



Pacte sur la migration et l'asile : l'heure de vérité

Le 23 septembre 2020, la Commission européenne présentait le « Pacte sur la migration et l'asile », afin en particulier de tirer les leçons de la crise migratoire de 2015-2016. Ce Pacte visait à favoriser la coopération européenne en développant une « approche globale », inédite au niveau européen, pour mettre en cohérence contrôles aux frontières, politique migratoire et politique de l'asile.

Cet ensemble de textes a donné lieu à de **longues négociations**, menées dans un contexte de hausse régulière des franchissements irréguliers des frontières externes de l'Union européenne et des demandes d'asile en France, avant une baisse constatée en 2025. **Le Pacte sur la migration et l'asile a été définitivement adopté en mai 2024.**

À titre principal, **le Pacte introduit un renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'Union européenne** (mise en place d'un « filtrage » des étrangers en situation irrégulière et de procédures accélérées d'asile et de retour « à la frontière »), **actualise le régime d'asile commun applicable en Europe**, en particulier en harmonisant les procédures, en améliorant les garanties accordées aux demandeurs d'asile et en prévoyant un mécanisme de solidarité, et **prévoit l'adaptation de ce cadre juridique en cas de crise migratoire.**

La France, qui a largement contribué au compromis final, peut s'estimer satisfaite de ce dernier. Alors que **le Pacte doit devenir opérationnel le 12 juin 2026**, le Gouvernement a déposé, le 8 avril dernier, un projet de loi d'habilitation qui lui permettra de prendre par ordonnances les mesures d'adaptation et de transposition du Pacte en droit français.

La Conférence des Présidents a décidé de consulter la commission des affaires européennes sur ce projet de loi. Ce rapport d'information explique ainsi les origines, le contenu et les conséquences du **Pacte sur la migration et l'asile** pour notre pays.





Les principales recommandations

- 1.** **Au niveau européen** : afin de s'assurer que tous les États membres « jouent le jeu », prévoir un **point d'étape**, assuré par la Commission et le Conseil, sur la mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile, **dans six mois puis chaque année** dans le rapport annuel sur la situation migratoire et de l'asile. Il est essentiel que le Conseil, représentant des États membres, soit associé à cette évaluation.
- 2.** **Au niveau national, à l'occasion de l'examen du projet de loi d'habilitation à légiférer par ordonnances, nécessité pour le Gouvernement de faire preuve d'une totale transparence à l'égard du Parlement sur les principaux points de mise en œuvre du Pacte :**
 - sur les échéances et le respect, par la France, de son plan national de mise en œuvre du Pacte ;
 - sur les coûts prévisionnels de mise en œuvre du Pacte, sur l'évolution du budget national ainsi que des crédits réellement consommés et sur la pérennité du soutien budgétaire européen dans le cadre des négociations sur le futur cadre financier pluriannuel 2028-2034 ;
 - sur les conséquences, pour notre pays, du cycle de gestion de la migration et l'asile.
- 3.** En particulier, **en vue de la rédaction des ordonnances**, demande au Gouvernement de **transmettre au Parlement la liste des « clauses optionnelles » des textes du Pacte**, qui laissent aux États membres une marge d'appréciation, et **d'instituer un dialogue avec le Parlement sur les modalités d'activation de ces clauses.**
- 4.** En complément de la mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile, **maintenir la vigilance du Sénat** sur les négociations en cours concernant la proposition de **règlement sur les « retours »** et sur la **future révision du mandat de l'agence Frontex.**

I. Les principales dispositions du Pacte sur la migration et l'asile

A. Qu'est-ce que le Pacte européen sur la migration et l'asile ?

Le Pacte sur la migration et l'asile est un ensemble de textes (neuf règlements et une directive) coordonné par une communication générale, qui a été présenté par la Commission européenne en septembre 2020. Son principal objectif est de **renforcer la coopération européenne en matière de politique migratoire et de l'asile**, en tirant les leçons, d'une part, de la crise migratoire de 2015-2016, au cours de laquelle l'afflux irrégulier de migrants (1,82 million en 2015) avait paralysé les règles européennes et incité les États membres au « chacun pour soi » et, d'autre part, de l'échec de la réforme du régime d'asile commun proposée en 2016.

Les négociations du Pacte, longues et complexes, ont duré jusqu'en décembre 2023. **La réforme a été définitivement adoptée en mai 2024.**

B. Les principales dispositions du Pacte

Pour la première fois au niveau européen, **le Pacte sur la migration et l'asile** prévoit une « approche globale » mettant en cohérence les politiques migratoires, de l'asile et de contrôles aux frontières des États membres de l'Union européenne. Ses principales dispositions sont les suivantes :

