

MIGRATIONS, ASILE, MOBILITÉ ET INTÉGRATION EN EUROPE : INDISSOCIABLES VALEURS COMMUNES

■ Coordination
JÉRÔME VIGNON

MIGRATIONS, ASILE, MOBILITÉ ET INTÉGRATION EN EUROPE : INDISSOCIABLES VALEURS COMMUNES

Coordonné par JÉRÔME VIGNON,
conseiller migrations à l'Institut Jacques Delors

INTRODUCTION	9
1 ■ L'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS DANS NOS PAYS DÉVELOPPÉS, UNE UTOPIE DÉSORMAIS ? – ALAIN RÉGNIER	19
1.1 ■ Introduction	
1.2 ■ Des changements porteurs d'espoir	
1.3 ■ L'engagement des villes et des territoires	
1.4 ■ Les entreprises	
1.5 ■ Les associations et les initiatives citoyennes	
1.6 ■ Une illustration de l'initiative citoyenne : réinstallation et couloirs humanitaires	
1.7 ■ La co-construction dans les territoires, clé de la réussite d'une politique d'intégration	
a ■ Contractualiser avec les territoire	
b ■ Investir dans les compétences des personnes réfugiées	
c ■ Les Universités	
d ■ La participation des réfugiés : L'Académie	
e ■ L'Europe via le FAMI	
1.8 ■ Transformer l'essai d'une politique de l'intégration renouvelée	
2 ■ L'ÉLOGE DU PAS DE CÔTÉ – YVES PASCOU	33
2.1 ■ Introduction	
2.2 ■ L'harmonisation des conditions d'entrée et de séjour des travailleurs	
2.3 ■ La création d'un visa pour la recherche d'un emploi	
3 ■ PROGRESSER EN MATIÈRE DE RÉINSTALLATION ET D'ADMISSION HUMANITAIRE : UN ENJEU DE LA PRÉSIDENTIE FRANÇAISE DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE – LUCAS RASCHE	43
3.1 ■ Introduction	
3.2 ■ L'évolution de l'UE en tant qu'actrice de la réinstallation	
3.3 ■ Les réinstallations après 2015 : une pluralité d'objectifs	
3.4 ■ Réinstallation et admission humanitaire dans le Pacte migratoire	
3.5 ■ Une double approche pour la présidence française du Conseil de l'UE	

4 ■ DROIT D'ASILE ET LIBRE CIRCULATION : DEUX PRINCIPES EUROPÉENS INSÉPARABLES
– JEAN-LOUIS DE BROUWER ET JÉRÔME VIGNON

57

4.1 ■ Introduction

4.2 ■ Le jeu des acteurs semble enfermé dans une impasse

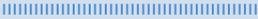
4.3 ■ Vraies et fausses manières de progresser dans l'impasse

4.4 ■ Revenir aux fondamentaux d'un espace commun de libre circulation et d'asile

MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL MIGRATION ET ASILE ■

67

INTRODUCTION .



Des pistes pour doter l'Europe d'une politique migratoire et d'asile digne de ses valeurs

Trois années après un premier [Rapport pour une politique européenne de l'asile, des migrations et de la mobilité](#), l'institut Jacques Delors publie sous forme d'un recueil de contributions cette seconde édition. À la veille de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne, elle tente de tirer les enseignements d'un état des lieux très préoccupant des politiques communes en matière de migration et d'asile.

Un état des lieux préoccupant

Certes, comme le rappelle la Commissaire Ylva Johansson, les politiques européennes de gestion des frontières extérieures, de migration et d'asile fonctionnent avec les apparences de la régularité. Depuis l'afflux exceptionnel des années 2015/2016, les arrivées irrégulières ont notablement décliné ; le nombre de protections accordées à des personnes en demande d'asile est demeuré *grosso modo* compatible avec des capacités d'accueil et d'intégration sensiblement accrues ; le nombre des personnes d'origine étrangère qui accèdent à une nationalité de l'Union demeure élevé et le nombre des personnes d'origine extra-européenne ayant reçu une autorisation de séjour pour travailler s'est accru depuis 2016. Trois constats factuels obligent cependant à s'interroger sur la direction que prend le Régime d'asile européen commun.

Le premier de ces faits tient à **l'état de la négociation sur le Pacte européen sur la migration et l'asile**. Cette initiative majeure de la Commission présidée par Ursula von der Leyen a pour ambition de résoudre la tension entre « responsabi-

lité » des pays de première entrée et « solidarité » de la part des pays en seconde ligne pour partager avec les premiers la charge de l'accueil des personnes en quête d'une protection arrivées sur le sol européen. Malgré ses faiblesses, cette proposition globale mise sur la table en septembre 2020, témoigne d'une volonté de la Commission européenne de sortir les négociations sur la réforme du règlement Dublin de l'enlisement par des innovations intéressantes.

Aujourd'hui, alors que près de trois présidences successives se sont attelées à la tâche, quelques résultats positifs ont pu être engrangés¹. Mais ces acquis n'entament en rien le cœur de la négociation elle-même, portant sur l'équilibre entre responsabilité et solidarité. Elle voit les États membres toujours aussi divisés en trois groupes antagonistes. La présidence slovène vient d'en faire l'expérience en essayant le refus du groupe d'États méditerranéens de rentrer dans une logique d'accords partiels. Surtout, **aucune dynamique politique ne semble aujourd'hui se dessiner** et le dernier Conseil européen, consacré à la crise en Afghanistan, n'a pas fait une seule allusion à ces négociations. Les observateurs s'accordent donc à prévoir, sinon l'échec des négociations, du moins leur longue prolongation. Cette lenteur est en elle-même une très mauvaise nouvelle et justifie l'alarme que lancent Jean-Louis De Brouwer et Jérôme Vignon dans leur contribution. Non seulement l'Union européenne se trouve à découvert en matière de prévention et d'organisation collective en face d'une éventuelle nouvelle « vague migratoire ». Mais l'acquis communautaire en matière d'asile, qui date pour l'essentiel de 2013, fonctionne en mode dégradé, tendant à s'éloigner des pré-requis de convergence et de solidarité prévus par le Traité de Lisbonne.

Indépendamment de la difficile négociation du Pacte, le constat d'une détérioration des conditions d'application de la législation européenne en matière d'asile apporte une seconde raison d'inquiétude. Plusieurs exemples doivent être soulignés qui vont dans le sens d'un **affaiblissement des droits d'accès à l'asile ou des droits liés au bénéfice d'une protection** :

- Malgré l'importance des fonds consacrés par l'Union à améliorer les conditions de réception et d'application des procédures d'accès à l'asile, **les délais**

¹. En matière d'immigration légale, c'est un accord sur la directive mettant à jour les avantages de la « Carte bleue » destinée aux migrants les plus qualifiés ; ce sont de nouvelles propositions sur le cadre des retours et sur la coopération en matière de ré-installation ; c'est un accord sur une application partielle de l'important règlement qui transforme le Bureau européen d'appui en matière d'asile en une Agence dotée de moyens et de compétences beaucoup plus étendus. Plus récemment, la Commission présentait au Conseil européen du 22 octobre les premiers résultats des négociations avec 8 pays tiers de transit ou de départ établissant avec eux une nouvelle génération de partenariats pour les migrations.

d'attente restent dans certains pays, comme la Grèce, incompatibles avec la protection des droits fondamentaux. D'autres lieux emblématiques de situations irrégulières persistent en sorte que **se forment des lieux permanents de grave précarité et de non-droit.**

- Plusieurs rapports documentés ont attesté récemment de processus de **refoulement de demandeurs d'asile**, sans motif de protection de l'ordre public, notamment aux frontières de la Croatie et de la Grèce, sans qu'il ait encore été possible de vérifier les allégations selon lesquelles l'Agence Frontex se serait ou non opposée à ces pratiques.
- La coopération avec les pays tiers de transit continue d'être marquée par l'ambiguïté, l'Union et ses États membres se trouvant *de facto* en situation de négocier avec des pays tels que la Turquie et la Libye des accords qui conduisent à dissuader les demandeurs potentiels à atteindre les frontières européennes, alors que **les pays partenaires de ces accords ne présentent pas les garanties de sûreté évidentes.** Un État membre, le Danemark, qui bénéficie d'un droit d'*opting out* au regard du Régime d'asile européen commun, use de ce droit pour s'affranchir complètement des obligations de la Convention de Genève, sans que la Commission européenne ait pour l'instant engagé à son endroit une enquête préalable.
- L'application des « transferts Dublin » semble de plus en plus obéir à des *considérations ad hoc*, c'est-à-dire à des accords bilatéraux tacites entre les pays, tenant compte des effets retardés du choc de 2015/2016. Le résultat est souvent un accroissement du nombre de personnes sujettes à des **mouvements secondaires** contre lesquels le règlement Dublin est censé lutter.
- Enfin la jurisprudence elle-même tend à se montrer de moins en moins protectrice des droits fondamentaux, notamment en cas de **regroupement familial**, au risque d'entériner les conditions très dégradées de ces droits dans certains États membres.

