

EN ROUTE VERS DUBLIN IV : PARTAGER LES NORMES, LES RESPONSABILITÉS ET LES COÛTS

Henrik Enderlein | *Directeur du Jacques Delors Institut - Berlin*

Nicole Koenig | *Chercheur au Jacques Delors Institut - Berlin*

RÉSUMÉ

L'afflux massif de migrants a révélé les faiblesses existantes du régime d'asile européen commun (RAEC) et d'un de ses piliers, le système de Dublin. Bien qu'il existe des normes européennes communes, les choses se passent bien différemment en pratique. Les taux de reconnaissance divergents au sein des États membres encouragent les mouvements secondaires irréguliers des demandeurs d'asile. Un mécanisme de partage des responsabilités et des coûts entre les États membres fait également défaut.

Compte tenu de ces faiblesses et des profondes implications pour la sécurité et le fonctionnement de l'espace Schengen, l'Union européenne a lancé, au printemps 2016, un processus de réforme. Ce policy paper vise à contribuer à ce processus en proposant la « meilleure » solution pour une révision globale du système de Dublin, qui comprend des mesures dans les domaines de la protection des frontières, de la sécurité intérieure et de la coopération extérieure.

Notre proposition repose sur la conviction que l'afflux constant de migrants constitue un enjeu européen indivisible appelant à une réponse collective. Cette réponse devrait être axée sur des normes communes et mettre en pratique de manière efficace les principes de solidarité et de partage des responsabilités.

Concrètement, cette proposition repose sur cinq grands piliers :

- Une harmonisation des normes *de jure* et *de facto* au travers d'un statut d'asile européen unique et d'une agence européenne pour l'asile autonome et renforcée.
- Un partage des responsabilités plus juste grâce à un mécanisme de relocalisation qui tienne compte aussi bien des préférences des États membres que de celles des réfugiés.
- Une protection complète des frontières extérieures de l'UE dans le cadre d'une protection européenne renforcée des frontières et des côtes et d'une coopération plus étroite dans le domaine de la sécurité intérieure, notamment au niveau de l'échange d'informations, de la lutte contre le terrorisme et de la coopération des services de renseignement.
- Un meilleur partage global des responsabilités par le biais d'une aide étendue aux pays d'origine et de transit, d'un programme de réinstallation élargi et de voies d'accès légales plus accessibles pour les migrants économiques.
- Une répartition de la charge financière efficace à l'aide d'un Fonds Schengen global comportant quatre programmes thématiques : Asile et Intégration ; Frontières extérieures ; Sécurité intérieure et Coopération extérieure.

SOMMAIRE

INTRODUCTION : LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME APPROFONDIE	3
1. Une harmonisation des normes <i>de jure</i> et <i>de facto</i>	5
1.1. Un statut d'asile européen unique	5
1.2. Une agence européenne pour l'asile solide et autonome	7
2. Un partage des responsabilités équitable via la relocalisation	9
2.1. Un plus grand soutien de l'UE dans le traitement des demandes d'asile	9
2.2. Relocalisation et mise en correspondance des préférences	10
2.3. Incitations positives à la relocalisation	10
3. Affronter les risques de sécurité communs	12
3.1. Une agence Frontex rechargée	12
3.2. Une coopération renforcée en matière de sécurité intérieure	14
4. Le partage des responsabilités au niveau mondial	15
4.1. Une aide financière prévisionnelle	15
4.2. Des pactes équilibrés et ciblés	16
4.3. Des voies légales plus accessibles	18
5. Un partage concret de la charge financière	19
5.1. Un Fonds Schengen global	20
5.2. Solutions de financement	21
CONCLUSION : UNE MISE EN ŒUVRE PROGRESSIVE	23
BIBLIOGRAPHIE	25
SUR LES MÊMES THÈMES...	28

La version originale en anglais de ce Policy paper a été publiée le 29 juin 2016.

INTRODUCTION : LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME APPROFONDIE

En 2015, les déplacements de populations dans le monde entier ont été plus importants que jamais. Selon le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), un humain sur 122 était soit un réfugié, soit un déplacé interne ou encore un demandeur d'asile¹. L'Union européenne (UE) est l'une des principales destinations. En 2015, le nombre de primo-demandeurs d'asile s'est élevé à 1 255 600, soit plus du double de l'année précédente². La Commission européenne a estimé le nombre de nouveaux arrivants pour la période 2016-2017 à 2 millions³.

Ces flux migratoires massifs ont mis le régime d'asile européen commun (RAEC) sous grande pression et ont remis en cause l'un de ses piliers, le système Dublin III⁴. Ce système définit une série de critères pour l'attribution de la responsabilité concernant le traitement des demandes d'asile et la protection à un seul État membre⁵. En pratique, la responsabilité a été très souvent attribuée au pays où la première entrée irrégulière a eu lieu. L'objectif original de ces critères était d'empêcher deux phénomènes : l'« asylum shopping » (de multiples demandes d'asile dans différents États membres afin d'obtenir les meilleures conditions) et les « réfugiés en orbite » (des transferts en chaîne de réfugiés entre des États membres en l'absence d'une responsabilité claire).

Toutefois, l'afflux massif de migrants a révélé deux grandes failles dans la conception et la mise en œuvre du système de Dublin :

- Premièrement, le système n'est pas parvenu à supprimer les incitations à l'« asylum shopping ». L'objectif du RAEC est de garantir que toutes les demandes de protection sont traitées de la même façon en termes de procédure et de détermination du statut dans toute l'UE. En pratique, les procédures des États membres, les normes relatives à la détermination du statut et les conditions d'accueil varient grandement. Cette variation incite fortement les demandeurs d'asile à ignorer les règles de Dublin et à échapper à l'enregistrement dans l'État membre de première entrée afin de se rendre de façon irrégulière dans un État membre où les chances de bénéficier de l'asile ou de conditions plus favorables sont plus grandes.
- Deuxièmement, l'absence d'un mécanisme équitable de partage des responsabilités a incité les États membres à ne pas respecter les règles du RAEC. En 2015, certains pays en première ligne comme la Grèce, l'Italie ou la Croatie ne sont pas parvenus à enregistrer les migrants dans la base de données de l'UE de comparaison des empreintes digitales, Eurodac⁶. Une grande partie des migrants non enregistrés se sont donc rendus de manière irrégulière dans d'autres États membres, ce qui a entraîné une répartition inéquitable de la responsabilité concernant le traitement des demandes d'asile, l'accueil et la protection à plus long terme. En 2015, deux-tiers de toutes les primo-demandes d'asile ont été effectuées dans quatre États membres : la Hongrie, la Suède, l'Autriche et l'Allemagne⁷. Cette dernière a reçu à elle seule 35% de toutes les demandes.

L'UE a tenté de compenser les dysfonctionnements du système de Dublin par des mesures d'urgence telles que des fonds supplémentaires aux pays en première ligne, la création de centres de crise (« hotspots ») de

1. Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), *Des déplacements de populations plus importants que jamais*, 18 juin 2015.

2. Eurostat, *Communiqué de presse : Demandes d'asile dans les États membres de l'UE*, 4 mars 2016.

3. Zalan, Eszter, « EU expects 3 Mn migrants by 2017 », EU Observer, 5 novembre 2015.

4. Le RAEC repose sur cinq piliers : la directive sur les conditions d'accueil, la directive relative aux procédures d'asile, la directive relative aux conditions requises, le règlement Eurodac et le règlement de Dublin.

5. Le règlement de Dublin est contraignant pour tous les États membres de l'UE, ainsi que les États associés de l'espace Schengen : l'Islande, la Suisse, la Norvège et le Liechtenstein. Le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark bénéficient de dérogations concernant la refonte des directives sur les procédures d'asile, les conditions d'accueil et les conditions requises.

6. Zalan, Eszter, « EU launches migration cases against Croatia, Greece, Hungary and Italy », EU Observer, 10 décembre 2015.

7. Eurostat, *Communiqué de presse*, op. cit.

l'UE pour soutenir la Grèce et l'Italie dans l'identification, l'enregistrement et la prise d'empreintes digitales des migrants⁸, ainsi que la mise en place de deux mécanismes de relocalisation temporaires. Toutefois, notamment dans le dernier cas, la mise en œuvre a traîné. En juin 2016, les États membres avaient à peine garanti 5 % des 160 000 lieux de relocalisation et seuls 2 005 migrants avaient été réellement relocalisés. A ce rythme, il faudra plus de 50 ans à l'UE pour mettre en œuvre les mécanismes de relocalisation, par rapport aux deux ans prévus à l'origine.

Les dysfonctionnements du système de Dublin et la perception aiguë de menaces alimentée par une série d'attentats terroristes sur le sol européen mettent en péril l'ensemble du système Schengen. Plusieurs pays, dont l'Allemagne, l'Autriche, la Slovaquie, la Hongrie, la Suède, la Norvège, le Danemark et la Belgique ont rétabli temporairement des contrôles des frontières intérieures en 2015. Un rétablissement à long terme de ces contrôles aurait de grandes répercussions sur les plans économique, politique et social. Selon des études quantitatives, les coûts économiques annuels d'un effondrement de l'espace Schengen pourraient atteindre 143 milliards EUR⁹. Un sondage Eurobaromètre de novembre 2015 a révélé que les citoyens européens considéraient la libre circulation comme l'un des deux résultats les plus positifs de l'Union européenne, avec la paix entre les États membres¹⁰. Le même sondage a indiqué que deux-tiers des citoyens européens étaient en faveur d'une politique européenne commune en matière de migration. Le fait de ne pas être à la hauteur de ces attentes sur le long terme pourrait véritablement menacer le projet européen.

” LES ENJEUX
SONT GRANDS EN CE
QUI CONCERNE LA
PERFORMANCE DU
SYSTÈME DE DUBLIN ”

Les enjeux sont grands en ce qui concerne la performance du système de Dublin et nécessitent une réforme approfondie, permanente et globale. En mai 2016, la Commission européenne a proposé une réforme pour un « système plus équitable, plus efficace et plus durable »¹¹. Cette proposition est un bon point de départ, mais elle constitue déjà un recul par rapport aux projets de réforme plus ambitieux présentés précédemment par la Commission. Le système de partage des responsabilités proposé en mai 2016 demeure inéquitable et dicté par l'urgence. De plus, la proposition de la Commission met l'accent de façon disproportionnée sur des sanctions négatives pour contraindre à la fois les États membres et les migrants à respecter les règles européennes. Globalement, la proposition ne repose pas sur la logique équitable, durable et globale qu'elle promet. Il existe par ailleurs un véritable risque de la voir atténuée davantage durant de longues négociations. En effet, celles qui ont donné lieu au règlement de Dublin III ont duré en tout cinq ans.

Dans ce policy paper, nous présentons une « first best » solution pour une révision approfondie et globale du système de Dublin. Nous proposons de compléter cette révision par des mesures dans les domaines de la gestion des frontières, de la sécurité intérieure et de la politique étrangère, et de les relier dans le cadre d'une logique intégrée fondée sur la solidarité financière. La logique globale reflète la nature indissociable des dimensions intérieure et extérieure de la politique migratoire de l'UE. De plus, notre proposition repose sur la conviction que ces flux migratoires sans précédent représentent un enjeu européen inséparable qui nécessite une réponse collective. La solution proposée dans ce policy paper vise ainsi à partager les responsabilités en termes de normes, de migrants et de coûts de manière équitable, durable et permanente¹². Elle repose sur cinq grands piliers :

8. Dans le cadre des centres de crise (« hotspots ») de l'UE, le Bureau européen d'appui en matière d'asile, l'Agence européenne des frontières Frontex, l'Agence pour la coopération policière Europol et l'Agence pour la coopération judiciaire Eurojust coopèrent pour soutenir les pays en première ligne dans l'identification, l'enregistrement et la prise d'empreintes digitales des nouveaux migrants.

9. Michael Böhrer, Jan Limbers, Ante Pivac et Heidrun Weinelt, "Departure from the Schengen Agreement", GED Study, Bertelsmann Stiftung, février 2016. Pour une bonne vue d'ensemble, voir : Auf dem Brinke, Anna "The economic costs of non-Schengen: What the numbers tell us", Policy Paper No. 162, Jacques Delors Institut – Berlin.

10. Commission européenne, Eurobaromètre Standard 83, printemps 2015.

11. Commission européenne, Communication : Vers un régime d'asile européen commun durable et équitable, Bruxelles, 4 mai 2016.

12. Cette triple typologie du partage des responsabilités dans le domaine de la migration a été introduite par Gregor Noll. 'Les normes' font référence à des normes et règles harmonisées en matière d'asile ; 'les personnes' correspondent à la dispersion physique des migrants et 'les coûts' désignent la solidarité financière/les mécanismes de compensation (Gregor Noll (2000), „Negotiating Asylum”, The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection. The Hague, Boston, London).