- **un renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'Union européenne**, avec l'instauration d'un « **filtrage** » (triple contrôle d'identité/sanitaire/de sécurité), qui concernera les étrangers ayant tenté de franchir irrégulièrement ces frontières. Des **procédures accélérées d'asile et de « retour » à la frontière**, obligatoires en cas de risque pour l'ordre public, de fraude ou de faible taux de reconnaissance (inférieur à 20 %) sont aussi instaurées ;
- **une refonte d'ensemble des règles européennes de l'asile**, tant pour la désignation de l'État membre responsable d'un demandeur (procédure « Dublin »), avec une réduction des délais et un allongement de la prise en charge, que pour l'octroi de conditions matérielles d'accueil des demandeurs (hébergement, allocation...), désormais accessibles dès la présentation d'une demande d'asile ;
- **un renforcement des droits des demandeurs d'asile** au cours du traitement de leur demande (aide et conseils juridiques gratuits ; prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA)...) et une **obligation de coopération imposée au demandeur** pendant la procédure ;
- **la mise en place d'un mécanisme de solidarité** qui, sur la base d'un cycle annuel de gestion de la politique migratoire et de l'asile, doit désigner les États membres « sous pression » migratoire, afin de leur permettre de **bénéficier de relocalisations de demandeurs d'asile dans d'autres États membres ou de soutien financiers**. Pour l'année 2026, Chypre, l'Espagne, la Grèce et l'Italie ont été définis comme étant « sous pression migratoire » ;
- **une extension du système d'information « Eurodac »**, qui recense aujourd'hui les demandeurs d'asile et leurs empreintes digitales et qui, avec le Pacte, collectera aussi les données des étrangers en situation irrégulière, ou débarqués dans un port européen à l'issue d'une opération de recherche en mer, et, à compter de 2029, des bénéficiaires de la protection subsidiaire (ex : Ukrainiens chassés par la guerre d'agression menée par la Russie depuis 2022).

Le Pacte en données chiffrées :

Les procédures « à la frontière » dureront au maximum 7 jours (« filtrage »), 12 semaines (asile) et 12 semaines (« retour »).

Pour mener les procédures « à la frontière », la « capacité adéquate » a été arrêtée, pour l'Union européenne, à 30 000 places, dont 615 pour la France.

Dans le cadre du mécanisme de solidarité, un effort global de 30 000 relocalisations par an est envisagé. Pour les États membres souhaitant plutôt contribuer financièrement à la solidarité, cette contribution se fera sur la base suivante : 20 000 euros par demandeur d'asile.

Source : Commission européenne

II. Et maintenant ? Le 12 juin 2026, le Pacte sera opérationnel

A. Une période de transition de deux ans pour se préparer

Une fois le Pacte sur la migration et l'asile adopté, **les États membres avaient deux ans pour se préparer à sa mise en œuvre. En effet, le 12 juin prochain, le Pacte sera opérationnel**, certains textes qui le composent entrant en vigueur à cette date et d'autres le 1^{er} juillet 2026. Cette phase de préparation a été marquée par une intense coordination, avec un plan commun de mise en œuvre du Pacte, publié par la Commission européenne dès juin 2024, et des plans nationaux, adoptés en décembre 2024.

Par ailleurs, le **premier cycle annuel de gestion de la migration et de l'asile** a été ouvert à l'automne 2025 avec un bilan général de la situation établi dans un rapport de la Commission (11 novembre 2025). Pour 2026, **4 États membres ont été reconnus comme étant « sous pression migratoire » (Chypre, Espagne, Grèce, Italie)**, ce qui leur permettra de bénéficier de relocalisations et de contributions financières. 12 autres États membres, dont la France, ont été définis comme « *exposés à un risque de pression migratoire* » (ce qui peut leur permettre d'avoir un appui technique renforcé de l'agence européenne de l'asile et de Frontex), et 6 États membres connaissent une « *situation migratoire importante* » (ce qui peut leur permettre de baisser leurs contributions de solidarité).

Enfin, la **réserve annuelle de solidarité pour 2026** a été définie par le Conseil en décembre 2025. Elle est basée sur 21 000 relocalisations et 420 000 euros de contributions financières. Dans ce cadre, **la France a pris l'engagement d'assumer 3 361 relocalisations.**

B. Le Pacte sur la migration et l'asile, un défi multiple pour la France

1. Un défi juridique

La mise en œuvre du Pacte sur la migration et de l'asile en France va être assurée par un **projet de loi d'habilitation** autorisant le Gouvernement à prendre ces mesures par ordonnances, déposé le 8 avril dernier. **La commission des affaires européennes du Sénat regrette ce dépôt tardif, alors que ces mesures d'adaptation auraient pu être présentées il y a plusieurs mois déjà.**

L'application du Pacte va en effet avoir des « implications majeures » sur le droit français de l'asile, en particulier **en remodelant 40 % du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)**, ce qui implique la suppression, la réécriture ou la création de centaines d'articles.

Tant que les mesures d'adaptation prévues par les ordonnances ne seront pas adoptées, une **période de « vulnérabilité juridique »** va s'ouvrir à compter du 12 juin 2026, les dispositions du droit national contraires au Pacte devant être écartées. **Le risque de contentieux multiples et d'une paralysie du système d'asile n'est pas à écarter.**

Simultanément, les États membres auront des marges de manœuvre dans l'application du Pacte, du fait de nombreuses « clauses optionnelles ». À titre d'exemple, les États membres pourront autoriser leurs services compétents à user de la contrainte pour effectuer le relevé des données biométriques des personnes recensées dans le fichier Eurodac.