Le troisième élément de constat porte sur la **fragilité de la gouvernance de l'espace Schengen de libre circulation** rendue manifeste par la crise sanitaire au long des années 2020 à 2021. Celle-ci s'est traduite par des différences sans doute inévitables de situation et d'évaluation entre les États membres. Elles ont conduit à de très nombreux recours à la restauration de contrôles aux frontières intérieures et, dans certains cas, à la fermeture pure et simple. Justifiées en droit par le code Schengen, ces dispositions prises unilatéralement au motif des exi-

gences sanitaires et d'ordre public l'ont été dans le plus grand désordre. Il est arrivé que certains États appliquent ces mesures d'exception de manière discriminatoire entre leurs partenaires du même espace Schengen. La Commission européenne s'est efforcée de canaliser ces dérives par voie de recommandations². Il est apparu, cependant, que sa capacité de coordination était limitée : en fait, par l'insuffisante connaissance des situations, et en droit, car les États membres restent les ultimes responsables de la gestion de leurs frontières. En somme, cette situation de replis nationaux n'a pas été propice aux négociations sur le Pacte, qui reposent sur la confiance entre les États membres. Une nouvelle proposition législative de réforme du code Schengen devrait être rendue publique à la fin de novembre 2021. On peut s'attendre à ce qu'elle renforce les disciplines d'application des exceptions à la suppression des contrôles aux frontières intérieures et les capacités européennes de sanction en cas de manquement à ces disciplines communes. Ce sera sans doute l'une des priorités de la future Présidence française du Conseil de l'Union européenne.

Les désaccords persistants sur le cœur de la négociation du Pacte sur la migration et l'asile, les dérives dans l'application du droit existant de l'asile, l'affaiblissement de la confiance entre les États membres pour l'exercice de la libre circulation dans l'espace Schengen, ne semblent pas avoir en première apparence de liens entre eux. Avec un peu de recul, on prend toutefois conscience de ce qu'ils expriment tous **un conflit profond de valeurs qui tend à opposer le besoin de sécurité des citoyens européens aux idéaux sur lesquels se fonde leur appartenance à l'Union européenne.**

Ce besoin de sécurité est légitime, mais sa survalorisation au gré des pressions populistes affaiblit les aspirations non moins légitimes à la solidarité entre les États membres comme avec les personnes étrangères en demande de protection. Il pousse abusivement à la sanctuarisation des frontières au détriment du bien commun de la libre circulation. En matière migratoire, le besoin de sécurité et de prévisibilité est incontournable, répétons-le, mais le biais consistant à lui donner une réponse exclusivement nationale, sans considération pour les échanges entre les peuples, ne fait pas qu'altérer la conscience européenne. Il prive aussi les peuples de l'efficacité des mécanismes de la coopération au sein de l'Union. Les différentes contributions réunies dans le présent rapport abordent chacune un aspect de ce retour aux valeurs essentielles auxquelles ont souscrit les États de l'Union en confirmant leur adhésion aux traités qui les relient.

2. En invitant, par exemple, à la mise en place de couloirs réservés permettant le passage rapide des transports routiers indispensables au fonctionnement d'industries fortement interdépendantes.

Répondre au besoin de sécurité migratoire par l'exercice d'une souveraineté partagée

Dans une première contribution, Alain Régnier montre par son expérience de responsable des politiques d'accueil et d'intégration que **l'hostilité et la crainte sont très loin d'exprimer le ressenti de l'ensemble de la population française ou européenne**. Il souligne la disponibilité à l'accueil et à la solidarité, montrant comment ce sentiment peut grandir lorsqu'il s'exerce à une échelle locale. Il rappelle combien le succès de l'intégration est un enjeu de caractère réciproque entre population accueillie et accueillante, un succès auquel il est possible d'œuvrer dès lors que sont correctement sollicités **les concours de la société civile, des entreprises, des universités et des autorités locales**.

Sécuriser les échanges migratoires, c'est aussi **ordonner intelligemment les flux d'immigration légale afin de dissuader l'immigration irrégulière**. Dans une troisième contribution, Yves Pascouau rappelle que l'on n'a pas encore « tout essayé » pour aménager de façon efficace les voies d'une immigration légale vers l'Union européenne, considérée comme un espace unique et non comme une collection d'États. Il propose de faire « un pas de côté » en considérant l'immigration légale pas seulement du point de vue des besoins des pays d'accueil, mais aussi de celui des attentes des pays d'origine. Il revient alors sur le projet un temps envisagé d'un **visa de travail unique qui pourrait être accordé à des demandeurs situés à l'extérieur de l'Union pour le temps limité d'une recherche d'emploi**, sous réserve de respecter des conditions minimales.

La contribution de Lucas Rasche (Centre Jacques Delors, Hertie-Berlin) se concentre sur les **potentialités offertes par les dispositifs de la réinstallation et du « parrainage de proximité »** pour établir **des voies sûres d'immigration légale à titre humanitaire** pour les réfugiés les plus vulnérables. Elles constituent aussi un signal de solidarité avec les pays tiers que l'Union européenne encourage, au travers de son soutien à l'action du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, à accueillir un très grand nombre de personnes déplacées ou réfugiées, comme illustré récemment par le lancement d'un Forum sur l'Afghanistan.

Jean-Louis De Brouwer et Jérôme Vignon veulent finalement **ouvrir des perspectives au-delà de l'impasse dans laquelle se trouvent les négociations** sur le Pacte sur la migration et l'asile **au Conseil des ministres**. Ils énumèrent des pistes jusqu'à présent négligées qui répondraient utilement aux inquiétudes présentes des citoyens, comme en matière de prévention civile et de gestion collective en cas d'afflux migratoires exceptionnels. Mais ils donnent aussi **des raisons de refuser**

de s'installer dans l'impasse. On ne peut s'accommoder ni des souffrances causées par les dysfonctionnements actuels, ni de la vulnérabilité de l'Union face aux risques migratoires, ni de l'effet politique délétère causé par cette incertitude auprès des opinions publiques. Ils proposent ainsi de revenir aux sources mêmes des valeurs qui avaient inspiré, depuis le Conseil européen de Tampere, la construction d'un espace commun tant pour l'exercice de la liberté de circulation que pour l'organisation de l'asile à l'échelle européenne. Soulignant que ces deux dimensions sont indissociables, ils décrivent donc la situation dans laquelle **une partie seulement des 27 États membres accepterait de souscrire pleinement à l'unification des conditions d'octroi de l'asile autour d'une agence européenne commune**, du type de celle envisagée par Emmanuel Macron dans son discours de la Sorbonne de septembre 2017. Pour les autres États, qui ne pourraient au moins temporairement partager cette forme de solidarité, il y aurait un « prix à payer ».

1.

L'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS DANS NOS PAYS DÉVELOPPÉS, UNE UTOPIE DÉSORMAIS ?

ALAIN RÉGNIER

*Préfet, Délégué interministériel chargé de l'accueil
et de l'intégration des réfugiés*

1.1 ■ Introduction

Ces dix dernières années, la France a accueilli près de 400 000 personnes au titre de la protection internationale, ce que nous appelons des réfugiés. Ce nombre est certes conséquent, mais reste bien en deçà de ceux recensés dans les pays limitrophes de ceux qui sont à l'origine des flux de réfugiés : 3,7 millions de réfugiés syriens en Turquie par exemple ou 1,4 millions de réfugiés afghans au Pakistan. Rappelons que ce sont les pays en voie de développement qui portent le poids le plus lourd : ainsi, 86 % des réfugiés vivent dans ces pays.