- Une harmonisation des normes de jure et de facto
- Un partage des responsabilités plus équitable via la relocalisation
- Un renforcement du contrôle des frontières extérieures et de la coopération en matière de sécurité intérieure
- Un partage des responsabilités plus efficace au niveau mondial
- Une solidarité financière concrète via un Fonds Schengen global

Dans la suite de ce policy paper, nous présentons ces piliers plus en détail et terminons par une proposition de feuille de route concernant la mise en œuvre.

1. Une harmonisation des normes *de jure* et *de facto*

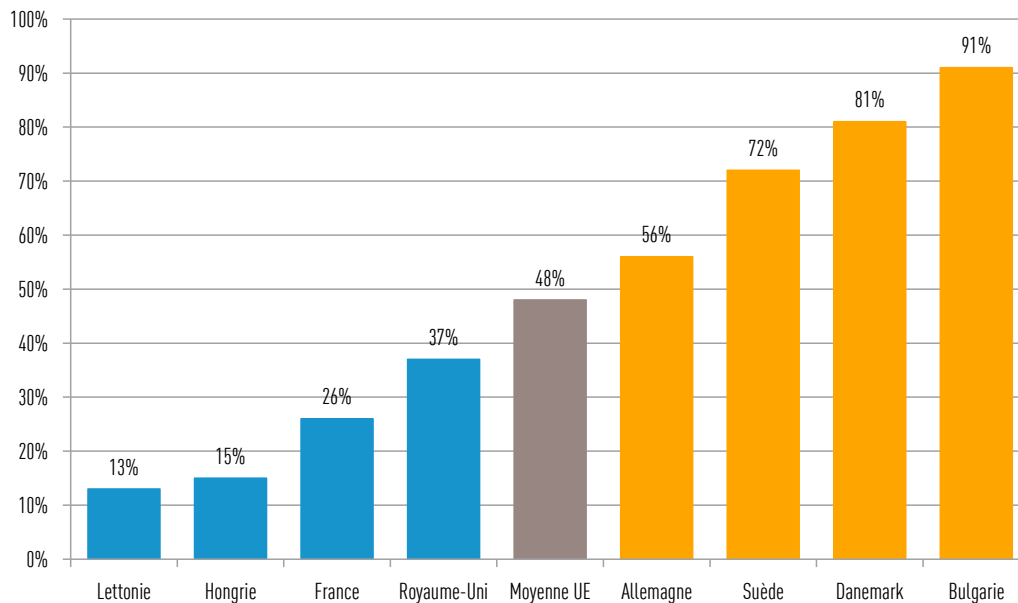
La base d'un système de Dublin performant est l'existence de normes comparables pour les demandeurs d'asile entre les États membres. Bien qu'il y ait des normes et des règles européennes communes, les écarts et disparités entre les États membres concernant leur mise en œuvre sont immenses. Il y a au moins deux raisons à cela. La première concerne le choix de l'instrument juridique. Ces normes sont définies par des directives européennes, qui laissent beaucoup de marge de manœuvre aux États membres concernant leur transposition juridique. La deuxième raison est l'absence d'un mécanisme de contrôle et de sanction efficace pour assurer le respect des règles par les États membres.

1.1. Un statut d'asile européen unique

Les défenseurs des droits de l'homme ont souvent reproché au RAEC d'offrir une « loterie de l'asile ». On observe notamment ce phénomène avec les différents taux de reconnaissance des réfugiés et des bénéficiaires d'une protection subsidiaire parmi les États membres. En 2015, les taux de reconnaissance moyens pour les décisions de première instance allaient de 13 % en Lettonie à 91 % en Bulgarie, la moyenne de l'UE se situant à 48 % (voir le Graphique 1). Cet écart souligne que les normes et procédures d'asile des États membres ne garantissent pas l'égalité de traitement. De plus, il existe de grandes différences au niveau des conditions d'accueil. Dans son rapport mondial de 2015, Human Rights Watch a qualifié les conditions en Italie, en Bulgarie, en Grèce et à Chypre d'« épouvantables »¹³. La situation était particulièrement alarmante en Grèce, où les demandeurs d'asile devaient souvent séjourner dans des centres de détention surpeuplés, avec un accès limité à des services, de l'aide ou des informations sur leur statut.

13. Human Rights Watch, « World Report 2015: European Union – EU Migration and Asylum Policy ».

GRAPHIQUE 1 ► Taux de reconnaissance d'une sélection d'États membres (2015)*



Source : Eurostat, 2016 (* Décisions de première instance pour les réfugiés et protection subsidiaire)

Le traité de Lisbonne prévoit une base juridique claire pour l'harmonisation de ces normes et procédures nationales en matière d'asile. L'article 78(2) du TFUE prévoit notamment l'introduction de :

- Un statut uniforme d'asile en faveur de ressortissants de pays tiers, valable dans toute l'Union ;
- un statut uniforme de protection subsidiaire pour les ressortissants des pays tiers qui, sans obtenir l'asile européen, ont besoin d'une protection internationale ; et
- des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut uniforme d'asile ou de protection subsidiaire.

Ces dernières années, l'UE a pris d'importantes mesures afin de transposer ces dispositions dans le droit dérivé. La directive relative aux conditions requises de 2011 fixe des critères communs pour la reconnaissance en tant que réfugiés ou bénéficiaires d'une protection subsidiaire et définit les droits qui devraient leur être accordés. Par ailleurs, la directive relative aux procédures d'asile de 2013 établit des procédures communes pour l'octroi et le retrait d'une protection internationale. Enfin, la directive révisée sur les conditions d'accueil de 2013 définit des normes communes pour les conditions de vie des demandeurs d'asile.

Dans sa communication d'avril 2016, la Commission va plus loin et propose la création d'une « procédure d'asile commune et unique »¹⁴. Concrètement, cela consiste à transformer les directives relatives aux procédures d'asile et aux conditions requises en des règlements, ce qui les rendrait directement applicables dans la législation nationale. La réforme proposée impliquerait de réduire des clauses discrétionnaires sur des aspects essentiels de la procédure d'asile tels que les règles d'admissibilité, le traitement des demandes ultérieures et sa durée maximale en première instance et au stade de l'appel. De plus, la Commission a suggéré de réviser la directive sur les conditions d'accueil afin de garantir une approche plus rationalisée entre les États membres.

Toutefois, ces propositions relatives à une harmonisation plus contraignante des normes doivent être prises avec précaution. La Commission a souligné qu'elles devraient permettre de réduire « les facteurs d'attraction injustifiés qui encouragent les départs vers l'UE ». Ces objectifs risquent de se traduire par un nivellement vers le bas au niveau des conditions d'accueil et des droits des migrants et par des normes inférieures dans des pays où elles sont actuellement élevées. Comme l'ont souligné plusieurs organisations de protection des droits de l'homme, cela irait à l'encontre de l'objectif affiché de créer une politique d'asile européenne plus humaine¹⁵. Par ailleurs, une convergence négative des normes ne supprimerait pas les véritables facteurs d'attraction tels

14. Commission européenne, *Communication : Vers un régime d'asile européen commun durable et équitable*, op. cit.

15. Voir par exemple : Human Rights Watch, "EU: Asylum proposals go in wrong direction", 8 avril 2016 ; Pro Asyl, „Neue Blaupausen aus Brüssel: Erste Einschätzungen von Pro Asyl“, 7 avril 2016.

que des réseaux familiaux ou sociaux préexistants, ou simplement la prospérité économique générale d'un État membre.

De plus, la Commission reste plutôt timide en ce qui concerne la reconnaissance mutuelle du statut de protection. Dans sa communication d'avril 2016, elle a proposé « d'harmoniser davantage les règles applicables aux documents d'identité pour les bénéficiaires d'une protection internationale » et a suggéré que « d'autres initiatives pourraient être prises à plus long terme pour développer la reconnaissance mutuelle de la protection accordée dans les différents États membres »¹⁶. La combinaison du verbe « pourraient » et de l'expression « à plus long terme » indique que la Commission ne prévoit pas de prendre des mesures significatives en termes de reconnaissance mutuelle positive prochainement. Pourtant, un statut d'asile européen uniforme et une protection subsidiaire constituent la base de la relocalisation des migrants parmi les États membres, ce qui ouvre la voie à un partage des responsabilités équitable conformément à l'article 80 du TFUE¹⁷.

A la lumière de la base juridique claire, la Commission européenne devrait compléter la création d'une procédure d'asile unique par un statut d'asile et de protection subsidiaire unique. Ce statut pourrait ainsi être accordé par n'importe quel État membre de l'UE. Si la réponse est positive, le bénéficiaire d'une protection recevrait un document d'identité européen reconnu par tous les États membres. Ces mesures remédieraient également au déséquilibre actuel, où les réponses négatives aux demandes d'asile sont mutuellement reconnues parmi les États membres, tandis que les réponses positives ne le sont pas.

” ACCORDER LA
LIBRE CIRCULATION
CONDITIONNÉE APRÈS
DEUX ANS ”

Pour permettre une intégration flexible dans tous les marchés du travail et systèmes éducatifs européens et lutter contre les mouvements secondaires irréguliers, l'UE devrait accorder la libre circulation conditionnée après deux ans¹⁸. Actuellement, la directive sur les résidents de longue durée (2003) n'accorde la libre circulation qu'après avoir séjourné de manière légale et ininterrompue dans un État membre pendant cinq ans. Pourtant, une durée de deux ans serait suffisante pour permettre aux réfugiés ou aux bénéficiaires d'une protection de s'installer et de s'intégrer dans l'État membre responsable d'eux au départ. Par ailleurs, les migrants n'auraient pas à attendre trop longtemps s'ils considèrent leurs perspectives d'intégration personnelle ou professionnelle meilleures dans un deuxième État membre. La directive sur les résidents de longue durée fixe des conditions relativement strictes pour s'installer dans un deuxième État membre, à savoir l'objectif établi d'exercer une activité économique ou de faire des études, le recours à des ressources suffisantes et à une assurance maladie. Ces conditions devraient rester en vigueur pour éviter de trop grandes disparités au niveau des responsabilités et des coûts de protection.

1.2. Une agence européenne pour l'asile solide et autonome

Un statut d'asile européen commun ne peut fonctionner que si les États membres respectent également les normes et procédures définies au niveau de l'UE. Pour permettre « une convergence dans l'évaluation des demandes de protection internationale au sein de l'Union », la Commission a proposé de transformer le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) en une Agence de l'Union européenne pour l'asile (AEA)¹⁹. A ce jour, l'EASO s'est surtout concentré sur la coordination, la formation, le renforcement des capacités et l'analyse de données. Si ces activités doivent continuer de faire partie du mandat de l'agence, ce dernier devrait être élargi pour inclure les tâches suivantes :

16. Commission européenne, *Communication : Vers un régime d'asile européen commun durable et équitable*, op. cit.

17. Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, *Après Dublin: le besoin urgent d'un véritable système européen d'asile*, 28 septembre 2015.

18. Guild, Elspeth; Costello, Cathryn; Garlick, Madeline; Moreno-Lax; Violeta "Enhancing the Common European Asylum System and alternatives to Dublin", Étude pour la Commission LIBE du Parlement européen, juillet 2015, p. 50.

19. Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile et abrogeant le règlement (UE) n° 439/2010*, Bruxelles, 4 mai 2016.

- Surveiller le respect des normes communes en matière d'asile par le biais d'un mécanisme dédié semblable au mécanisme d'évaluation et de suivi de Schengen
- Apporter une aide soutenue aux pays en première ligne en s'engageant à traiter les demandes d'asile conjointement avec les autorités nationales en cas d'afflux massif de réfugiés
- Intervenir en soutien des États membres, notamment de sa propre initiative, si des écarts importants sont observés par rapport aux normes ou règles européennes (par ex. des conditions d'accueil inférieures aux normes ou des taux de reconnaissance très divergents)
- Mettre en place et superviser un mécanisme de relocalisation contraignant afin de garantir une répartition équitable des bénéficiaires reconnus d'une protection (voir la section 2)

Ces compétences élargies devraient s'accompagner d'une hausse substantielle en termes de personnel permanent et de budget. En 2014, l'EASO comptait 86 employés, dont seuls 13 étaient chargés du soutien opérationnel. Le budget annuel pour 2015 était inférieur à 16 millions EUR²⁰. La Commission a proposé de faire passer le budget de l'AEA à 364 millions EUR pour la période 2017-2020 et son personnel à 500 employés, y compris des postes d'agents contractuels et intérimaires²¹. De plus, l'agence pourrait s'appuyer sur une équipe d'intervention d'au moins 500 experts détachés des États membres.

