et en réévaluant les contributions versées aux agences humanitaires onusiennes.

2°) Favoriser le renforcement de l'implication de l'UE

- en **matière de politique étrangère et de gestion des crises**, en vue du règlement du **conflit syrien** et de la consolidation de la **Libye**, compte tenu de l'incidence de la situation de ces pays sur les flux de réfugiés et de migrants ;

- en **matière de protection des frontières extérieures de l'UE**, par l'adoption et la mise en œuvre rapides de la réforme de Frontex et des mesures visant à renforcer les contrôles : interrogation systématique des bases de données policières lors du franchissement des frontières extérieures, mise en place du système d'entrée/sortie, alimentation systématique et interopérabilité des

différentes bases, détection des faux documents d'identité... Il faudrait aussi autoriser sans plus attendre **l'accès direct de Frontex aux systèmes d'information européens** (SIS, VIS, et Eurodac).



Frontex Eurosur

- dans le domaine de l'asile, par un meilleur partage de la charge des réfugiés, une plus grande harmonisation des règles et un rôle accru de l'EASO ;

3°) Intensifier la lutte contre les passeurs

- par un **renforcement de la coopération** policière et judiciaire, **bilatérale et multilatérale** et le développement par Europol de son activité d'analyse opérationnelle ;
 - par une **surveillance renforcée des flux financiers et d'internet** ;
 - par le développement des capacités d'identification des **documents d'identités frauduleux** ;
 - par la promotion de la ratification et la mise en œuvre de la **Convention de Palerme**.

4°) Lutter contre les causes profondes de la migration irrégulière

- aider les Etats d'origine et de transit à mieux **contrôler les flux irréguliers** grâce à la coopération policière, la consolidation

des capacités de réadmission et le soutien aux retours volontaires ;

- contribuer au **renforcement de l'information** et de la **protection** des migrants et des réfugiés dans les pays tiers ;

- **soutenir le développement économique des pays d'origine** par une aide significative, des financements innovants et par une réorientation des priorités de l'aide au développement en faveur de la maîtrise de la démographie, de l'agriculture et de l'éducation ;

-concrétiser les **pactes migratoires incitatifs avec les pays d'origine et de transit** dans le cadre de l'UE.

5°) Elaborer une véritable politique migratoire nationale

L'ouverture raisonnée de **voies légales de migration**, en fonction des besoins du marché du travail, serait une manière d'inciter les pays d'origine à coopérer à la lutte contre les flux irréguliers et d'offrir aux migrants des alternatives aux dangers des routes irrégulières.



Réfugiés syriens à la frontière serbo-croate
 Francesco Malavolta / IOM 2015

6°) Débattre aussi des migrations au plan mondial

Compte tenu de son caractère global, la problématique migratoire a vocation à **être abordée à l'échelle internationale** et doit trouver sa place dans le cadre onusien.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées
 Pour consulter l'intégralité du rapport sur le site du Sénat :
<http://www.senat.fr/notice-rapport/2015/r15-795-notice.html>



M. Jacques Legendre
 (Les Républicains – Nord)



M. Gaëtan Gorce
 (Socialiste et Républicain – Nièvre)