En France, après une situation difficile en 2015 face à l'augmentation de la demande d'asile, l'État s'est organisé pour assurer de meilleures conditions d'accueil et d'intégration des réfugiés en s'appuyant sur une grande diversité d'acteurs. Si l'Île-de-France est traditionnellement un lieu d'accueil de ces populations, les efforts conjoints de l'État et des collectivités hors Île-de-France ont abouti à une meilleure répartition des personnes en demande de protection. C'est particulièrement dans les territoires, parfois peu habitués à accueillir des personnes réfugiées, que des synergies efficaces ont pu voir le jour entre acteurs étatiques, économiques, associatifs, collectivités locales, etc.

Au chiffre des personnes réfugiées s'ajoute celui, plus caché, des personnes en situation irrégulière, qu'elles aient ou non demandé l'asile au titre de la convention de Genève de 1951. Elles sont au moins aussi nombreuses que les premiers. Dans ce cas aussi, elles vivent très majoritairement dans la région capitale et les grandes villes. Les premiers ont les mêmes droits que les nationaux, les autres des droits limités, mais pas l'accès au marché de l'emploi et à un logement.

Au-delà des chiffres, il s'agit avant tout d'être humains, d'hommes, de femmes et d'enfants.

L'histoire de l'humanité est étroitement associée à celle de la ville, à sa plasticité à accueillir de nouveaux entrants mais aussi à les rejeter. Jusqu'à la fin du XIX^e siècle, des remparts organisaient l'espace en un « intra-muros » et « un extra-muros ». Les populations pauvres et étrangères habitaient très majoritairement à l'extérieur. À Paris, avant la Première guerre mondiale, ces territoires étaient dénommés « la zone ».

Cette séparation physique, plus subtile qu'un rempart, n'empêchait cependant pas le passage et l'échange des deux côtés de ce *continuum* urbain.

La frontière est une construction récente dans l'histoire des Nations. Elle tend à devenir infranchissable. Depuis l'an 2000, nous avons construit plus de 20 000 kilomètres de murs à travers le monde et plus de 270 millions d'hommes, de femmes et d'enfants ont dû fuir leur pays. 90 % de ces migrations sont régionales et près de 40 % sont du Sud vers le Sud. Dans le même temps, les citoyens de l'Union européenne jouissent, depuis l'application de la Convention de Schengen en 1995, d'une liberté de mouvement sans contrôle aux frontières internes à l'UE, bien que cette liberté de mouvement soit actuellement questionnée du fait de la crise Covid et des menaces terroristes.

Ces nouvelles frontières physiques sont avant tout l'apanage des pays développés, la récente demande faite à l'Union européenne par 12 États membres de financer un mur à la frontière extérieure de l'Union en est le dernier exemple.

Bien que les pays développés n'accueillent que quelques pourcents de ces mouvements migratoires, les frontières se referment, le droit international et le multilatéralisme issus de la Deuxième guerre mondiale sont remis en cause. Le droit n'est plus un cadre, il devient contingent et instable.

Ainsi, le Pacte mondial adopté le 17 décembre 2018 par les Nations Unies a-t-il été rejeté par une vingtaine d'États, dont les deux tiers font partie du continent européen. Ce Pacte pose le caractère durable des migrations humaines et a l'ambition de les organiser. En France, Marine Le Pen a qualifié ce Pacte, pourtant juridiquement non contraignant, de *pacte avec le diable*.

L'ère de l'anthropocène dans laquelle nous sommes entrés provoque des désordres graves qui fracturent les continents, accroissent les inégalités et entraînent des déplacements de population sans précédent dans l'histoire de l'humanité.

Pour ce qui est de l'Union européenne, la crise sanitaire n'a fait que rendre encore plus aiguë l'incapacité de dégager une approche commune pour faire face au défi migratoire. Pourtant, crise sanitaire et crise migratoire sont intimement liées.

Quelques jours avant le confinement du continent européen, le Président turc mettait en place un chantage vis-à-vis des dirigeants européens. Il organisait l'arrivée massive de migrants présents à l'intérieur de la Turquie vers la frontière grecque. Des scènes dramatiques d'affrontements entre migrants et policiers grecs ont alors fait la une des médias. Ces situations se reproduisent aujourd'hui à la frontière polonaise et lituanienne. Les migrants deviennent ainsi un instrument d'une

géopolitique de déstabilisation des États démocratiques et tout particulièrement vis-à-vis de l'Union européenne.

Et pourtant, nos sociétés ne fonctionneraient pas sans les migrants et les réfugiés. Notre système de santé ne fonctionnerait pas sans l'apport de professionnels de santé étrangers. Dans de nombreux petits hôpitaux, le maintien des services d'urgence est dépendant de l'accueil de médecins réfugiés. C'est ce paradoxe qui peut tourner nos regards vers l'avenir.

Que seraient la recherche, la culture, le sport de notre pays sans les échanges internationaux ? L'accueil doit demeurer une valeur cardinale de l'Europe. D'ailleurs, que serait l'activité économique de la France sans les 90 millions de touristes qui la visitent chaque année ?

Le repli et la fermeture des frontières, déjà à l'œuvre avant le virus, pourraient rapidement devenir mortels pour nos sociétés, s'ils venaient à être érigés en norme absolue.

1.2 ■ Des changements porteurs d'espoir

Rien ne permet cependant de penser que nous serions condamnés à rester dans le cercle vicieux de la fermeture sur autrui et du déclin. Apparaissent en effet depuis quelques années maintenant, et dans tous les continents, des changements porteurs d'espoir.

Partout se développent de nouveaux écosystèmes locaux favorables à l'intégration des réfugiés. Il est utile de recenser les acteurs concernés et les raisons pour lesquels ils s'engagent pour l'intégration. En France, l'État soutient la mobilisation des territoires depuis 2018 dans le cadre d'une refondation des politiques d'accueil et d'intégration des réfugiés. Le principe est alors de créer les conditions de la confiance entre les acteurs et la voie retenue est celle d'un partenariat contractuel.

Les États ne sont pas seuls. D'autres acteurs publics et privés s'organisent en réseau, que ce soit au niveau national ou au niveau européen. Les villes et les territoires, les entreprises et la société civile, les citoyens, s'organisent tant pour mobiliser l'opinion que pour mettre en œuvre des actions concrètes porteuses d'innovation sociale.

1.3 ■ L'engagement des villes et des territoires

Ces dernières décennies sont marquées par l'émergence de mégapoles puissantes au niveau planétaire. Ces mégapoles doivent relever des défis considérables dans tous les domaines, mais notamment en termes de logement durable car elles concentrent les plus grands bidonvilles de la planète. On estime qu'un milliard de personnes vivent dans ces lieux périphériques où la densité peut atteindre 20 fois ce qu'elle est à Paris. La population de ces méga-bidonvilles est jeune et souvent étrangère, venue de l'intérieur du pays mais aussi composée de migrants venus chercher un avenir. Bien évidemment la question de la sécurité sanitaire est récurrente, encore plus en période de pandémie.

Ces mégapoles ont pris conscience peu à peu de leur capacité à agir en propre, à s'ériger en sujets politiques propres, susceptibles d'entrer en dialogue avec les États et les organisations internationales. La crise financière de 2008 et la montée de la question climatique ont permis la constitution du C40, réseau de grandes mégapoles autour de la mise en œuvre des accords mondiaux pour le climat. Les membres de ce réseau, aux États-Unis par exemple, se sont opposés à la position du gouvernement américain et ont indiqué qu'ils entendaient poursuivre la mise en œuvre de l'Accord de Paris.

Au niveau européen, s'est constitué en 2019 le forum *European Metropolitan Authorities* (EMA). Ce réseau ambitionne d'être un acteur de la transition écologique et un laboratoire de lutte contre toutes les formes d'inégalités. Dans ce cadre, la question des migrations est présente.

Bien qu'à une échelle non comparable à celle des mégapoles, les grandes villes européennes sont confrontées à la question du sans-abrisme, aux squats et à la réapparition de bidonvilles. Ainsi à Paris, plus de 3 000 sans-abris ont été recensés début 2021 ; des bidonvilles, qui dépassent souvent le millier de personnes, se forment régulièrement au nord de la capitale et en Seine-Saint-Denis. Une grande majorité de ces sans-abris et des habitants de ces bidonvilles sont des migrants. On retrouve également cette situation dans les grandes villes françaises, cette fois en centaines de personnes.