” LE NOMBRE
D'EMPLOYÉS PERMANENTS
DE L'AEA DEVRAIT ÊTRE
AUGMENTÉ ”

Ce renforcement pourrait rendre l'agence plus efficace, mais continue de dépendre d'experts nationaux détachés, qui n'ont pas toujours été disponibles²². Un rapport de juin 2016 souligne que les États membres n'ont proposé que 466 des 720 experts en asile demandés par l'EASO dans le cadre des mécanismes de relocalisation d'urgence²³. Le nombre d'employés permanents de l'AEA devrait être augmenté pour répondre aux exigences d'un système de centres de crise élargi et d'un mécanisme de relocalisation permanent (voir la section 2). De plus, l'AEA devrait avoir des branches nationales, avec des officiers de liaison dans les États membres, pour garantir un suivi permanent et une aide en temps voulu.

Dans sa communication d'avril 2016, la Commission a également présenté une proposition plus ambitieuse, où l'AEA deviendrait l'organe de décision central de l'UE pour l'asile et serait soutenue par une structure d'appel au niveau européen (Cour européenne du droit d'asile)²⁴. Dans ce modèle, les réponses aux demandes d'asile seraient faites au niveau central par l'AEA, tandis que les autorités nationales resteraient responsables de l'accueil et de l'intégration. Cette solution pourrait garantir une harmonisation des normes *de facto* et donner lieu à d'importantes économies d'échelle²⁵.

Cependant, elle comporterait également de grands changements institutionnels, juridiques et politiques. Au niveau institutionnel, elle nécessiterait d'augmenter le personnel et les ressources de manière bien plus considérable. Elle donnerait lieu à un transfert controversé des compétences juridiques au niveau européen. Ce transfert serait également problématique du point de vue du droit public car l'UE n'est pas partie de la Convention de Genève, tandis que les États membres le sont. Sur le plan politique, elle permettrait aux États membres de reporter leur responsabilité concernant les réfugiés au niveau de l'UE et de la blâmer en cas de dysfonctionnements. Pour préserver l'intégrité du RAEC et garantir la responsabilité du traitement des demandes d'asile, une harmonisation des normes *de jure* et *de facto* à travers l'UE devrait toujours s'accompagner d'une appropriation nationale.

20. Bureau européen d'appui en matière d'asile, *Programme de travail 2015*, septembre 2014, p. 36.

21. Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile et abrogeant le règlement (UE) n° 439/2010*, Bruxelles, 4 mai 2016.

22. Commission européenne, *Communication : Vers un régime d'asile européen commun durable et équitable*, Bruxelles, 4 mai 2016.

23. Commission européenne, *State of Play: Member States' support to Emergency Relocation Mechanism*, 2 juin 2016.

24. Commission européenne, *Vers une réforme du régime d'asile européen commun et une amélioration des voies d'entrée légale en Europe*, Bruxelles, 6 avril 2016.

25. Berger, Melissa et Heinemann, Friedrich, "Why and How There Should Be More Europe in Asylum Policies" ZEW Policy Brief, No 1, janvier 2016.

ENCADRÉ 1 ► Résumé des recommandations relatives à l'harmonisation des normes de jure et de facto

- Introduction d'une procédure d'asile unique
- Introduction d'un statut d'asile et de protection subsidiaire unique
- Introduction de documents d'identité communs en matière d'asile
- Libre circulation conditionnée après deux ans de résidence ininterrompue et légale
- Renforcement de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile en vue de garantir la convergence et le respect des normes

2. Un partage des responsabilités équitable via la relocalisation

En mai 2016, la Commission a suggéré de compléter le système de Dublin par un « mécanisme d'équité correctif »²⁶. Les demandeurs d'asile devront être relocalisés lorsqu'un État membre recevra un nombre de demandes d'asile disproportionné, allant au-delà de la valeur de référence (plus de 150 % de celle-ci). Si un État membre refuse de participer à la relocalisation, il devra s'acquitter d'une « contribution de solidarité » de 250 000 EUR pour chaque demandeur d'asile au profit de l'État membre de relocalisation. Cette proposition reste dictée par l'urgence et ne permet pas un partage des responsabilités équitable. Nous proposons plutôt un mécanisme de relocalisation post-reconnaissance qui s'appuie sur les enseignements tirés des mécanismes de relocalisation d'urgence de l'UE, ainsi que sur le projet pilote de relocalisation intra-européenne de Malte EUREMA²⁷.

2.1. Un plus grand soutien de l'UE dans le traitement des demandes d'asile

Lors de la conception des mécanismes de relocalisation, il est essentiel de déterminer s'ils devraient intervenir avant ou après le traitement initial des demandes d'asile. La relocalisation pré-reconnaissance correspond aux mécanismes de relocalisation d'urgence de l'UE. L'avantage est que le partage des responsabilités se fait à un stade précoce et que les demandeurs d'asile peuvent déjà commencer à s'intégrer dans l'État membre qui sera responsable d'eux au final durant la procédure d'asile initiale. Toutefois, la relocalisation pré-reconnaissance comporte d'importants aspects négatifs en pratique. La relocalisation immédiate d'un nombre élevé de demandeurs d'asile est coûteuse, difficile sur le plan logistique et longue en raison des procédures bureaucratiques correspondantes. Ces problèmes expliquent en partie les énormes retards au niveau de la mise en œuvre des mécanismes de relocalisation d'urgence de l'UE.

Un mécanisme de relocalisation post-reconnaissance comparable à celui du projet pilote EUREMA pourrait être plus réalisable. Pour ce faire, il faudrait maintenir les critères actuels de Dublin pour l'attribution de la responsabilité concernant le traitement des demandes d'asile, et notamment le principe du premier pays d'entrée. Le mécanisme de relocalisation ne s'appliquerait qu'aux réfugiés reconnus ou aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire. Bien sûr, l'inconvénient est que la responsabilité concernant le traitement des demandes d'asile, ainsi que les coûts correspondants, continuerait d'incomber à quelques pays en première ligne.

Pour alléger ce fardeau, l'UE devrait prévoir un soutien opérationnel accru et un dédommagement financier. Elle devrait renforcer et élargir le système de hotspots pour renforcer la capacité des pays en première ligne à identifier, enregistrer et traiter les migrants rapidement et conformément à leurs obligations juridiques et aux normes en matière de droits de l'homme. L'AEA renforcée pourrait soutenir les autorités nationales dans le cadre d'opérations de traitement conjoint des demandes d'asile. De plus, les pays en première ligne devraient recevoir un dédommagement financier selon le nombre de demandes d'asile traitées (voir la section 5).

26. Commission européenne, *Proposal establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*, Bruxelles, 4 mai 2016.

27. Le projet pilote EUREMA (2010-2011) avait pour objectif de relocaliser 225 personnes et la participation était volontaire. Douze États membres y ont régulièrement participé, tandis que huit États membres et pays associés ont conclu des accords bilatéraux avec Malte.

2.2. Relocalisation et mise en correspondance des préférences

La responsabilité concernant la protection à long terme et l'intégration des migrants devrait être partagée dans le cadre d'un mécanisme de relocalisation contraignant géré et contrôlé par l'AEA. Ce mécanisme devrait reposer sur une clé de répartition reflétant des indicateurs objectifs et quantifiables relatifs à la capacité d'intégration et d'absorption des États membres. De nombreuses clés de ce type existent, mais comme l'a souligné une étude du Centre international pour le développement des politiques migratoires, elles ne présentent pas de différences significatives en termes de répartition finale des migrants²⁸. Celle utilisée pour les mécanismes de relocalisation d'urgence de l'UE constitue un bon modèle. Elle repose sur les critères suivants :

- Taille de la population (40 %)
- PIB total (40 %)
- Nombre moyen de demandes d'asile reçues et nombre de réfugiés réinstallés durant les quatre dernières années (10 %)
- Taux de chômage (10 %)

UNE APPROCHE COERCITIVE DE LA RELOCALISATION CRÉE DES PROBLÈMES D'INTÉGRATION ET ENCOURAGE LES MOUVEMENTS SECONDAIRES IRRÉGULIERS

L'un des principaux enseignements du projet pilote EUREMA est qu'une approche coercitive de la relocalisation crée des problèmes d'intégration et encourage les mouvements secondaires irréguliers²⁹. Un mécanisme de relocalisation permanent devrait donc être complété par un outil flexible de mise en correspondance des préférences. Dans le cadre d'entretiens initiaux, les demandeurs d'asile devraient indiquer trois préférences en termes d'États membres fondées sur des critères qui sont importants pour une intégration réussie tels que les liens familiaux, les compétences linguistiques, les liens culturels ou de précédents séjours. La possibilité d'indiquer des préférences pourrait encourager les migrants à adopter un comportement plus stratégique à la lumière des probabilités d'être relocalisés dans certains États membres de l'UE. Les États membres devraient également indiquer leurs préférences concernant les caractéristiques des bénéficiaires d'une protection (par ex. situation familiale, compétences linguistiques ou formation professionnelle). Toutefois, selon l'expérience du projet pilote EUREMA et des mécanismes de relocalisation d'urgence de l'UE, les critères de préférence ne doivent pas être trop restrictifs (par ex. foi stricte, nationalité ou critères de minorité) et doivent être limités en nombre pour éviter un processus long et compliqué de mise en correspondance des préférences³⁰.

Un mécanisme flexible de mise en correspondance des préférences permettrait une meilleure co-appropriation et pourrait satisfaire les diverses préférences observées parmi les migrants et les États membres³¹. Toutefois, l'expérience a montré qu'il était impossible de satisfaire toutes les préférences³². La phase de mise en correspondance des préférences devrait ainsi être suivie d'une deuxième phase fondée sur un système de loterie, qui répartirait le reste des migrants selon la clé de répartition. L'AEA devrait être l'autorité de coordination centrale durant les phases de mise en correspondance des préférences et de loterie, soutenue par une base de données pan-européenne et un outil de mise en correspondance électronique. Si les bénéficiaires d'une protection refusent la relocalisation, ils devront rester dans le pays de première entrée, qui recevra un dédommagement financier en conséquence.

2.3. Incitations positives à la relocalisation

L'un des principaux problèmes rencontrés avec les mécanismes de relocalisation existants de l'UE est le non-respect des décisions. Les migrants rejettent souvent les décisions de relocalisation, s'enfuient ou décident

28. Centre international pour le développement des politiques migratoires, « An Effective Asylum Responsibility-Sharing Mechanism », octobre 2014.

29. Bureau européen d'appui en matière d'asile, *Fact Finding Report on intra-EU relocation activities from Malta*, juillet 2012.

30. Ibid.

31. Fernández-Huertas Moraga, Jesús et Rapoport, Hillel, "Tradable Refugee-Admission Quotas and EU Asylum Policy", Institute for the Study of Labor, Discussion Paper No. 8683, novembre 2014.

32. Bureau européen d'appui en matière d'asile, *Fact Finding Report*, op. cit

de retourner dans le pays du premier enregistrement après la relocalisation. Par ailleurs, de nombreux États membres sont réticents à relocaliser. En juin 2016, 24 États membres n'avaient garanti que 7 920 lieux de relocalisation, soit environ 5 % de ceux prévus dans le cadre des mécanismes de relocalisation d'urgence³³. La Commission européenne a prévu de remédier à ce problème de non-respect des décisions par des sanctions négatives imposées aux États membres et aux migrants. Nous suggérons de rééquilibrer ces « bâtons » par des « carottes » et de fournir aux migrants des informations plus approfondies.

L'expérience du projet EUREMA a montré que des séances d'information et d'orientation culturelle étaient essentielles pour former des attentes réalistes au sujet de l'État membre de relocalisation affecté. Des organisations internationales telles que le HCR des Nations unies et l'OIM pourraient aider l'UE à fournir ces informations. Il s'agit d'un aspect particulièrement important si les premiers choix des migrants en termes d'États membres ne peuvent être satisfaits.

L'UE devrait également donner aux migrants des incitations positives immédiates à la relocalisation. La délivrance d'un document de réfugié européen ou de protection subsidiaire devrait s'accompagner de la fourniture d'un permis de travail ou de séjour temporaire, uniquement valable dans l'État membre de relocalisation. La capacité à travailler librement et immédiatement dans le pays de relocalisation permettrait de lutter contre les mouvements secondaires irréguliers. Une étude de janvier 2016 du Fonds monétaire international estime que la vague de réfugiés devrait se traduire par une hausse modérée de la croissance du PIB en Europe due à l'expansion budgétaire et au développement de l'offre de main-d'œuvre³⁴. L'impact économique à plus long terme dépendra essentiellement de l'intégration des migrants sur le marché du travail. Les États membres devraient donc supprimer les restrictions en vigueur sur leurs marchés du travail pour permettre à ceux qui le souhaitent d'intégrer ces derniers, et soulager ainsi les systèmes de protection sociale. Parmi les restrictions actuelles figurent des interdictions de travailler pour les travailleurs indépendants en Suède et au Royaume-Uni ou des examens du marché du travail dans des États membres tels que l'Allemagne³⁵, la Grèce ou la Hongrie, qui conditionnent l'accès à leur marché du travail au fait de prouver qu'aucun travailleur domestique ou migrant européen n'aurait pu occuper ce poste³⁶.