La commission des affaires européennes demande la **communication de l'ensemble de ces clauses et l'instauration d'un dialogue approfondi entre le Gouvernement et le Parlement sur les modalités de leur activation (recommandation n°3).**

2. Un défi logistique

Le Pacte suppose un effort très important de mise à niveau logistique. En particulier, en prévoyant le doublement du nombre de places en zone d'attente dans les aéroports à trafic international (création de 315 places hébergement pour respecter la « capacité adéquate » de 615 places prévue pour que la France mène des procédures à la frontière). La France ne respectera pas cette échéance au 12 juin 2026 mais, *a priori*, plutôt fin 2026. En outre, les modalités de cette augmentation des capacités semblent toujours en discussion.

3. Un défi financier et des incertitudes

Le plan national de mise en œuvre du Pacte (décembre 2024) chiffrait à 508 millions d'euros les coûts supplémentaires liés à la préparation du Pacte sur 2025-2027, dont 122 millions sur 2026. Devait s'y ajouter une croissance des dépenses relative à l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) (+ 85,4 millions d'euros), dont les règles de versement s'élargissent. Lors des débats sur le projet de loi de finances initiale pour 2026, les crédits de paiement prévus au titre de la mission « asile, migration et intégration » préparation du Pacte étaient de 84,8 millions d'euros. Selon le ministre de l'intérieur, les prévisions budgétaires s'établissent à 82,5 millions d'euros pour 2027, mais pourraient évoluer en fonction des décisions de la conférence de budgétisation prévue en ce mois de mai 2026. Une plus grande transparence de la part du Gouvernement sur les coûts induits du Pacte apparaît ainsi nécessaire.

Par ailleurs, une partie des dépenses de la France au titre de la préparation du Pacte bénéficie d'un cofinancement de l'Union européenne, à travers le fonds « asile, migration et intégration » (FAMI) du budget européen. Les autorités françaises doivent se mobiliser dans les négociations du prochain cadre financier pluriannuel 2028-2034 pour préserver les montants actuels. Les crédits de la politique de cohésion, dont l'objet est de réduire les inégalités entre régions européennes, ne doivent pas être mobilisés pour financer la politique migratoire et de l'asile.

Sur l'ensemble de ces défis, la commission des affaires européennes appelle le Gouvernement à faire preuve de transparence (recommandation n°2).

C. Les suites du Pacte

Afin de compléter le Pacte sur la migration et l'asile, l'Union européenne examine à l'heure actuelle **une réforme de la « directive retour » de 2008**, afin d'accroître le nombre de « retour » d'étrangers en situation irrégulière, dans le respect des droits fondamentaux. Le Sénat a estimé que certaines dispositions du nouveau règlement n'étaient pas conformes au principe de subsidiarité mais a soutenu les objectifs de la réforme.

Le Pacte lui-même recommande par ailleurs de **renforcer la dimension externe de la politique migratoire européenne**, en signant des « partenariats stratégiques » avec des pays tiers clefs sur les routes migratoires, afin de limiter les départs de migrants vers l'Europe. L'Union européenne a ainsi signé des accords avec la Tunisie, la Mauritanie et l'Égypte.

Enfin, il faut signaler qu'à l'automne prochain, la Commission européenne devrait proposer une **modification du mandat de l'agence Frontex**, qui appuie les États membres dans leurs actions de contrôle des frontières. Sur ce point, [le Sénat s'était prononcé en 2023](#) pour demander le maintien d'une agence de soutien opérationnel, un pilotage politique renforcé par les états membres et un contrôle parlementaire impliquant les parlements nationaux de l'Union européenne.

Sur l'ensemble de ces dossiers majeurs, la commission des affaires européennes restera vigilante (recommandation n°4). Elle souhaite également que la mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile fasse l'objet d'un premier bilan dans six mois, afin d'établir si la « feuille de route » est respectée et si tous les États membres « jouent le jeu ». Par la suite, cette évaluation pourrait être intégrée au rapport annuel de la Commission européenne sur la situation de la migration et de l'asile, prévu par le Pacte lui-même (recommandation n°1).

POUR EN SAVOIR PLUS

Le **dossier législatif** du [projet de loi relatif à la mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile](#)

Le **dossier législatif** relatif à la [résolution européenne du Sénat sur les propositions de règlements sur le retour, les pays d'origine sûrs et les pays tiers sûrs](#)

Les [pages](#) de la commission des affaires européennes



Jean-François RAPIN
Président
Pas-de-Calais
Les Républicains



Ronan LE GLEUT
Rapporteur
Français établis hors de France
(Série 1)
Les Républicains



Audrey LINKENHELD
Rapporteuse
Nord
Socialiste, Écologiste et
Républicain

✉ secretariat.aff-europeennes@senat.fr ☎ 01.42.34.24.80

🌐 www.senat.fr