En France, des villes et, plus largement, des collectivités locales s'engagent aussi pour l'accueil. À l'initiative du maire de Grande-Synthe, l'Association nationale des villes et territoires accueillants (ANVITA) a été créée il y a deux ans. L'association regroupe alors une trentaine de collectivités autour des valeurs de l'accueil. Elle regroupe aujourd'hui plus d'une cinquantaine de collectivités. Auparavant s'était

constituée en partenaire de l'État l'Association France urbaine, regroupant les 100 plus grandes villes de France et qui, dès 2018, a été très mobilisée pour l'intégration en soutenant l'initiative des contrats territoriaux pour l'accueil et l'intégration des réfugiés.

1.4 ■ Les entreprises

L'entreprise a été longtemps absente des enjeux de société. Mais, au cours des années 2000, la lutte contre les discriminations a été mise en avant et promue. Aujourd'hui, la question de l'intégration des réfugiés est devenue un engagement affirmé des entreprises.

Plusieurs éléments ont contribué à cette évolution, d'une part la crise financière de 2008 et d'autre part un besoin de main-d'œuvre avéré dans des sociétés européennes vieillissantes.

La crise de 2008 a mis en avant la question du sens de la mondialisation. C'est devenu un enjeu de management et, pour les grandes entreprises, une nécessité. La responsabilité sociale de l'entreprise est désormais reconnue par la loi, les salariés deviennent exigeants en la matière.

Par ailleurs, le départ désormais avéré des *baby boomers* change la donne et de nombreuses entreprises affichent des tensions de recrutement. Ainsi, les réfugiés et, plus largement, les migrants légaux, sont recherchés pour leur disponibilité et leur motivation.

On pourrait citer de nombreuses initiatives à l'international, souvent portées par des hommes ou des femmes réfugiés devenus des grands patrons. Ainsi, Hamdi Ulukaya, PDG de Chobani, fabricant des yogourts les plus vendus aux États-Unis, a réussi à mobiliser les plus grandes entreprises mondiales au sein de sa fondation Tent pour favoriser l'accès à l'emploi des réfugiés dans le monde.

En France également, la mobilisation des entreprises est réelle. Elle s'exprime soit directement par des recrutements en interne, soit par l'intermédiaire de l'action des fondations qui soutiennent l'innovation sociale et l'engagement citoyen. On peut citer, parmi beaucoup d'autres, des recrutements directs chez BNP Paribas, Michelin, Veolia, Lactalis, Humando, Engie, Solvay...

Des fondations d'entreprise mobilisent des ressources et se spécialisent: la Fondation de Generali pour le soutien d'incubateurs, la Fondation SNCF pour son

engagement dans le train de la solidarité avec le Haut-Commissariat pour les Réfugiés (HCR) et la Délégation interministérielle à l'accueil et l'intégration des réfugiés (DIAIR) et la Fondation SFR pour ses actions en matière de lutte contre la fracture numérique.

La Fondation de Generali, *The Human Safety Net* (THSN) a lancé en 2017 un programme à destination des personnes réfugiées dans l'objectif de les aider à valoriser leurs compétences, en particulier à des fins de création d'entreprise. Deux incubateurs ont vu le jour, l'un à Montreuil et l'autre à Saint-Denis, et un troisième sera prochainement lancé à Strasbourg. Il s'agit d'aider les personnes réfugiées à réaliser leur projet de création d'entreprise ou d'association via des formations, du coaching et du mentorat de compétences. L'association Singa est impliquée dans ce dispositif aux côtés de THSN. En tout, 55 entreprises ont pu voir le jour grâce à ce soutien.

La reprise économique en cours accentue la pression de recrutement sur les entreprises et l'emploi des réfugiés devient un enjeu dès lors qu'ils parlent le français.

1.5 ■ Les associations et les initiatives citoyennes

Enfin, la société civile est très présente aux côtés des personnes réfugiées. Les associations se différencient principalement selon leur lien à l'État : certaines font le choix d'une totale indépendance à des fins de plaidoyer quand d'autres sont des partenaires de l'État, voire disposent d'une délégation de service public, pour la gestion de Centres d'accueil pour demandeurs d'asile, les services de premier accueil, les dispositifs d'intégration, etc. Ces dernières peinent parfois à trouver leur place dans le débat public, contraintes dans ce rôle par leur statut d'opérateur de l'État. Comme les gouvernements, elles sont considérées comme faisant partie de l'ordre établi. Elles n'ont pas toujours su, ces dernières années, innover en matière de prise d'initiative et de plaidoyer, dans un contexte d'appels à projet et marchés publics très normés, là où des associations moins liées à l'État ont pu agir pour faire avancer le droit ou la pratique. Leur professionnalisme reste indispensable dans la gestion des infrastructures permanentes de l'accueil et de l'intégration sur le territoire.

Le constat est bien là : au cours des 5 dernières années qui ont vu le maintien à niveau élevé d'un flux annuel nouveau de réfugiés, la société civile, y compris les opérateurs de l'État, est restée très active dans la promotion de l'intégration des personnes réfugiées, y compris en matière d'initiatives autour du pouvoir d'agir.

À ce titre, de nouvelles formes d'engagement citoyen ont émergé ces dernières années, sans nécessaire formalisation dans la création d'une association sous la loi de 1901, au moins au début du projet. Ce nouveau pouvoir citoyen ne veut pas être encadré. Il reflète les nouveaux modes d'action des jeunes générations, largement appuyées sur les réseaux sociaux et sur la variété de compétences mixtes bénévoles et professionnelles, motivées aussi par la simple joie de la rencontre avec des cultures différentes.

Ces nouvelles initiatives citoyennes se déploient au moins à deux échelles, dans la proximité et dans l'universalisme. En proximité, il s'agit de faire vivre une fraternité d'entourage envers les sans-abris, les migrants et les personnes défavorisées au sens large du terme. Par exemple, dans le courant des années 2010 et amplifié par la « crise de 2015 » plusieurs initiatives pour les migrants ont vu le jour, dont Singa, Kodiko et Wintegreat (aujourd'hui Each One), promouvant notamment le lien social et l'accès à l'emploi.

Jeunes pousses solidaristes et associations d'ancienne tradition peuvent se féconder mutuellement, à la condition toutefois que les financements publics, aujourd'hui plus chiches et plus précaires, reconnaissent de nouveau la richesse de ces engagements pour notre vitalité démocratique.

1.6 ■ Une illustration de l'initiative citoyenne : réinstallation et couloirs humanitaires

Les réfugiés n'accèdent pas au territoire français seulement par la voie d'une demande de protection effectuée à l'entrée sur le territoire national. Une partie d'entre eux a fait l'objet d'une réinstallation ou d'un transfert par un couloir humanitaire.

La réinstallation est l'une des trois solutions durables proposées par le Haut-commissariat des Nations Unies pour les personnes accueillies dans les camps placés sous sa responsabilité, aux côtés de l'intégration locale dans le pays d'accueil et du rapatriement volontaire dans le pays d'origine. Parmi l'ensemble des personnes réfugiées, moins de 1 % sont réinstallées chaque année. Les programmes de réinstallation ont connu une très forte progression en France : entre 2016 et 2019, le nombre de personnes réinstallées annuellement a quasiment décuplé, passant de 600 à 5 600 (relocalisations incluses). À la suite de ce bond quantitatif, la France figure maintenant parmi les cinq principaux pays de réinstallation dans le monde.

Outre la réinstallation, des citoyens se sont également mobilisés afin d'élargir les voies légales d'accès au territoire français, inspirés en cela par des initiatives d'Amérique du Nord. Ainsi, depuis 2017, des associations œcuméniques, dont principalement Sant'Egidio, la Fédération de l'entraide protestante (FEP) et le Secours Catholique, ont accueilli, hébergé et accompagné bénévolement plus de 520 personnes vulnérables d'Irak et de Syrie réfugiées au Liban, auxquelles l'État français a accepté de délivrer des visas temporaires au titre de l'asile dans le cadre d'un protocole d'accord spécifique.