Des incitations positives sont également nécessaires pour encourager les États membres à participer au mécanisme de relocalisation. L'un des principaux problèmes rencontrés avec les mécanismes existants est que le dédommagement financier prévu par l'UE ne correspond pas aux coûts encourus par les États membres. Dans le cadre du mécanisme de relocalisation d'urgence, les États membres reçoivent un montant forfaitaire de 6 000 EUR par migrant relocalisé. La Commission européenne a elle-même estimé au préalable le coût moyen par réfugié relocalisé à 8 000 EUR³⁷. Toutefois, plutôt que de renforcer la solidarité financière, elle a proposé de mettre en place des sanctions budgétaires.

” RÉÉQUILIBRER CES
SANCTIONS PAR DES
INCITATIONS POSITIVES
VIA UN NOUVEAU FONDS
SCHENGEN ”

Nous suggérons de rééquilibrer ces sanctions par des incitations positives via un nouveau Fonds Schengen. Ce système changerait peu de chose pour un État membre recevant le nombre de bénéficiaires d'une protection qui lui est assigné selon la clé de relocalisation. Si un État membre accepte d'accueillir plus de migrants que le chiffre qui lui est assigné selon la clé de relocalisation, il recevrait un dédommagement financier conforme au chiffre évoqué ci-dessus. Toutefois, si un État membre n'assume pas sa part selon la clé, il contribuerait davantage au Fonds que ce qu'il recevrait de ce dernier. Le Fonds Schengen établirait ainsi un système automatique d'incitations posi-

33. Eurostat, *Communiqué de presse*, op. cit.

34. Aiyar, Shekhar; Barkbu, Bergljot; Batini, Nicoletta; Berger, Helge; Detragiache, Enrica; Dizioli, Allan; Ebeke, Christian; Huidan, Lin Huidan; Kaltani, Linda; Sosa, Sebastian; Spilimbergo, Antonio; Topalova, Petia « *The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges* », Fonds monétaire international, Staff Discussion Notes 16/2, 2016.

35. En Allemagne, les dispositions concernant des examens du marché du travail obligatoires ont été assouplies ces dernières années. Selon une nouvelle loi d'intégration de 2016, les examens du marché du travail pour les demandeurs d'asile doivent être suspendus pendant trois ans dans les régions où la situation de l'emploi le permet.

36. Konle-Seidl, Regina et Bolits, Georg, « *Labour Market Integration of Refugees: Strategies and good practices* », Étude pour la Commission EMPL du Parlement européen, mars 2016, p. 33.

37. Commission européenne, Direction générale des affaires intérieures, « *Study on the Feasibility of Establishing a Mechanism for the Relocation of Beneficiaries of International Protection* », Copenhague, 2010.

tives et négatives, tout en reflétant la capacité d'intégration individuelle des États membres (pour plus d'informations, voir la section 5).

ENCADRÉ 2 ▶ **Résumé des recommandations pour un partage des responsabilités plus équitable**

- Attribution de la responsabilité pour le traitement des demandes d'asile selon les critères actuels de Dublin
 - Soutien de l'UE aux pays en première ligne via un système de centres de crise et une AEA renforcés
 - Relocalisation post-reconnaissance fondée sur une clé contraignante et deux phases :
 - Une mise en correspondance des préférences entre les États membres et les migrants
 - Une mise en correspondance résiduelle dans le cadre d'un système de loterie
 - Incitations positives à la relocalisation pour les migrants et les États membres
-

3. Affronter les risques de sécurité communs

La coïncidence des flux migratoires massifs et de la série d'attentats terroristes sur le sol européen a alimenté de grandes inquiétudes en termes de sécurité. Bien que ces deux phénomènes soient fondamentalement différents, ils ont souvent été mélangés dans le débat politique. Le rétablissement des contrôles des frontières intérieures peut être considéré comme la manifestation de ces inquiétudes, qui ont été renforcées par des défaillances nettes au niveau du contrôle des frontières extérieures de l'UE. Ces inquiétudes se sont également traduites par le refus du gouvernement polonais de participer au mécanisme de relocalisation d'urgence de l'UE pour des raisons de sécurité au lendemain des attentats terroristes du 13 novembre 2015 à Paris. Un système de Dublin révisé ne peut fonctionner que si ces inquiétudes sont dissipées par un contrôle plus efficace des frontières extérieures et une coopération renforcée en matière de sécurité intérieure.

3.1. Une agence Frontex rechargée

En 2015, seuls 23 % des migrants qui ont traversé illégalement la frontière Schengen ont dû donner leurs empreintes digitales selon le règlement Eurodac, avec de grandes disparités selon les États membres³⁸. La situation a été particulièrement dramatique en Grèce, où plus de 868 000 personnes sont entrées illégalement via la mer Égée, dont seulement 8 % ont dû donner leurs empreintes digitales à partir de septembre 2015³⁹. Ces disparités empêchent les autorités d'effectuer les contrôles de sécurité nécessaires par rapport aux bases de données nationales ou européennes pertinentes. La capacité limitée de l'UE à renvoyer des migrants en situation irrégulière non éligibles à une protection internationale pose également problème. En 2014, le taux de retour moyen de l'UE était de 40 % et seulement de 16 % pour les migrants de certains pays africains⁴⁰.

L'UE a pris toute une série de mesures pour remédier à ces défaillances. La mise en œuvre de l'approche des centres et zones de crise (« hotspot approach ») en Grèce et en Italie a considérablement amélioré le respect du règlement Eurodac. La proportion de migrants dont les empreintes digitales ont été recueillies est passée de 8 % à 78 % en Grèce et de 36 % à 87 % en Italie entre septembre 2015 et janvier 2016. De plus, la Commission a publié un plan d'action de l'UE en matière de retour et un manuel sur le retour commun en septembre 2015, qui comportent toute une série de mesures que les États membres doivent prendre à court et moyen terme pour un retour plus efficace et standardisé⁴¹.

38. Ibid.

39. Commission européenne, *Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route*, Bruxelles, 4 mars 2016, p. 4.

40. Commission européenne, *État d'avancement de la mise en œuvre des actions prioritaires prévues par l'agenda européen en matière de migration*, Bruxelles, 10 février 2016, p.18

41. Commission, européenne, *Crise des réfugiés : La Commission européenne engage une action décisive*, communiqué de presse, Bruxelles, 9 septembre 2015.

TABLEAU 1 ► Le Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes

PRINCIPAUX CHANGEMENTS PAR RAPPORT À FRONTEx	TENEUR DES CHANGEMENTS		
UN RÔLE DE CONTRÔLE ET DE SUPERVISION	Un centre de contrôle et d'analyse des risques pour contrôler les flux migratoires	Des officiers de liaison détachés dans les États membres pour les frontières « à risque »	Obligation pour les États membres à prendre des mesures pour réagir en cas de situations délicates
UN RÔLE RENFORCÉ EN MATIÈRE DE RETOURS	Un Bureau européen des retours intégré à l'Agence	Déploiement d'équipes d'intervention européennes pour les retours	Un document de voyage européen uniforme destiné au retour
DES MOYENS HUMAINS ET TECHNIQUES SUPPLÉMENTAIRES	Au moins 1500 experts pouvant être déployés en moins de 3 jours : « Réserve à réaction rapide de garde-frontières »	Possibilité d'acquérir soi-même son équipement et de recourir à un parc d'équipement technique	Des ressources humaines doublées par rapport aux effectifs de Frontex pour atteindre un effectif permanent de 1000 personnes en 2020
DES INTERVENTIONS SIMPLIFIÉES SUR LE TERRAIN	Possibilité pour les États membres de demander des opérations conjointes et des interventions rapides aux frontières	Possibilité pour l'UE d'adopter une décision de mise en oeuvre dans le cas où un État membre ne peut ou ne veut pas prendre les mesures nécessaires	Pas d'exigence de vote à l'unanimité / organisme preneur de décision proposé à ce stade : Commission, dans le cadre de la comitologie

Source : Bertoni and Vitorino (2016), données de la Commission européenne.

Toutefois, l'étape la plus importante a été la proposition de la Commission de transformer l'agence de gestion des frontières Frontex en un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (*European Border and Coast Guard*, EBCG) à part entière. Le projet de règlement de décembre 2015 prévoyait un mandat renforcé, un budget deux fois supérieur et une hausse du personnel permanent de 400 à 1 000 employés d'ici à 2020⁴² (pour un résumé des propositions, voir Tableau 1). Ce projet a suivi assez rapidement la procédure législative ordinaire et un accord informel sur le texte a été trouvé le 21 juin 2016⁴³. Toutefois, trois points controversés devront être revus pour que l'EBCG devienne un acteur européen vraiment efficace et autonome.

Le premier point est le droit d'intervenir. Le projet de règlement de décembre 2015 prévoit que l'EBCG pourra intervenir dans un État membre sans sa permission et sur la base d'un acte d'exécution de la Commission si la situation à la frontière menace le fonctionnement de l'espace Schengen. Compte tenu de préoccupations relatives à la souveraineté nationale, cette disposition a été atténuée. Selon le compromis de juin 2016, la décision d'intervenir ne peut être prise qu'à la majorité qualifiée du Conseil et l'État membre concerné doit accepter le plan opérationnel avant de pouvoir déployer l'EBCG⁴⁴. Si l'État membre refuse de suivre la décision du Conseil, les autres pourront rétablir temporairement les contrôles des frontières intérieures.

Cet amendement limite la capacité de l'EBCG à remédier aux défaillances nationales. Dans ce contexte, un exemple pertinent a été le refus de la Grèce de l'aide de l'UE pour remédier aux défaillances au niveau du contrôle de ses frontières extérieures en 2015. Ce n'est qu'après une forte pression et la menace d'être exclu de l'espace Schengen pendant deux ans que le gouvernement a accepté l'aide de l'UE à l'enregistrement⁴⁵. Pour régler ces problèmes en temps opportun, l'EBCG devrait pouvoir être déployé sans l'accord préalable de l'État membre en question.

Le second point de controverse a été le rôle de l'EBCG dans les activités de recherche et de sauvetage. Le projet de règlement a identifié « l'absence d'un rôle explicite pour mener des opérations de recherche et de sauvetage » comme l'une des principales lacunes de Frontex et a annoncé un rôle plus autonome de l'EBCG. Toutefois, ce rôle a été réduit à une aide technique et opérationnelle aux activités des États membres⁴⁶. Pour tenir son engagement de sauver des vies en Méditerranée, l'UE devrait donner à l'EBCG le mandat clair de lancer des opérations conjointes et des interventions aux frontières en soutien des activités de recherche et de sauvetage, et lui fournir l'équipement technique nécessaire⁴⁷.

42. Commission européenne, *Proposal for a Regulation on the European Border and Coast Guard*, Strasbourg, 15 décembre 2015.

43. Commission européenne, *Approbation de la proposition relative au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes*, communiqué de presse, Bruxelles, 22 juin 2016.

44. Parlement européen, *La commission des libertés civiles soutient le nouveau corps européen de garde-frontières et de garde-côtes*, 30 mai 2016.

45. Zalan, Eszter, « Greece accepts EU border help under Schengen threat », *EU Observer*, 4 décembre 2015.

46. Peers, Steve, « The EU Border Guard takes shape », *Statewatch*, 13 mars 2016.

47. HCR, « Comments on the Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard », avril 2016.

Le troisième point concerne le personnel de l'EBCG. La Commission a suggéré de passer le nombre d'employés permanents à 1 000 d'ici à 2020. Toutefois, l'EBCG ne disposera pas de ses propres garde-frontières européens, mais devra compter sur une réserve de 1 500 garde-frontières nationaux. Son influence sur la gestion des frontières continuera donc de dépendre des contributions nationales, qui ont souvent fait défaut par le passé. Un rapport de la Commission de juin 2016 souligne, par exemple, que sur les 1 412 garde-frontières nationaux demandés pour des opérations conjointes Frontex, seuls 416 avaient été envoyés⁴⁸. Sur le moyen terme, le personnel permanent de gestion des frontières permettrait à l'EBCG d'assister les États membres de façon opportune et efficace.

3.2. Une coopération renforcée en matière de sécurité intérieure

” DONNER CORPS
AU CONCEPT D'UNE
"VÉRITABLE UNION DE LA
SÉCURITÉ”

En avril 2016, la Commission européenne a déclaré que « la sécurité intérieure d'un État membre était la sécurité intérieure de tous les États membres »⁴⁹. Les liens entre les attentats terroristes de novembre 2015 à Paris et une cellule terroriste basée à Bruxelles ont montré de manière tragique que cette déclaration était plus qu'un vain slogan. Le rétablissement des contrôles des frontières intérieures pourrait donner l'illusion temporaire d'une sécurité nationale renforcée, mais il ne peut stopper réellement le terrorisme transnational, comme l'ont montré les récentes attaques terroristes aux États-Unis. À l'inverse, les États membres devraient donner corps au concept d'une « véritable Union de la sécurité » en renforçant la coopération judiciaire, policière et entre les services de renseignement⁵⁰. Trois priorités ressortent.