1.7 ■ La co-construction dans les territoires, clé de la réussite d'une politique d'intégration

a ■ Contractualiser avec les territoires

Si la politique d'intégration est, en France, une compétence de l'État, elle trouve sa traduction au plus près des lieux de vie des personnes, c'est-à-dire directement sur les territoires. Mobiliser les collectivités locales aux côtés des services de l'État est un gage de réussite d'une politique qui réponde au mieux aux besoins de ces nouveaux citoyens, basée sur la confiance et la définition d'objectifs communs partagés. Un travail précis de diagnostic doit ainsi être mené pour répondre à des situations territoriales contrastées.

C'est dans cette logique que la DIAIR a proposé, en 2019, à 11 collectivités volontaires de contractualiser leur engagement en vue de l'intégration des personnes réfugiées aux côtés de l'État sous la forme de contrats territoriaux d'accueil et d'intégration des réfugiés (CTAIR).

Les 14 plus grandes métropoles françaises (Lyon, Bordeaux, Strasbourg...) sont aujourd'hui engagées dans des contrats territoriaux aux côtés de l'État, et 4 nouvelles (Marseille, Montpellier, Besançon et Rouen) le seront d'ici la fin de l'année 2021. Une réussite qui doit à la souplesse du modèle mais aussi au lien de confiance qui s'est tissé entre les différents acteurs, tous mobilisés pour un objectif commun bien identifié et que le format de contractualisation permet d'alimenter localement via une organisation agile.

b ■ Investir dans les compétences des personnes réfugiées

Le quinquennat présidentiel d'Emmanuel Macron a également permis le déploiement du Plan d'investissement dans les compétences (PIC), grand programme d'accompagnement des salariés et demandeurs d'emploi dans la valorisation et

le développement de leurs compétences professionnelles. Une enveloppe dédiée a été consacrée à l'accompagnement des bénéficiaires d'une protection internationale, pour lesquels certains freins spécifiques (pratique du français, accès à un logement stable, compréhension des codes culturels de l'entreprise...) nécessitent une ingénierie particulière.

Ce sont ainsi 55 projets territoriaux qui sont aujourd'hui financés jusqu'en 2022, dont 50 millions d'euros sont apportés par le Ministère du Travail. Ancrés localement au niveau départemental, ces projets ont la spécificité d'être menés par des consortiums mixtes regroupant des acteurs associatifs et institutionnels, qui offrent ainsi une vision globale des besoins territoriaux et permettent une réponse adaptée.

c ■ Les Universités

Les universités se sont mobilisées dès 2015 pour permettre à des étudiants en demande de protection de reprendre leurs études. Cette initiative a abouti à la création du réseau MEnS (« Migrants de l'Enseignement Supérieur »), désormais constitué en association, et regroupant une quarantaine d'établissements d'enseignement supérieur en France. Ces établissements proposent aux étudiants en exil des diplômes universitaires « passerelles » composés de cours de Français, d'ateliers culturels, de sessions d'information et d'orientation et d'ateliers de pratique sportives.

En parallèle, le programme PAUSE (Programme national d'aide à l'Accueil en Urgence des Scientifiques et artistes en Exil) permet d'accueillir des chercheurs en exil dans un laboratoire de recherche ou une école d'art pendant une à deux années (trois pour les doctorants) en France. Ces scientifiques et artistes peuvent ainsi poursuivre leurs travaux et préparer leur parcours professionnel.

Le Conseil de l'Europe porte en outre de nombreux projets tels que le Passeport Européen des Qualifications des Réfugiés (EQPR), une forme d'évaluation destinée aux réfugiés, en particulier à ceux qui ne sont pas en mesure de justifier leurs qualifications, afin de favoriser leur intégration sur le marché du travail ou leur poursuite d'études. Un autre projet, le projet coLAB, a permis à quatre établissements d'enseignement supérieur européens, dont l'Université Clermont Auvergne, de proposer à des réfugiés d'enseigner à l'université.

Un certain nombre d'associations sont enfin nées en France par suite de la crise syrienne de 2015 pour permettre aux réfugiés de reprendre des études. On peut citer en particulier le RESOME, l'Union des Étudiants Exilés ou UniR.

d ■ La participation des réfugiés : l'Académie

Dans cet écosystème d'acteurs, les personnes concernées ont un rôle à jouer qui ne se réduit pas à celui de simples usagers. Ainsi encourage-t-on aussi leur intégration. Il s'agit de créer les bases pour une participation effective aux politiques, à toutes les étapes du processus : conception, mise en œuvre et évaluation. C'est sur la base de ce constat qu'est née l'Académie pour la participation des personnes réfugiées, initiative innovante de la DIAIR, le HCR et l'Ifri. Elle vise à renforcer la participation des personnes réfugiées et à faire valoir les compétences tout au long d'un « parcours d'engagement » proposé aux lauréats.

e ■ L'Europe via le FAMI

L'Union européenne a été mise en difficulté depuis plusieurs années face à l'afflux de personnes en demande de protection, en particulier dans les États situés à ses frontières externes. Dans ce contexte, et en particulier depuis 2015, l'incapacité de l'UE à établir un consensus en matière d'asile a été mise à jour, visible dans l'application du dispositif de relocalisation ou dans l'échec constaté jusqu'à présent de la réforme du règlement Dublin, pourtant unanimement décrié.

La Commission européenne impulse cependant une dynamique dans certains domaines, tels que le développement des capacités d'accueil des États, des voies légales d'accès ou la mise en œuvre de projets innovants ou pluri-étatiques. Le Fonds Asile, Migration et Intégration (FAMI), issu en 2014 de la fusion de quatre fonds différents, finance ainsi les actions des États en matière d'asile, d'intégration et de retour. Le FAMI a permis le développement de nombreuses initiatives, telles que l'augmentation conséquente de la réinstallation ou la mise en œuvre de projets innovants en matière d'intégration, en particulier dans le domaine de la santé mentale ou de l'hébergement des réfugiés.

Cependant, les contraintes administratives et budgétaires liées au FAMI ont eu raison de nombreuses associations de petite taille ne pouvant faire face aux délais particulièrement longs en matière de versement des fonds (+ 3, voire + 5 ans parfois après les premières dépenses effectuées). Ainsi, cela a renforcé la différence entre les acteurs associatifs ayant une trésorerie suffisante pour s'endetter et les petites associations.

1.8 ■ Transformer l'essai d'une politique de l'intégration renouvelée

La France a sans doute une place singulière dans ce réveil de la conscience démocratique. Il s'agit déjà de transformer l'essai d'une politique d'intégration renouvelée. Les premiers résultats sont prometteurs : mise en synergie d'acteurs, ancrage territorial renforcé, accent sur l'insertion professionnelle, la participation et le lien social. Les échos dans les médias et au sein des territoires sont également positifs. Formons le vœu que toutes ces initiatives concourent à créer un climat plus favorable à la présence de personnes d'origine étrangère en France et plus largement au sein de l'Union européenne.

La stabilité des flux migratoires que l'on constate actuellement ainsi que la part très faible de réfugiés accueillis dans les États membres de l'UE en comparaison avec les pays en développement nous invitent en effet à saisir la balle au bond pour mettre à jour notre politique d'intégration européenne.

Les initiatives locales menées dans plusieurs collectivités de l'UE nous encouragent sur cette voie. On peut citer à cet égard les mesures adoptées depuis 2015 par la ville-État de Hambourg, qui a, d'une part, créé une « Unité centrale de coordination pour les réfugiés » afin d'accélérer les procédures d'octroi de logements décentes aux réfugiés et, d'autre part, associé les citoyens à plusieurs étapes de la conception des politiques locales en matière d'intégration¹.

Le développement de telles initiatives à l'échelle européenne est un objectif que les institutions de l'UE, avec le concours des États membres, doivent poursuivre, à la fois dans un souci de protection des droits fondamentaux des réfugiés et d'adaptation des populations locales à l'arrivée de nouvelles personnes aux besoins spécifiques.

1. Anselm Sprandel, 2018, « [Housing and integrating refugees in Hamburg](#) », *Field Actions Science Reports* [Online], Special Issue 18 | Online since 15 December 2018, connection on 20 April 2019.

2.

L'ÉLOGE DU PAS DE CÔTÉ



YVES PASCOU

Chercheur senior associé à l'Institut Jacques Delors

2.1 ■ Introduction

La place du Bouffay, à Nantes, accueille depuis plusieurs années une œuvre de l'artiste Philippe Ramette intitulée « Éloge du pas de côté ». C'est une sculpture en bronze qui représente, sous les traits de l'artiste, un personnage masculin en costume, le regard tourné vers l'horizon et dont un seul pied repose sur le socle. L'autre pied s'en échappe et est en suspension dans le vide. L'œuvre interpelle par le décalage et le déséquilibre qui s'en dégagent mais aussi la réflexion qu'elle provoque.

Si la statue de Philippe Ramette rend hommage à l'audace de la ville de Nantes, à son engagement et à son rapport à l'art, cette allégorie du « pas de côté » invite plus largement au changement de regard. Ainsi, le pas de côté relève de cet exercice qui consiste à prendre de la distance, à se décaler pour considérer autrement une situation ou un objet donné et l'appréhender d'une manière différente, voire nouvelle.

Parmi les politiques européennes, la politique migratoire relève bien de celles qui gagneraient à être appréhendées différemment, avec un autre point de vue. Depuis une vingtaine d'année, les États européens ont développé une politique d'immigration déséquilibrée privilégiant les actions de contrôles aux frontières et de lutte contre l'immigration irrégulière au détriment d'une politique d'immigration légale portant sur l'admission et le séjour des ressortissants de pays tiers. Cette tendance s'est renforcée avec la crise migratoire de 2015 où les considérations relatives à l'immigration légale ont été toujours plus évasives et les propositions sur les contrôles des personnes et des frontières toujours plus fortes.

Est-il possible de considérer la politique européenne d'immigration légale différemment ? Nous le pensons, mais il faut pour cela faire... un pas de côté, décaler la focale. Cet exercice requiert de se positionner à deux endroits différents pour proposer deux ouvertures distinctes mais complémentaires.

Dans un premier temps, il s'agit de regarder l'immigration légale non pas de l'intérieur mais depuis l'extérieur de l'espace européen. De prendre la position d'un candidat à la migration de travail pour comprendre que les États européens gagneraient à constituer un bloc homogène juridiquement plutôt qu'un ensemble composite où s'appliquent autant de règles qu'il existe d'États. La définition d'un socle de règles communes en matière d'admission et de séjour en vue de l'exercice d'une activité économique apparaît alors un horizon possible si ce n'est souhaitable (3.2).

Dans un second temps, il s'agit de prendre un peu de hauteur et de considérer notre histoire commune, nos acquis, en interrogeant nos représentations tout autant que

nos réalisations. Fondé sur l'expérience acquise en matière de liberté de circulation et la prise en compte des développements contemporains de gestion des frontières, cette approche invite alors à proposer la création d'un visa pour la recherche d'un emploi au bénéfice des ressortissants de pays tiers (3.3).

2.2 ■ L'harmonisation des conditions d'entrée et de séjour des travailleurs

L'intervention de l'UE dans le domaine de l'immigration de travail se singularise par une très grande hétérogénéité qui interroge sur la pertinence des choix opérés. Refusant la proposition formulée par la Commission dès 2001 d'adopter un texte cadre sur l'admission des travailleurs migrants, les États membres ont privilégié une approche catégorielle. Plusieurs textes ont été adoptés visant les chercheurs¹, les étudiants², les travailleurs hautement qualifiés³, les travailleurs saisonniers⁴ ou encore les travailleurs détachés au sein de leur groupe⁵.

L'éclatement du cadre juridique a été renforcé par la diversité des conditions et droits applicables à chaque catégorie spécifique de travailleurs. Enfin, et pour achever la description du tableau, toutes ces règles ont été définies dans des directives qui, dans la grande majorité des cas, ont laissé d'importantes marges de manœuvre aux États membres dans leur mise en œuvre au point parfois de laisser exister des régimes parallèles nationaux.

Si cette situation peut être jugée satisfaisante, parce que ces règles sauvegardent la mainmise des États sur les questions d'admission, elle est en réalité borgne. Entre pénuries actuelles et à venir de main d'œuvre, causées notamment par la reprise économique et les perspectives démographiques, et concurrence des systèmes nationaux d'admission, elle ne s'inscrit pas dans une prise en compte de la dynamique du marché européen de l'emploi.

1. Directive 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique, JOUE L 289 du 03.11.2005.

2. Directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat, JOUE L 375 du 23.12.2004.

3. Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, JOUE L 155 du 18.06.2009.

4. Directive 2014/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier, JOUE L 94 du 28.03.2014.

5. Directive 2014/66/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe, JOUE L 157 du 27.05.2014.

Par ailleurs, à force de privilégier un régime d'admission des travailleurs migrants gouverné par autant de règles qu'il y a d'États, le marché européen du travail constitue un espace disparate et illisible pour les travailleurs souhaitant venir exercer une activité économique dans l'UE, notamment dans les domaines où les pénuries de main d'œuvre sont réelles ou prévisibles.

À cet égard, la contraction démographique dans l'UE créera deux types de besoins différents : remplacer les retraités sur le marché du travail et pourvoir les nouveaux emplois créés pour servir un nombre toujours croissant de personnes âgées, en particulier dans le secteur de la santé ou celui de l'aide à la personne.

Seulement, aborder ces enjeux dans le cadre restreint des frontières nationales alors que les travailleurs développent des stratégies globalisées et que l'objet du marché unique est d'assurer le plein emploi et le progrès social⁶ est quelque peu contre-intuitif. Si l'UE et ses États membres souhaitent être des acteurs clés de ce jeu mondial en devenant des destinations attractives pour répondre aux besoins actuels et futurs, alors ils doivent apporter des réponses communes.

Or, l'adoption de règles communes fixant des conditions minimales d'admission des travailleurs migrants applicables dans tous les États membres est possible si ce n'est souhaitable. Possible, parce que les documents publiés par l'OCDE⁷ démontrent que la grande majorité des États européens partage des systèmes de migration de main d'œuvre fondés sur la demande, c'est-à-dire selon lesquels les travailleurs migrants sont admis dès lors qu'ils disposent d'une offre d'emploi. Possible, parce que la définition de conditions communes n'implique pas une perte de souveraineté pour les États membres. En effet, si les conditions sont harmonisées, les États membres conserveront le pouvoir de décision sur les demandes d'admission, comme c'est actuellement le cas par exemple dans le domaine des visas de courte durée.

Souhaitable, ensuite, parce qu'en proposant un cadre législatif harmonisé, l'UE apparaîtrait depuis l'extérieur comme un espace unique et cohérent. Si de surcroît les gouvernements européens acceptent d'améliorer la possibilité pour les travailleurs étrangers de circuler d'un État membre vers l'autre, alors l'UE deviendra plus attractive et sera en mesure de rivaliser avec d'autres régions du monde, notamment pour les talents indispensables.

6. Article 3 du Traité sur l'Union européenne.

7. Voir *Perspectives des migrations internationales* de l'OCDE, 2013.

Faire un pas de côté reviendrait à regarder la situation avec lucidité et à agir en conséquence pour ouvrir un espace jusqu'à présent laissé largement en friche et préjudiciable à tous. La reprise économique, la démographie déclinante et le vieillissement de la population vont produire des effets et faire émerger des besoins nouveaux. Si la migration ne constitue pas la solution à ces défis, elle fait partie des solutions. Or, en consacrant le *statu quo* actuel, l'UE ne sera pas en mesure d'attirer les travailleurs migrants dont elle a besoin. À moyen terme, les États membres pourraient avoir à supplier ces travailleurs de venir dans l'UE, avec un risque accru de compétition entre eux.

2.3 ■ La création d'un visa pour la recherche d'un emploi

Faire un pas de côté, c'est aussi être capable de se décaler et de se regarder autrement. De voir et de comprendre que les constructions passées peuvent servir de piliers à des réalisations futures. Dans le cas présent, il s'agit de s'appuyer sur les dispositifs qui organisent la liberté de circulation et les contrôles à l'accès au territoire pour développer une nouvelle politique fondée sur la délivrance de visas pour la recherche d'un emploi⁸.

Tel Monsieur Jourdain au sujet de la prose, les citoyens européens savent-ils que l'UE a développé un véritable espace de liberté de circulation qui n'a conduit, à une exception près⁹, à aucun problème majeur de migrations¹⁰ ? En pratique, les citoyens européens disposent d'un droit d'entrée et de séjour sur le territoire des États membres. Ce droit couvre l'exercice d'une activité économique mais aussi le droit de se rendre dans un autre État pour y rechercher un emploi.