La première est l'échange systématique d'informations entre les bases de données européennes. L'importance de ce dernier s'est vue lors des attentats terroristes à Londres, en juillet 2005. L'un des auteurs a été arrêté par les autorités italiennes à Rome quelques jours après l'attaque⁵¹. Cette arrestation a été uniquement possible grâce au fait que son nom avait été intégré dans le système d'information de Schengen. Toutefois, le système européen de gestion des données pour le contrôle des frontières et la sécurité demeure trop complexe et fragmenté. L'UE devrait remédier aux lacunes des systèmes d'information existants et progresser vers leur pleine interopérabilité. Une mesure importante à cet égard est la création d'une interface de recherche unique pour les diverses bases de données. Sur le moyen terme, ces différents systèmes devraient être réunis au sein d'un système unique de gestion de l'identité européenne pour le contrôle des frontières et la sécurité⁵².

La deuxième priorité est une coopération opérationnelle efficace⁵³. En janvier 2016, l'UE a renforcé le rôle d'EUROPOL en intégrant le Centre européen de lutte contre le terrorisme, qui est censé devenir un pôle d'application des lois et de renseignement pour l'analyse et l'évaluation des menaces terroristes. Toutefois, ce pôle ne compte que 39 employés permanents et 5 experts nationaux détachés⁵⁴. Pour lutter efficacement contre le terrorisme transfrontalier, il devrait disposer de plus de personnel et de ressources. D'autres officiers EUROPOL devraient également être déployés aux frontières extérieures de l'UE pour s'assurer que des contrôles de sécurité systématiques sont effectués par rapport aux bases de données pertinentes⁵⁵. De plus, l'agence de renseignement de l'UE devrait jouer davantage le rôle d'un pôle reliant les informations sur la sécurité intérieure et extérieure en provenance de différents acteurs tels que les délégations de l'UE, les services de renseignement nationaux et les réseaux de sécurité intérieure comme le Club de Berne. Le renforcement de ces plateformes européennes ne devrait pas donner lieu à la duplication des structures nationales, mais

48. Commission européenne, *State of Play: Member States' support to Emergency Relocation Mechanism*, 2 juin 2016.

49. Commission européenne, *Programme européen en matière de sécurité : ouvrir la voie à une union de la sécurité*, communiqué de presse, Bruxelles, 20 avril 2016.

50. Commission européenne, *Mise en œuvre du programme européen en matière de sécurité pour lutter contre le terrorisme et ouvrir la voie à une union de la sécurité réelle et effective*, Bruxelles, 20 avril 2016.

51. Menghi, Martina et Pascouau, Yves, « L'espace Schengen face aux menaces : problème ou solution ? », Synthèse, Institut Jacques Delors, 2 septembre 2015.

52. European Political Strategy Centre, « Towards a 'Security Union': Bolstering the EU's Counter-Terrorism Response », Strategic Note, issue 12, 20 avril 2016.

53. Pour une bonne vue d'ensemble, voir : Fägersten, Björn, « For EU eyes only? Intelligence and European security », Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Brief no. 8, 2016.

54. European Political Strategy Centre, « Towards a 'Security Union': Bolstering the EU's Counter-Terrorism Response », Strategic Note, issue 12, 20 avril 2016.

55. Voir : Europol, « Europol setting up team of 200 investigators to deploy to migration hotspots », 12 mai 2016.

proposer des produits de sécurité et de renseignement en temps voulu, qui informent directement les décisionnaires au niveau de l'UE.

” LE FAIT DE GARANTIR UN NIVEAU DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE ÉLEVÉ AUX CITOYENS EUROPÉENS EST UNE RESPONSABILITÉ EUROPÉENNE COMMUNE ”

Dans ses orientations politiques de 2015, le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, a déclaré que le fait de garantir un niveau de sécurité intérieure élevé aux citoyens européens était « une responsabilité européenne commune »⁵⁶. Si tel est le cas, alors la troisième priorité devrait être d'augmenter le niveau du financement collectif et d'élargir sa portée. Environ 1 milliard EUR a été alloué au Fonds pour la sécurité intérieure de l'UE pour la période 2014-2020. Ce montant semble assez symbolique par rapport aux hausses budgétaires des États membres pour 2016 face aux récents attentats terroristes : l'Allemagne a augmenté son budget pour la sécurité intérieure d'1,8 milliard EUR⁵⁷, la France de 815 millions EUR et la Belgique de 400 millions EUR⁵⁸. Dans le dernier cas, l'impact budgétaire supplémentaire est estimé à 0,12 % du PIB⁵⁹. L'ampleur des fonds de l'UE consacrés à la sécurité intérieure devrait être renforcée et leur allocation devrait être adaptée de manière flexible à la lumière des indicateurs de menaces ou de risques communs. Un Fonds révisé pour la sécurité intérieure pourrait également être intégré au Fonds Schengen global évoqué à la section 5.

ENCADRÉ 3 ► Résumé des recommandations pour renforcer la sécurité intérieure

- Renforcement de l'agence Frontex avec un réel droit d'intervenir, un plus grand rôle dans les opérations de recherche et de sauvetage et davantage de personnel permanent
- Interopérabilité accrue et intégration progressive des bases de données de l'UE
- Coopération opérationnelle efficace reliant la sécurité intérieure, aux frontières et extérieure
- Davantage de ressources collectives pour la sécurité intérieure et une allocation plus flexible

4. Le partage des responsabilités au niveau mondial

Un système de Dublin réformé a plus de chance de fonctionner et d'être accepté sur le plan politique si le nombre de migrants en situation irrégulière devient plus gérable. Cet objectif ne peut être réalisé qu'en coopération avec les pays d'origine et de transit. En juin 2016, la Commission européenne a publié une communication proposant la création d'un nouveau « cadre de partenariat » dont l'objectif est d'adopter des pactes sur mesure avec les principaux pays tiers d'origine et de transit afin d'encourager une coopération plus efficace en matière de gestion des migrations⁶⁰. L'objectif affiché de ce nouveau cadre est triple : sauver des vies en Méditerranée, accroître le taux de retour dans les pays d'origine et de transit et permettre aux réfugiés et aux migrants de rester près de chez eux. Bien qu'une politique migratoire extérieure plus ciblée et globale soit nécessaire, le cadre proposé pourrait rencontrer certaines difficultés au niveau de sa mise en œuvre.

4.1. Une aide financière prévisionnelle

Des enquêtes ont souligné que les réfugiés avaient tendance à rester dans la région proche de leur pays d'origine pendant de longues périodes et que les principales raisons pour lesquelles ils se rendaient en Europe

56. Jean-Claude Juncker, « Orientations politiques : Un nouvel élan pour l'Europe : Mon programme pour l'Emploi, la Croissance, l'Équité et le Changement démocratique », Strasbourg, 15 juillet 2014.

57. Bundesministerium der Finanzen, « Bundesregierung beschließt Eckwerte zum Bundeshaushalt 2016 und Finanzplan 2015-2019 », Berlin, 18 mars 2015.

58. Le Monde et l'AFP, « Après les attentats, le budget 2016 prévoit 815 millions d'euros pour les mesures de sécurité », LeMonde.fr, 30 novembre 2015; La Tribune, « Terrorisme : la Belgique reprend sa sécurité en main », latribune.fr, 20 novembre 2015.

59. Commission européenne, Rapport de la Commission – Belgique, Bruxelles, 18 mai 2016, p. 12.

60. Commission européenne, Communication on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, Bruxelles, 7 juin 2016.

étaient les mauvaises conditions d'accueil et le manque d'opportunités dans la région⁶¹. En juin 2015, le HCR des Nations unies a été confronté à une pénurie de fonds de 3,47 milliards de dollars et a prévenu qu'il ne pourrait pas « assurer une aide de survie pour des millions de personnes » dans le voisinage Sud de l'UE⁶². Si la réponse collective de l'UE à la crise humanitaire dans la région a été conséquente, les contributions des États membres ont été déséquilibrées. Selon l'analyse des contributions équitables 2016 à la crise syrienne d'Oxfam, certains comme la Belgique, le Danemark et le Royaume-Uni ont apporté des contributions largement supérieures à leur contribution équitable (fondée sur le RNB), tandis que d'autres tels que la France, la Pologne et l'Espagne ont apporté moins de la moitié de leur contribution équitable⁶³. En résumé, la crise des réfugiés en Europe aurait pu être atténuée si l'UE avait fourni une aide plus tôt, plus conséquente et plus unifiée à des pays tels que la Turquie, le Liban et la Jordanie.

En février 2016, l'UE et ses États membres ont augmenté leur contribution et ont promis de débloquer 7,15 milliards EUR, soit l'équivalent de 70 % de toutes les promesses de contribution⁶⁴. De plus, l'UE a créé trois instruments financiers novateurs en 2014-2016 pour lutter contre la fragmentation de l'aide aux pays d'origine et de transit :

- le fonds fiduciaire régional en réponse à la crise syrienne - fonds « Madad » (1 milliard EUR d'ici à 2019)
- le fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique (3,6 milliards EUR d'ici à 2020)
- la facilité en faveur des réfugiés en Turquie (3 milliards EUR d'ici à 2017, éventuellement 3 milliards EUR supplémentaires d'ici à 2018)

Toutefois, bien que ces instruments aient permis de réunir des fonds de différentes sections du budget de l'UE, l'objectif que les contributions nationales soient équivalentes au financement de l'UE n'a pas été atteint. En juin 2016, les États membres avaient contribué moins de la moitié de leur part pour le fonds « Madad » et environ 5 % de leur part pour le fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique⁶⁵. Les contributions ont été débloquées plus vite dans le cadre de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie, mais il a fallu des mois de négociations controversées pour se mettre d'accord sur ces dernières. Dans sa communication relative au cadre de partenariat, la Commission a de nouveau appelé les États membres à « apporter une contribution équivalente à celle de l'UE le plus rapidement possible »⁶⁶.

” GARANTIR UNE AIDE PRÉVISIBLE ET DAVANTAGE PRÉVISIONNELLE AUX PAYS TIERS ”

Pour garantir une aide prévisible et davantage prévisionnelle aux pays tiers les plus touchés, les contributions financières de l'UE devraient être plus institutionnalisées. Cet objectif pourrait être atteint via un « instrument dédié à l'action extérieure dans le domaine de la migration » dans le cadre du budget de l'UE, comme l'a proposé le gouvernement italien dans un document non officiel d'avril 2016⁶⁷. Une alternative serait de réunir des ressources des États membres pour la coopération avec des pays tiers en matière de migration dans le cadre d'un Fonds Schengen global (voir la section 5).

4.2. Des pactes équilibrés et ciblés

Les pactes globaux prévus dans le cadre de partenariat combineront toute une série de mesures de la boîte à outils de l'action extérieure de l'UE telles que la diplomatie, la coopération au développement, la politique européenne de voisinage, le commerce, la politique de sécurité et de défense commune et les investissements étrangers. La Commission a annoncé que ces pactes représenteraient « les principaux éléments des relations

61. Dullien, Sebastian, « Paying the price: the cost of Europe's refugee crisis », European Council on Foreign Relations, Policy Brief, avril 2016.

62. Dobbs, Leo et Clayton, Jonathan, « Des pénuries de fonds menacent l'aide vitale aux réfugiés syriens », 25 juin 2015.

63. Saieh, Alexandra; Baldoumas, Abigaël; Bassoul, Joelle et Gorevan, Daniel, « Crise syrienne : analyse des contributions équitables 2016 », OXFAM Briefing, 1 février 2016.

64. Commission européenne, Communication on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, Bruxelles, 7 juin 2016.

65. Ibid., Paragraphe 10.

66. Ibid.

67. Gouvernement italien, « Migration Compact », 5 mai 2016.

globales entre l'UE et les pays tiers d'origine ou de transit des migrants »⁶⁸. Les premiers essais sont les pactes de l'UE avec la Jordanie et le Liban, pour lesquels des négociations ont été lancées début 2016.

Ajouter une composante bilatérale plus solide à la politique migratoire extérieure de l'UE pourrait intensifier la mise en œuvre des dialogues de haut niveau sur les migrations tels que les processus de Rabat et de Khartoum. Ces processus ont pour objectif de favoriser la compréhension mutuelle des facteurs qui influencent la migration et de développer des projets de renforcement des capacités et de gouvernance concrets sur cette base. Ces dialogues multilatéraux devraient être soutenus par des échanges bilatéraux réguliers. Pour renforcer les capacités et l'expertise en matière de migration sur le terrain, les États membres devraient déployer des officiers de liaison des mouvements migratoires européens dans les délégations respectives de l'UE. Les délégations pourraient ainsi jouer un rôle plus important dans l'alerte précoce concernant les conditions d'accueil dans les pays tiers et les prévisions de flux migratoires à destination de l'Europe.