8. Pour une analyse plus large, voir notamment Y. Pascouau « Un visa pour la recherche d'un emploi : vers une nouvelle politique de mobilité pour les ressortissants de pays tiers », Policy Paper, Institut Jacques Delors, avril 2016.

9. En 2004, au moment où l'Europe s'est élargie à l'Est, seuls trois États membres sur 15 (le Royaume-Uni, l'Irlande et la Suède) ont décidé d'ouvrir leur marché de l'emploi aux millions de travailleurs potentiels provenant des 10 États rejoignant l'Union européenne. Cette décision a créé un déséquilibre dont les effets peuvent encore être perçus aujourd'hui puisque de nombreux citoyens d'Europe de l'Est continuent d'exercer leur liberté de circulation vers l'Ouest.

10. Selon la Commission européenne, « Fin 2012, 14,1 millions de citoyens de l'Union résidaient dans un autre État membre (soit 2,8 % de la population totale). Ce pourcentage est inférieur à celui des ressortissants de pays tiers (4,0 %). Le pourcentage de citoyens mobiles de l'Union est passé d'environ 1,6 % de la population totale à la fin de 2004 à 2,4 % quatre ans plus tard (fin 2008), avant de connaître une progression plus lente (à 2,8 % à la fin de 2012) sous l'effet tant de la récession économique que de la diminution progressive du potentiel de mobilité en provenance des États membres d'Europe centrale et orientale ». Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, « Libre circulation des citoyens de l'Union et des membres de leur famille : cinq actions pour faire la différence », COM(2013) 837 final du 25.11.2013.

Or, l'évocation de la liberté de circulation soulève de fortes crispations lorsqu'elle est liée à la question migratoire mais est traitée avec une relative indifférence dans le cadre européen. Cette approche est pour le moins curieuse si l'on admet que nous disposons d'une expérience de plus de 60 ans qui démontre que l'organisation d'un droit fondamental d'entrée et de séjour entre États n'est pas un facteur de déstabilisation si elle est mise en œuvre de manière coordonnées. Or, et en dépit d'une expérience de plusieurs décennies, les Européens refusent de penser l'extension de ce modèle dans les relations avec les pays tiers.

À côté de cet acquis, fondé sur la liberté, existe un dispositif très développé bâti, lui, sur la sécurité. En effet, 20 années d'actions dans le domaine de la gestion des frontières extérieures ont abouti à l'adoption non seulement d'un cadre juridique important mais aussi sur la mise en place d'outils opérationnels très développés. Ce domaine a vu le déploiement sans précédent d'une batterie de systèmes informatisés dont l'objectif est de permettre aux autorités nationales d'échanger des informations sur les personnes, leur statut et leur droit à entrer, séjourner ou demeurer sur le territoire européen. Autant dire qu'entre le SIS, Eurodac, le VIS, le système entrée et sortie ou encore le registre ETIAS, les étrangers admis ou souhaitant entrer dans l'UE sont sous étroite surveillance.

Ces instruments ont considérablement renforcé les contrôles exercés sur les ressortissants de pays tiers et le versant sécuritaire de la politique. En conséquence, l'existence d'un dispositif étendu de contrôle pourrait inviter les États à accepter de développer une politique plus ouverte inspirée de la liberté de circulation. Il s'agirait alors de proposer la création d'un visa pour la recherche d'un emploi dans l'UE.

L'idée de créer un tel visa n'est pas nécessairement nouvelle mais elle s'appuie sur une expérience, la liberté de circulation des citoyens européens, qui n'a pas généré de « vague migratoire » entre les États européens, et un « arsenal » juridique et technologique robuste assurant un contrôle approfondi des personnes qui rende acceptable un tel projet.

En pratique, la demande de visa serait déposée par le candidat auprès des autorités consulaires de son pays d'origine ou de résidence. La demande devrait être accompagnée de la présentation d'une carte d'identité et/ou d'un passeport en cours de validité, d'un document de voyage autorisant la personne à franchir la frontière, de la preuve que la personne dispose des ressources suffisantes pour la durée du séjour et d'un titre de transport comprenant le voyage aller et retour. Sauf raisons d'ordre public ou signalement du demandeur dans les systèmes informatisés européens, les autorités consulaires devraient délivrer le visa.

En effet, si le dispositif repose sur la logique gouvernant la liberté de circulation, la délivrance du visa, accompagnée de l'ensemble des documents et preuves mentionnées ci-dessus, constitue une étape formelle qui permet la mise en place d'un mécanisme de suivi reposant sur l'ensemble des instruments de contrôle et bases de données développées dans le domaine de la politique migratoire.

Une fois admis dans l'État membre de destination plusieurs situations sont envisageables. L'obtention d'un emploi permettrait à la personne de résider dans l'UE aux fins de l'exercice de l'activité économique. Dans le cas contraire, le retour dans le pays d'origine avant l'expiration du visa serait obligatoire. Ce retour n'empêcherait toutefois pas d'introduire une nouvelle demande de visa après un délai à déterminer. En revanche, en cas de non-respect de l'obligation de retour, et donc de maintien sur le territoire européen après l'expiration du visa, un système de sanctions serait organisé. Ce dernier pourrait notamment comprendre le rejet de toute demande ultérieure de visa et une interdiction d'entrée dans l'UE pour une période déterminée. Les sanctions pourraient également concerner les employeurs qui inciteraient les travailleurs à demeurer sur le territoire en violation des règles fixées par le visa au titre notamment de la directive « sanctions employeurs ».

Si la proposition est techniquement possible, elle reste difficile à accepter au plan politique, précisément parce qu'elle touche à l'immigration légale. Or, les États membres doivent évaluer l'opportunité de franchir le pas politique à l'aune des apports d'un dispositif qui fait aujourd'hui défaut et aurait pour effet de transformer de nombreux paramètres.

Celui de la discussion et du partenariat avec les pays tiers, en premier lieu, en offrant enfin une vraie contrepartie aux discussions portant sur les questions migratoires. Aujourd'hui encore, les partenariats avec les pays tiers restent largement focalisés sur le contrôle et offrent peu d'opportunité sur le terrain de l'immigration légale. Ce visa pour la recherche d'un emploi donnerait une réelle consistance au concept de mobilité.

Celui des perspectives individuelles, ensuite, en permettant à des personnes sans emploi ou sans réelles perspectives d'emploi dans leur pays d'origine d'accéder à un marché du travail plus large et dynamique.

Celui de la politique européenne, enfin, en permettant aux États membres de réguler en commun un marché de l'emploi en cours de modification en raison de la démographie et du vieillissement de la population européenne et assurant une

limitation réelle de l'immigration irrégulière et de l'économie du passage clandestin grâce à l'ouverture de canaux d'immigration légale.

Il importe en dernier lieu de souligner que cette proposition peut ne constituer qu'un coup d'essai, une étape de validation. Ainsi, elle pourrait dans un premier temps être mise en œuvre avec un seul pays ou un groupe très limité de pays. Elle pourrait ensuite être étendue s'il advenait que le système fonctionne ou à l'inverse immédiatement arrêtée si des abus étaient identifiés.

Au fond, créer un visa pour la recherche d'un emploi, inspiré de la liberté de circulation des personnes et appuyé sur un acquis solide de contrôle des migrations, permettrait de proposer une perspective nouvelle, une « nouvelle respiration », entre les espaces et les hommes.

Le rôle d'un *think tank* est de proposer, d'inspirer, d'orienter, il est également parfois d'inviter à faire un pas de côté. Fariboles pesteront certains, utopie diront d'autres. Ni l'un ni l'autre, la présente contribution a simplement pour objet de proposer des pistes de réflexions et d'actions nouvelles pour sortir les États européens d'une impasse qui ne mène nulle part. À l'obstination du contrôle toujours plus grand des personnes et des frontières, qui n'apporte qu'une solution partielle et momentanée à la question de la gestion des flux migratoires, il s'agit alors de privilégier une approche inspirée par les acquis de liberté et articulée sur les outils modernes de sécurité au service d'une proposition novatrice en matière de migrations légales. Au fond, il s'agit de proposer un peu de liberté dans un espace préempté par la sécurité, de proposer une ouverture dans un théâtre de fermeture.