De plus, l'UE devrait davantage axer la PSDC sur la migration en vue de promouvoir une gestion intégrée des frontières fondée sur les droits, de renforcer les capacités locales, de sauver des vies en Méditerranée et de lutter contre les réseaux de traite ou de trafic d'êtres humains. L'opération EUNAVFOR Sophia est un exemple pertinent, où l'objectif est de lutter contre la traite et le trafic d'êtres humains et d'empêcher de nouvelles victimes dans la région sud-méditerranéenne. Avec plus de 230 000 migrants et 400 000 personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, ainsi que de graves problèmes de gouvernance et de sécurité, la Libye doit rester une priorité de la PSDC et des efforts supplémentaires doivent être déployés en termes de renforcement des capacités civiles et de réforme du secteur de la sécurité.

”PRENDRE DES MESURES
DANS LE DOMAINE DU
COMMERCE POUR OUVRIR
DES POSSIBILITÉS AUX
BÉNÉFICIAIRES D'UNE
PROTECTION INTERNATIONALE
DANS DES PAYS TIERS”

L'UE devrait également prendre des mesures dans le domaine du commerce pour ouvrir des possibilités aux bénéficiaires d'une protection internationale dans des pays tiers. Des enseignements utiles pourraient être tirés du pacte de l'UE pour la Jordanie. En échange d'un meilleur accès au marché unique par le biais de règles d'origine simplifiées, la Jordanie a promis de donner accès à son marché du travail à près de 200 000 réfugiés syriens (soit environ un tiers de sa population de réfugiés). Ce système de création d'emplois de grande ampleur doit être soutenu par des subventions internationales conséquentes. S'il est bien mis en œuvre, cet accord pourrait permettre aux Syriens

de mieux s'intégrer dans un pays proche de chez eux, de stimuler l'économie jordanienne et ainsi d'atténuer le ressentiment de la population locale à l'égard des réfugiés. Un fonds d'investissement externe proposé par la Commission, qui devrait mobiliser jusqu'à 62 milliards EUR d'investissements publics et privés d'ici à 2020, pourrait soutenir des programmes semblables dans le voisinage plus lointain de l'UE⁶⁹.

Dans l'ensemble, le cadre de partenariat proposé par la Commission peut être considéré comme le passage de la « cohérence des politiques pour le développement » à la « cohérence des politiques pour le contrôle de la migration ». La communication souligne que « la relation générale entre l'UE et [le pays tiers] sera guidée en particulier par la capacité et la volonté du pays à coopérer en matière de gestion des migrations »⁷⁰. La conditionnalité positive et négative de l'aide et du commerce est liée à la volonté des partenaires de coopérer dans les domaines de la prévention de la migration irrégulière et de la réadmission. La communication souligne également que la moitié des fonds disponibles dans le cadre de la politique européenne de voisinage est désormais consacrée aux enjeux relatifs à la migration. L'objectif à long terme de l'UE de reprendre le contrôle de la migration risque de se faire au détriment d'importants objectifs à plus long terme tels que l'éradication de la pauvreté ou la bonne gouvernance⁷¹. S'il s'agit sûrement d'une priorité importante, elle ne doit pas devenir la seule motivation dans les relations de l'UE avec ses voisins.

68. Commission européenne, *Communication on establishing a New Partnership Framework*, op. cit., p. 6.

69. Ibid.

70. Ibid.

71. Voir également : « Joint NGO statement ahead of the European Council of 28-29 June 2016: NGOs strongly condemn new EU policies to contain migration », 27 juin 2016.

4.3. Des voies légales plus accessibles

La migration légale et la mobilité sont l'une des priorités de l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité de l'UE, de l'agenda européen en matière de migration et du plan d'action adopté avec des partenaires africains lors du sommet de La Valette sur la migration de novembre 2015. Toutefois, il s'agit de l'aspect le moins développé en pratique et il a tendance à être subordonné à la lutte titrisée contre la migration irrégulière⁷². Pour diminuer les incitations à la migration irrégulière et encourager les pays tiers à coopérer en matière de réadmission et de retour, l'UE devrait intensifier ses efforts en vue de garantir un accès humanitaire sûr et permettre une migration de main-d'œuvre plus contrôlée.

» L'UE DEVRAIT
RENFORCER SA POLITIQUE
DE RÉINSTALLATION ET
PROGRESSER VERS UNE
MISE EN ŒUVRE PLUS
RAPIDE ET PLUS UNIFIÉE»

Pour empêcher les migrants d'effectuer des trajets dangereux à destination de l'Europe, l'UE devrait renforcer sa politique de réinstallation et progresser vers une mise en œuvre plus rapide et plus unifiée. En juillet 2015, le Conseil s'est engagé à réinstaller 22 504 personnes en deux ans. Un an plus tard, seules 6 321 personnes (28 %) avaient été réinstallées. Certains États membres comme l'Autriche (1 443 personnes réinstallées) ont apporté des contributions significatives, mais au total, 15 États membres n'en ont fait aucune⁷³. Comme le recommande le HCR des Nations unies, l'UE devrait passer le nombre de lieux de réinstallation annuels à 20 000. La réinstallation pourrait fonctionner selon la même logique que le mécanisme de relocalisation : le processus devrait être coordonné au niveau central par l'AEA, le nombre de personnes réinstallées devrait correspondre à la clé de relocalisation et les États membres devraient être indemnisés via le Fonds Schengen (voir la section 5). La réunion de haut niveau sur les réfugiés et les migrants qui se tiendra en marge de l'Assemblée générale de l'ONU en septembre 2016 pourrait être une bonne occasion d'intensifier les efforts de réinstallation de l'UE et de convaincre d'autres partenaires internationaux de faire de même.

Par ailleurs, l'UE devrait élargir et rationaliser la délivrance de visas humanitaires à des migrants vulnérables pour leur donner accès à une procédure d'asile régulière en Europe. Si le règlement de l'UE établissant un code des visas prévoit la délivrance de visas à validité territoriale limitée pour des raisons humanitaires, il n'existe pas de système à l'échelle de l'UE et la pratique des États membres demeure variée. Une étude de 2014 pour le PE souligne que seuls 16 États membres de l'UE ont ou ont eu des systèmes de délivrance de visas humanitaires⁷⁴. Les dispositions du code des visas concernant l'introduction et le traitement des demandes de visas humanitaires Schengen devraient être clarifiées et l'UE devrait publier des orientations pour rationaliser la pratique des États membres⁷⁵.

Sur le plus long terme, les offres de visas humanitaires pourraient être regroupées au niveau de l'UE et les migrants devraient pouvoir en faire la demande dans n'importe quel consulat ou ambassade d'un État membre. Il s'agit de la position de la Commission LIBE du Parlement européen présentée dans un rapport amendant la refonte du code des visas prévue pour la plénière d'avril 2016⁷⁶. Le Parlement européen pourrait ainsi faire pression pour une pratique plus unifiée concernant la délivrance de visas humanitaires dans le cadre de négociations en trilogue avec la Commission et le Conseil⁷⁷. Pour rendre ce système plus attractif pour les États membres, ces derniers devraient recevoir un dédommagement financier via le Fonds Schengen en fonction du nombre de demandes de visas humanitaires traitées et accordées (voir la section 5).

Enfin, l'UE devrait remédier au maillon faible en ce qui concerne l'ouverture des voies légales : l'accès pour les migrants économiques. Plusieurs mesures sont en vigueur dans l'UE pour certains groupes (les migrants hautement qualifiés, les chercheurs, les étudiants), mais elles sont éparses et souvent inefficaces en raison

72. García Andrade, Paula et Martín, Iván, « EU Cooperation with third countries in the field of migration », Étude pour le Parlement européen, Commission LIBE, octobre 2015.

73. Commission européenne, *Relocalisation et réinstallation – état des lieux*, Bruxelles, 13 mai 2016.

74. Iben Jensen, Ulla, « Humanitarian visas: option or obligation », Étude pour le Parlement européen, Commission LIBE, septembre 2014.

75. Ibid.

76. Parlement européen - Commission LIBE, *Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au code des visas de l'Union (refonte)*, 22 avril 2016.

77. Neville, Darren et Rigon, Amalia, « Towards an EU humanitarian visa scheme? », Briefing, European Parliament Think Tank, 13 juin 2016.

de systèmes nationaux parallèles. Une politique d'immigration plus ciblée pourrait contribuer à remédier aux lacunes de l'UE en termes d'élargissement des compétences et de démographie. Dans le cadre de nouveaux pactes de migration, l'UE pourrait prendre des mesures ciblées prévoyant un accès conditionné aux migrants économiques issus de certains pays tiers. Comme proposé par Yves Pascouau, l'UE pourrait créer un visa pour la recherche d'un emploi qui donnerait accès à l'Union pour une période limitée en vue de chercher un emploi⁷⁸. L'obtention d'un emploi permettrait de résider dans l'UE. Dans le cas contraire, le ressortissant du pays tiers devrait retourner dans le pays d'origine avant l'expiration du visa. Bien qu'il reste à définir les modalités de procédure, ces mesures de mobilité ciblées et visibles pourraient vivement encourager la coopération des pays tiers en matière de réadmission et de retour.

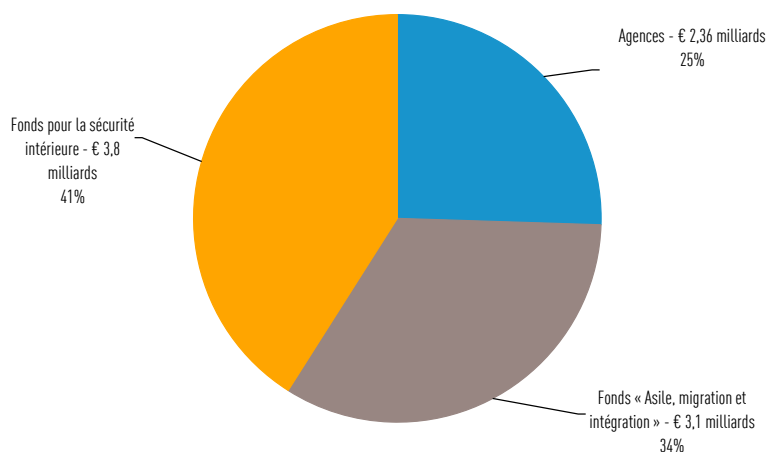
ENCADRÉ 4 ► Résumé des recommandations pour un partage des responsabilités plus équitable

- Aide financière institutionnalisée et prévisionnelle via le Fonds Schengen
- Lien systématique entre la sécurité, le développement et la migration dans le cadre de la PESC
- Incitations relatives au commerce pour de meilleures conditions de vie dans les pays tiers
- Accès sécurisé à la protection dans le cadre de systèmes améliorés de réinstallation et de visas humanitaires de l'UE
- Voies légales plus accessibles pour les migrants économiques

5. Un partage concret de la charge financière

Des enjeux européens communs nécessitent des réponses collectives soutenues par les ressources nécessaires. Les mécanismes de solidarité financière existants de l'UE dans les domaines de l'asile, de la migration, des frontières et de la sécurité intérieure ne représentent qu'une petite part des coûts réels. Avec un volume cumulé de 9,26 milliards EUR pour la période 2014-2020, le fonds « Asile, migration et intégration » (AMIF) et le fonds pour la sécurité intérieure (ISF) représentent moins de 1 % du budget de l'UE (voir le Graphique 2). La contribution des États membres à la solidarité financière dans les Affaires intérieures peut ainsi être estimée à environ 0,01 % de leur RNB. A titre de comparaison, une étude du Fonds monétaire international a estimé la moyenne pondérée par le PIB des dépenses budgétaires pour les demandeurs d'asile dans les États membres de l'UE à 0,19 % du PIB pour 2016⁷⁹. Cette estimation ne tient pas compte des coûts supplémentaires liés à la gestion des frontières extérieures, à la sécurité intérieure ou à la coopération avec des pays tiers.

GRAPHIQUE 2 ► Répartition des fonds de la DG Affaires intérieures (2014-2020)



Source : données de la [Commission européenne](#), 2016.

78. Pascouau, Yves, « Un visa pour la recherche d'un emploi : Vers une nouvelle politique de mobilité pour les ressortissants de pays tiers », Institut Jacques Delors, Policy Paper No. 163, 28 avril 2016.

79. Shekhar et al. « The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges », op. cit.

5.1. Un Fonds Schengen global

Pour proposer une solidarité concrète dans la gestion de flux migratoires sans précédent, l'UE devrait créer un Fonds Schengen global avec quatre programmes thématiques.

1. Asile et Intégration
2. Frontières extérieures
3. Sécurité intérieure
4. Coopération extérieure

” LE FONDS SCHENGEN PERMETTRAIT UN PARTAGE CONCRET DES RISQUES ET DES RESPONSABILITÉS DANS DIFFÉRENTS DOMAINES ”

Le Fonds Schengen (a) co-financerait l'action des États membres dans ces domaines et (b) contribuerait à des initiatives européennes conjointes. Une planification pluriannuelle des initiatives européennes conjointes et de la coopération avec les pays tiers serait établie, sans que la répartition entre les États membres soit fixe. Les fonds seraient alloués *ex post* sur une base annuelle et selon l'action entreprise dans le cadre de chaque programme. Toutes les initiatives seraient évaluées en fonction de leur efficacité. Les décisions d'octroi de l'aide seraient examinées selon les priorités et la contribution des actions proposées à des objectifs communs explicitement fixés. Cette allocation flexible garantirait une certaine adaptabilité selon l'évolution de la situation sur le terrain. Dans l'ensemble, le Fonds Schengen permettrait un partage concret des risques et des responsabilités dans différents domaines et bénéficierait ainsi à tous les États membres d'une manière ou d'une autre.

Le *programme Asile et Intégration* indemniserait les États membres qui reçoivent un nombre disproportionné de demandes d'asile. Il bénéficierait essentiellement à des pays en première ligne tels que la Hongrie, la Suède, l'Autriche et l'Allemagne. Tous les États membres recevraient un dédommagement financier pour l'octroi de visas humanitaires et la réinstallation de migrants. Le programme soutiendrait également les États membres au niveau de l'accueil et de l'intégration pendant deux ans, ce qui correspond à la période durant laquelle la quasi-totalité des nouveaux arrivants dépendent de l'aide publique car la barrière de la langue les empêche de s'intégrer au marché du travail. Les États membres recevraient un montant forfaitaire par migrant couvrant les dépenses liées à la santé, au logement, à l'administration, à la formation, etc. Le coût moyen d'accueil d'un réfugié dans l'UE est actuellement estimé à 10 000 EUR par an⁸⁰. Si les prévisions de la Commission se confirment, le moyen coût annuel pour 2016 et 2017 devrait s'élever à 10 milliards EUR. Les fonds du programme Asile et Intégration devraient également permettre de soutenir des opérations de traitement conjoint des demandes d'asile menées par l'AEA.

Le *programme Frontières extérieures* aiderait des pays comme l'Italie et la Grèce, qui sont submergés par l'arrivée de migrants en situation irrégulière, à relever les défis en matière de contrôle des frontières, de recherche et de sauvetage, d'assistance, d'enregistrement et d'hébergement à court terme. Le coût de la protection des frontières extérieures est élevé : aux États-Unis, la demande budgétaire pour la protection des douanes et des frontières s'est élevée à 13,6 milliards de dollars (12,2 milliards EUR) pour l'année comptable 2016⁸¹. Le programme Frontières extérieures devrait également soutenir des projets communs dans l'espace Schengen, notamment :

- la création et le renforcement des centres de crise (« hotspots ») de l'UE ;
- des opérations de recherche et de sauvetage ; et
- des opérations de retour conjointes.

Le *programme Sécurité intérieure* co-financerait les actions des gouvernements nationaux en vue de gérer les menaces immédiates à la sécurité intérieure ou transnationale. Il pourrait soutenir des investissements dédiés dans les services de renseignement, les enquêtes judiciaires, les équipements et les technologies pour

80. Dullien, « Paying the price: the cost of Europe's refugee crisis », op. cit.

81. US Department of Homeland Security, *Budget-in-Brief Fiscal Year 2016*, Washington D.C., 2015.

des forces de sécurité nationales. Il bénéficierait à des États membres tels que la France et la Belgique, qui ont considérablement augmenté leur budget et personnel dédiés à la sécurité intérieure à la suite d'attentats terroristes de grande ampleur. Le programme Sécurité intérieure devrait également couvrir des mesures visant à garantir l'interopérabilité des bases de données européennes et renforcer des plateformes de coopération comme le Centre européen de lutte contre le terrorisme.

Enfin, le programme Coopération extérieure proposerait une aide prévisionnelle aux pays d'accueil les plus touchés situés hors de l'UE comme la Turquie, le Liban et la Jordanie, ainsi qu'à des organisations internationales telles que l'OIM et le HCR des Nations unies.

5.2. Solutions de financement

En termes de solidarité financière, la principale question est l'origine des fonds. La meilleure solution serait d'augmenter la part allouée aux Affaires intérieures dans le budget de l'UE. En mai 2016, le ministre allemand du Développement, Gerd Müller, a proposé de faire passer cette part de 1 % à 10 % en réaffectant des fonds d'autres lignes budgétaires, et ce en vue d'apporter une réponse plus globale à l'afflux massif de réfugiés⁸². Selon les chiffres actuels, si la part allouée aux Affaires intérieures était multipliée par dix, le budget Affaires intérieures de l'UE s'élèverait à 92,6 milliards EUR pendant sept ans, soit environ 13,2 milliards EUR par an. Cette proposition d'augmentation est suffisamment conséquente pour provoquer de longues discussions controversées parmi les États membres et les institutions européennes, qui sont déjà confrontées à une forte pression budgétaire. Toutefois, elle n'est pas suffisante pour agir comme un véritable mécanisme de partage des responsabilités et des risques pour les États membres.

Une deuxième solution serait de créer une taxe à l'échelle de l'UE, comme celle sur le pétrole proposée par le ministre allemand des Finances en janvier 2016. Cette proposition a été relativement bien accueillie par le conseil ECOFIN et saluée par la Commission européenne, mais elle a été rapidement retirée à la suite de la marche arrière effectuée par l'Allemagne à l'approche des élections régionales⁸³. À première vue, une « taxe de solidarité » à l'échelle de l'UE pour les réfugiés semble être une solution juste et équitable qui pourrait, en théorie, être mise en œuvre à court terme. Toutefois, cette taxe risque de renforcer le ressentiment des citoyens à l'égard des réfugiés d'une part, et de l'UE de l'autre. Compte tenu des futures élections générales en France et en Allemagne en 2017, les coûts politiques liés à cette solution à court terme pourraient tout simplement être trop élevés.

” CRÉER UN FONDS SCHENGEN FONDÉ SUR DES CONTRIBUTIONS NATIONALES AU PRORATA DU PIB ”

Une troisième solution qui viendrait compléter nos propositions évoquées plus haut serait de créer un Fonds Schengen fondé sur des contributions nationales au prorata du PIB. Ces contributions seraient dues sur une période de dix ans, mais les dépenses se feraient en début de période. Pour couvrir les coûts à court terme et les investissements ponctuels face aux flux migratoires massifs, des solutions financées par la dette pourraient être envisagées⁸⁴. Une étape dans cette direction est l'exemption des coûts exceptionnels liés aux réfugiés et à la sécurité des règles de déficit de l'Union européenne. Dans le cadre d'une solution plus globale, le Fonds Schengen pourrait émettre de la dette garantie conjointement. Pour assurer le remboursement, les pays participants affecteraient des recettes fiscales au financement de leurs contributions. Le Fonds aurait ainsi pour effet secondaire positif de stimuler l'économie européenne, ce qui est plus que nécessaire.

A moyen terme, l'intégration du Fonds dans le budget de l'UE devrait être envisagée. Cette initiative devrait être soutenue par une réforme plus fondamentale du budget de l'UE afin de l'aligner sur les priorités actuelles,

82. Kingsley, Patrick, « Divert 10% of EU funds to deal with refugee crisis, says Germany », The Guardian, 24 mai 2016.

83. Barbière, Cécile, « EU considers petrol tax to pay for refugee crisis », EurActiv.com, 19 janvier 2016.

84. Pour des propositions semblables, voir par exemple : Dullien, « Paying the price: the cost of Europe's refugee crisis », op. cit.; Soros, George, « Europe: A Better Plan for Refugees », The New York Review of Books, 9 avril 2016.; Wolff, Guntram B., « European financing for the European refugee crisis », 11 mai 2016.

de permettre une redistribution flexible des fonds selon les priorités et de mettre fin au concept toxique du *juste retour*.

Dans l'ensemble, le Fonds Schengen inciterait les États membres à respecter les mécanismes de partage des risques et des responsabilités de l'UE tels que le mécanisme de relocalisation. Il encouragerait le dépassement des objectifs et mettrait en place des sanctions automatiques pour ceux qui refuseraient d'assumer leur responsabilité. Cela ne doit pas signifier qu'un État membre pourrait se soustraire entièrement à ses obligations de protéger des réfugiés selon la Convention de Genève. Toutefois, cela permettrait de différencier le partage des responsabilités et de l'adapter aux préférences et avantages comparatifs des États membres, tout en tenant compte de leur capacité individuelle d'intégration et d'accueil dans le cadre de la clé de contribution.

ENCADRÉ 5 ► Résumé des recommandations pour un partage concret de la charge financière

- Création d'un Fonds Schengen avec quatre programmes : asile et intégration, frontières extérieures, sécurité intérieure, coopération extérieure
 - Allocation ex post flexible fondée sur les actions entreprises
 - Contributions nationales au prorata du PIB
 - Intégration dans le budget de l'UE à moyen terme
-

CONCLUSION : UNE MISE EN ŒUVRE PROGRESSIVE

La réponse de l'UE à l'afflux massif de migrants s'est caractérisée par une divergence quasi sans précédent des préférences et priorités des États membres. Pourtant, dans ce policy paper, nous n'avons pas tenté de dresser les contours du plus petit dénominateur commun possible. L'ampleur du défi de la migration, avec sa dimension humanitaire tragique et son effet centrifuge sur l'UE, nécessite des réponses ambitieuses et globales. Nous avons ainsi présenté la « meilleure » solution qui réglerait les dysfonctionnements de longue date du système de Dublin et, plus généralement, du RAEC.

Pour mettre un terme à la « loterie de l'asile » européenne, nous avons proposé d'harmoniser davantage les normes et procédures d'asile et de créer un statut et une procédure d'asile uniques. Le renforcement de l'Agence européenne pour l'asile pourrait garantir le plus grand respect de ces normes juridiques par les États membres. Par ailleurs, un mécanisme de relocalisation contraignant, associé à un outil flexible de mise en correspondance des préférences, permettrait un partage durable des responsabilités concernant les bénéficiaires reconnus d'une protection. La relocalisation serait liée à des incitations positives tant pour les migrants que pour les États membres. Parmi les mesures qui viendraient compléter les réformes au sein du RAEC figurent la mise en œuvre rapide d'un véritable corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, la coopération renforcée en matière de sécurité intérieure et une politique migratoire extérieure plus judicieuse et prospective. Un Fonds Schengen global ferait le lien entre les mesures proposées et établirait une solidarité financière concrète entre les différentes priorités des États membres. La figure 1 synthétise la logique de notre proposition.

La mise en œuvre de cette proposition globale ne peut se faire que progressivement. La plupart des changements proposés, tels que l'harmonisation accrue des normes et procédures d'asile, le mécanisme de relocalisation permanent ou le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes renforcé, peuvent être introduits via des amendements dans le droit dérivé. Par ailleurs, le Fonds Schengen global pourrait être créé dans le cadre d'un accord intergouvernemental semblable à celui du mécanisme européen de stabilité. Un groupe principal d'États membres qui approuvent les objectifs du Fonds pourrait prendre l'initiative et lancer sa phase initiale de construction, tout en laissant la porte ouverte à d'autres pour les rejoindre plus tard. Sur le moyen terme, l'accord pourrait être transposé dans le droit primaire étant donné que le Fonds serait intégré au budget de l'UE.

” UTILISER LA 'CRISE DES RÉFUGIÉS' POUR REMÉDIER À CERTAINES DÉFAILLANCES FONDAMENTALES ET DE LONGUE DATE DU RÉGIME D'ASILE EUROPÉEN COMMUN ”

L'UE devrait également utiliser la « crise des réfugiés » pour remédier à certaines défaillances fondamentales et de longue date du RAEC. De précédentes réformes les ont contournées en raison de sensibilités politiques. Cependant, l'Europe se retrouve entourée de conflits ouverts et gelés et la pression migratoire extérieure est devenue la « nouvelle norme ». De solides mécanismes de partage des responsabilités, des coûts et des risques liés à la migration représentent donc une police d'assurance qui pourrait profiter, à l'avenir, à tous les États membres.

BIBLIOGRAPHIE

- Aiyar, Shekhar; Barkbu, Bergljot; Batini, Nicoletta; Berger, Helge; Detragiache, Enrica; Dizioli, Allan; Ebeke, Christian; Huidan, Lin Huidan; Kaltani, Linda; Sosa, Sebastian; Spilimbergo, Antonio; Topalova, Petia [“The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges”](#), International Monetary Fund, Staff Discussion Notes 16/2, 2016.
- Auf dem Brinke, Anna [“The economic costs of non-Schengen: What the numbers tell us”](#), *Policy Paper No. 162, Jacques Delors Institut – Berlin*.
- Barbière, Cécile, [“EU considers petrol tax to pay for refugee crisis”](#), *EurActiv.com*, 19 janvier 2016.
- Berger, Melissa et Heinemann, Friedrich, [“Why and How There Should Be More Europe in Asylum Policies”](#) ZEW Policy Brief, No 1, Janvier 2016.
- Böhmer, Michael; Limbers, Jan; Pivac, Ante and Weinelt, Heidrun, [“Departure from the Schengen Agreement”](#), *Bertelsmann Stiftung, GED Study*, Février 2016.
- Bundesministerium der Finanzen, [“Bundesregierung beschließt Eckwerte zum Bundeshaushalt 2016 und Finanzplan 2015-2019”](#), Berlin, 18 mars 2015.
- Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, [Après Dublin: le besoin urgent d'un véritable système européen d'asile](#), 28 septembre 2015.
- Neville, Darren et Rigon, Amalia, [„Towards an EU humanitarian visa scheme?”](#), Briefing, European Parliament Think Tank, 13 juin 2016.
- Dobbs, Leo et Clayton, Jonathan, [“Des pénuries de fonds menacent l'aide vitale aux réfugiés syriens”](#), 25 juin 2015.
- Dullien, Sebastian, [“Paying the price: the cost of Europe's refugee crisis”](#), *European Council on Foreign Relations, Policy Brief*, Avril 2016.
- EurActiv.com, [“Asylum systems in Europe remain disparate”](#), *Euractiv.com*, 22 septembre 2015.
- Bureau européen d'appui en matière d'asile, [Fact Finding Report on intra-EU relocation activities from Malta](#), Juillet 2012.
- Bureau européen d'appui en matière d'asile, [Programme de travail 2015](#), Septembre 2014., p. 36.
- Commission européenne, [Communication : Vers un régime d'asile européen commun durable et équitable](#), Bruxelles, 4 mai 2016.
- Commission européenne [“Gérer la crise des réfugiés : la Commission publie un rapport sur la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie”](#), communiqué de presse, Bruxelles, 20 avril 2016.
- Commission européenne [“Crise des réfugiés : La Commission européenne engage une action décisive”](#), communiqué de presse, Bruxelles, 9 septembre 2015.
- Commission européenne, [“Relocalisation et réinstallation – état des lieux”](#), Bruxelles, 13 mai 2016.
- Commission européenne, [Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route](#), Bruxelles, 4 mars 2016, p. 4.
- Commission européenne, [Communication sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des actions prioritaires prévues par l'agenda européen en matière de migration](#), Bruxelles, 10 février 2016., p.18
- Commission européenne, [Communication on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration](#), Bruxelles, 7 juin 2016.
- Commission européenne, [Mise en œuvre du programme européen en matière de sécurité pour lutter contre le terrorisme et ouvrir la voie à une union de la sécurité réelle et effective](#), Bruxelles, 20 avril 2016.
- Commission européenne, Direction générale des affaires intérieures, « Study on the Feasibility of Establishing a Mechanism for the Relocation of Beneficiaries of International Protection », Copenhagen, 2010.
- Commission européenne, [Eighth biannual report on the functioning of the Schengen area 1 May - 10 December 2015](#), Bruxelles, 15 décembre 2015.
- Commission européenne, [„Approbation de la proposition relative au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes”](#), communiqué de presse, Bruxelles, 22 juin 2016.
- Commission européenne, [Proposal establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person \(recast\)](#), Bruxelles, 4 mai 2016.
- Commission européenne, [Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile et abrogeant le règlement \(UE\) n° 439/2010](#), Bruxelles, 4 mai 2016.
- Commission européenne, [Proposal for a Regulation on the European Border and Coast Guard](#), Strasbourg, 15 décembre 2015.

- Commission européenne, *Rapport de la Commission – Belgique*, Bruxelles, 18 mai 2016., p. 12.
- Commission européenne, *Eurobaromètre Standard 83*, printemps 2015.
- Commission européenne, *État d'avancement de la mise en œuvre des actions prioritaires prévues par l'agenda européen en matière de migration*, Bruxelles, 10 février 2016., p.18
- Commission européenne, *State of Play: Member States' support to Emergency Relocation Mechanism*, 2 juin 2016.
- Commission européenne, *Des systèmes d'information plus robustes et plus intelligents au service des frontières et de la sécurité*, 6 avril 2016.
- Commission européenne, *Vers une réforme du régime d'asile européen commun et une amélioration des voies d'entrée légale en Europe*, Bruxelles, 6 avril 2016.
- Commission européenne, *State of Play: Member States' support to Emergency Relocation Mechanism*, 2 juin 2016.
- Parlement européen "La commission des libertés civiles soutient le nouveau corps européen de garde-frontières et de garde-côtes", 30 mai 2016.
- Parlement européen - Commission LIBE, *Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au code des visas de l'Union (refonte)*, 22 avril 2016.
- European Political Strategy Centre, "Towards a 'Security Union': Bolstering the EU's Counter-Terrorism Response", Strategic Note, issue 12, 20 avril 2016.
- Europol, "Europol setting up team of 200 investigators to deploy to migration hotspots", 12 May 2016.
- Eurostat, *Communiqué de presse : Demandes d'asile dans les États membres de l'UE*, 4 mars 2016.
- Fägersten, Björn, "For EU eyes only? Intelligence and European security", *Institut d'études de sécurité de l'Union européenne*, Brief no. 8, 2016.
- Fernández-Huertas Moraga, Jesús and Rapoport, Hillel, "Tradable Refugee-Admission Quotas and EU Asylum Policy", *Institute for the Study of Labor*, Discussion Paper No. 8683, Novembre 2014.
- García Andrade, Paula et Martín, Iván, "EU Cooperation with third countries In the field of migration", Étude pour le Parlement européen, Commission LIBE, Octobre 2015.
- Guild, Elspeth; Costello, Cathryn; Garlick, Madeline; Moreno-Lax; Violeta "Enhancing the Common European Asylum System and alternatives to Dublin", Étude pour la Commission LIBE du Parlement européen, juillet 2015., p. 50.
- Human Rights Watch, "EU: Asylum proposals go in wrong direction", 8 avril 2016.
- Human Rights Watch, "World Report 2015: European Union – EU Migration and Asylum Policy".
- Iben Jensen, Ulla, "Humanitarian visas: option or obligation", Étude pour le Parlement européen, Commission LIBE, Septembre 2014.
- Informationsverbund Asyl und Migration, "Regular procedure - Germany", *Asylum Information Database*, 2016.;
- Centre international pour le développement des politiques migratoires, "An Effective Asylum Responsibility-Sharing Mechanism", Octobre 2014.
- Gouvernement italien, "Migration Compact", 5 mai 2016.
- "Joint NGO statement ahead of the European Council of 28-29 June 2016: NGOs strongly condemn new EU policies to contain migration", 27 juin 2016.
- Juncker, Jean-Claude, "Orientations politiques : Un nouvel élan pour l'Europe : Mon programme pour l'Emploi, la Croissance, l'Équité et le Changement démocratique", Strasbourg, 15 juillet 2014.
- Kingsley, Patrick, "Divert 10% of EU funds to deal with refugee crisis, says Germany", *The Guardian*, 24 mai 2016.
- Konle-Seidl, Regina et Bolits, Georg, stagiaire du Parlement européen "Labour Market Integration of Refugees: Strategies and good practices", Étude pour la Commission EMPL Committee du Parlement européen, Mars 2016., p. 33.
- La Tribune, "Terrorisme : la Belgique reprend sa sécurité en main", *latribune.fr*, 20 novembre 2015.
- Le Monde et AFP, "Après les attentats, le budget 2016 prévoit 815 millions d'euros pour les mesures de sécurité", *LeMonde.fr*, 30 novembre 2015,
- Menghi, Martina et Pascouau, Yves, "L'espace Schengen face aux menaces : problème ou solution ?", Synthèse, Institut Jacques Delors, 2 septembre 2015.
- Neville, Darren; Sy, et Rigon, Amalia, "On the frontline: the hotspot approach to managing migration", Étude pour la commission LIBE du Parlement européen, Mai 2016.
- Noll, Gregor, *Negotiating Asylum: the EU acquis, extraterritorial protection and the common market of deflection*, The Hague, Boston, London: Kluwer Law International, 2000.
- Pascouau, Yves, "Un visa pour la recherche d'un emploi : Vers une nouvelle politique de mobilité pour les ressortissants de pays tiers", Institut Jacques Delors, Policy Paper No. 163, 28 avril 2016.

Peers, Steve, "[The EU Border Guard takes shape](#)", *Statewatch*, 13 mars 2016.

Pro Asyl, „[Neue Blaupausen aus Brüssel: Erste Einschätzungen von Pro Asyl](#)“, 7 avril 2016.

Saieh, Alexandra; Baldoumas, Abigael; Bassoul, Joelle and Gorevan, Daniel, "[Crise syrienne : analyse des contributions équitables 2016](#)", OXFAM Briefing, 1 février 2016.

Soros, George, "[Europe: A Better Plan for Refugees](#)", *The New York Review of Books*, 9 avril 2016.

HCR, "[Comments on the Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard](#)", Avril 2016.

US Department of Homeland Security, *Budget-in-Brief Fiscal Year 2016*, Washington D.C., 2015.

Wolff, Guntram B., "[European financing for the European refugee crisis](#)", *Bruegel*, 11 mai 2016.

Zalan, Eszter, "[EU expects 3 Mn migrants by 2017](#)", *EU Observer*, 5 novembre 2015.

Zalan, Eszter, "[Greece accepts EU border help under Schengen threat](#)", *EU Observer*, 4 décembre 2015.

Zalan, Eszter, „[EU launches migration cases against Croatia, Greece, Hungary and Italy](#)“, *EU Observer*, 10 décembre 2015.

UN VISA POUR LA RECHERCHE D'EMPLOI DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS

Yves Pascouau, *Policy Paper n° 163*, Institut Jacques Delors, avril 2016

LES COÛTS ÉCONOMIQUES DU NON-SCHENGEN : CE QUE NOUS DISENT LES CHIFFRES

Anna auf dem Brinke, *Policy paper n° 162*, Jacques Delors Institut - Berlin, avril 2016

QUELLE STRATÉGIE MIGRATOIRE POUR L'UE ?

Yves Bertoncini et Yves Pascouau, *Synthèse du Comité européen d'orientation 2015 de l'Institut Jacques Delors*, mars 2016

SCHENGEN À L'ÉPREUVE : ENJEUX ET PERSPECTIVES POLITIQUES

Yves Bertoncini and António Vitorino, *Policy Paper n° 158*, Institut Jacques Delors, février 2016

« SCHENGEN » : COURSE CONTRE LA MONTRE OU JEU DE DUPES ?

Yves Bertoncini and António Vitorino, *Tribune - Le Mot*, Institut Jacques Delors, janvier 2016

UNE SOUVERAINETÉ PARTAGÉE POUR CONTRÔLER DES FRONTIÈRES DÉJÀ PARTAGÉES

António Vitorino, *Tribune - Entretien pré-Conseil européen*, Institut Jacques Delors, décembre 2015

SCHENGEN EST MORT ? VIVE SCHENGEN !

Jacques Delors, António Vitorino, Yves Bertoncini et les participants au Comité européen d'orientation 2015 de l'Institut Jacques Delors, *Tribune - Le Mot*, Institut Jacques Delors, novembre 2015

L'ESPACE SCHENGEN FACE AUX MENACES : PROBLÈME OU SOLUTION ?

Martina Menghi et Yves Pascouau, *Synthèse*, Institut Jacques Delors, septembre 2015

LA STRATÉGIE MIGRATOIRE DE L'UE : UN NOUVEL ÉLAN BIENVENU

Yves Pascouau et António Vitorino, *Tribune - Le Mot*, Institut Jacques Delors, mai 2015

« SCHENGEN », LE TERRORISME ET LA SÉCURITÉ

Yves Bertoncini et António Vitorino, *Tribune - Le Mot*, Institut Jacques Delors, février 2015

Directeur de la publication : Henrik Enderlein • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • Jacques Delors Institut - Berlin ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction de l'anglais : Charlotte Laigle • © Jacques Delors Institut - Berlin, 2016

Gefördert durch:



Bundeskanzleramt



Hertie School
of Governance



Pariser Platz 6, D - 10117 Berlin
19 rue de Milan, F - 75009 Paris
office@delorsinstitut.de
www.delorsinstitut.de