3.

PROGRESSER EN MATIÈRE DE RÉINSTALLATION ET D'ADMISSION HUMANITAIRE : UN ENJEU DE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

LUCAS RASCHE

Chercheur au Jacques Delors Centre - Berlin

3.1 ■ Introduction

Après que la Commission européenne eût présenté son Pacte sur la migration le 23 septembre 2020, les négociations sur sa mise en œuvre ont commencé sous présidence allemande du Conseil de l'UE. Un an plus tard, il revient à la présidence française de reprendre le fil pour faire avancer les discussions. Parvenir rapidement à un compromis sur les deux questions les plus controversées — le mécanisme de solidarité pour la relocalisation des demandeurs d'asile et la responsabilité du traitement des demandes d'asile — reste peu probable. Pourtant, la présidence française devrait résister à la tentation d'abandonner complètement le dossier. D'abord parce que la crise en Afghanistan et, plus récemment, la situation critique à la frontière de l'UE avec la Biélorussie ont montré les faiblesses de l'approche actuelle de l'UE en matière de migration. Ensuite parce que l'impasse dans laquelle se trouvent les négociations actuelles sur la réforme ne doit pas devenir une excuse pour l'inaction. La présidence française devrait donc se concentrer sur les domaines où des progrès sont à la fois nécessaires et possibles. C'est le cas lorsqu'il s'agit de renforcer les capacités des États membres à établir des voies sûres et légales vers la protection.

Lors de la réunion du Forum de haut niveau sur la protection des ressortissants afghans à risque le 7 octobre dernier, la Commissaire Johansson a annoncé que les États membres de l'UE avaient ensemble procédé à l'évacuation de 22 000 Afghans depuis la mi-août¹. Les États membres se sont également engagés à accroître leur offre en matière de réinstallation en ouvrant de nouveaux espaces d'admission. Mais alors que des pays comme le Canada ou le Royaume-Uni ont promis respectivement 40 000 et 20 000 places de réinstallation en réponse à la crise afghane, les États membres de l'UE sont restés silencieux quant à la portée de leurs engagements. La prudence de l'UE correspond aux messages contradictoires des États membres dans le suivi immédiat de la crise afghane. Ainsi le président français Emmanuel Macron a-t-il appelé avec irritation l'UE à « se protéger contre les flux migratoires irréguliers », tout en promettant que la France « continuera de faire son devoir pour protéger celles et ceux qui sont les plus menacés » en participant à « un effort international organisé et juste »².

À l'approche de l'élection d'avril 2022, le gouvernement français se gardera de donner à sa politique migratoire une tournure plus libérale. Il devra tenir compte de sondages montrant que la population française considère la migration comme

1. Ylva Johansson, 07.10.2021. *Point de presse*, Commission européenne.

2. Giorgio Leali, 16.08.2021. « *Macron call for European Plan to manage Afghan migration* », *Politico Europe*.

l'une des trois principales questions décidant du résultat des élections, avec 40 % des électeurs plaçant la sécurité au premier rang³. La future présidence française du Conseil de l'UE devra donc composer entre les sensibilités de son opinion publique et le devoir de la présidence d'encourager les États membres à présenter des chiffres concrets quant à leurs engagements de réinstallation. À la lumière de la devise de cette présidence, « relance, puissance, appartenance », la voie à suivre évitera donc de présenter le dossier migratoire comme une menace pour la sécurité — sous la rubrique « puissance ». Elle devra plutôt miser sur le thème de « l'appartenance », en associant la réinstallation et l'admission humanitaire au respect des valeurs européennes et à la fidélité à l'État de droit.

Le Pacte migratoire offre deux cadres permettant aux États membres d'étendre les canaux d'admission humanitaire. Il appelle d'abord les États membres à conclure les négociations avec le Parlement européen sur la proposition de règlement établissant un Cadre commun pour la réinstallation⁴. En second lieu, il encourage les États membres à construire un « modèle européen » distinct pour le parrainage de proximité⁵. Afin d'évaluer les avantages et les risques liés à ces deux modes d'action, nous présenterons d'abord le développement du *leadership* mondial de l'UE en matière de réinstallation. Il apparaîtra alors que la croissance des activités de réinstallation dans l'UE a poursuivi des objectifs concurrents : les préoccupations humanitaires, d'une part, et l'intérêt de réduire les arrivées irrégulières par le biais de partenariats avec des pays tiers, d'autre part. Nous mesurerons ensuite la trace de ces deux objectifs dans le Pacte sur la migration avant de conclure par des recommandations pour la présidence française du Conseil de l'UE.

3.2 ■ L'évolution de l'UE en tant qu'actrice de la réinstallation

Selon les estimations du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), 1,47 million de réfugiés sont aujourd'hui éligibles à la réinstallation⁶. Cependant, en partie à cause de la pandémie de coronavirus, seuls 26 000 réfugiés ont été conduits vers un pays tiers sûr au cours des neuf premiers mois de de cette

3. Salomé Vincendon, 20.10.2021. « Præsidentielle: Le pouvoir d'achat principale préoccupation des français, loin devant l'immigration ou la sécurité », *BFMTV; CNEWS*, 07.10.2021. « 4 Français sur 10 favorables à une immigration zero », *CNEWS*.

4. La réinstallation consiste dans le transfert au sein d'un État d'accueil d'une personne ayant la qualité de réfugié ou bénéficiant d'une protection humanitaire depuis le pays où elle se trouve installée.

5. Par parrainage de proximité on entend l'engagement pris par des acteurs locaux, collectivités locales ou associations, de participer à l'accueil et à l'intégration de personnes protégées dans un cadre humanitaire.

6. HCR, 23.06.2021). « Le HCR publie les besoins en matière de réinstallation de réfugiés pour 2022 ». Communiqué de presse.

année⁷. Bien que ce contingent ait légèrement augmenté par rapport à 2020 (22 800), il, ne représente encore que le cinquième environ des places de réinstallation offertes dans le monde en 2016 (126 000). Malgré une réduction des réinstallations en 2020 par rapport à 2016, la part des réfugiés réinstallés dans les pays de l'UE a progressivement augmenté (voir tableau 1). En 2020, la réinstallation dans l'UE représentait 45 % des transferts mondiaux de réinstallation, contre seulement 14 % en 2016. La France a pour sa part fortement accru ses engagements annuels en matière de réinstallation, de 360 en 2010 à 5 600 en 2019, devenant un fer de lance de l'effort de réinstallation de l'UE devant la Suède (5 005) et l'Allemagne (4 890)⁸.

TABLEAU 1 ■ Réinstallations dans l'UE, au Canada et aux États-Unis, y compris la part mondiale.

Année	UE		Canada		États-Unis	
	Total	Part	Total	Part	Total	Part
2016	17 093	14%	21 865	17%	78 761	62%
2017	26 397	41%	8 912	14%	24 559	38%
2018	26 029	47%	7 704	14%	17 112	31%
2019	28 992	45%	9 031	14%	21 159	33%
2020	10 321	45%	3 502	15%	6 740	30%

Source : HCR

L'augmentation progressive de la réinstallation dans l'UE avant la pandémie de coronavirus est en grande partie le résultat de deux développements. Les États membres ont eu recours à la réinstallation en réponse aux crises croissantes dans le voisinage européen. Ils y ont été aussi incités par les soutiens financiers croissants dégagés par la Commission européenne et par une meilleure coordination entre les pratiques nationales⁹.

En l'absence d'obligation légale de droit international ou européen, la réinstallation dans l'UE n'a été historiquement pratiquée que par quelques États membres, notamment la Suède, la Finlande, le Danemark et les Pays-Bas. Le nombre de pays de l'UE engagés dans une action de réinstallation a augmenté lorsque le Conseil

7. HCR, [Resettlement Data](#).

8. Eurostat, « [Personnes réinstallées - données annuelles](#) », Commission européenne.

9. Delphine Perrin, Frank McNamara, 2013. « [Refugee Resettlement in the EU: Between Shared Standards and Diversity in Legal and Policy Frames](#) », KNOW RESET Research report, European University Institute.

« Justice et affaires intérieures » a appelé les États membres à réinstaller 10 000 réfugiés vulnérables d'Irak en 2008. Finalement, douze pays de l'UE ont participé à l'effort conjoint¹⁰. Des priorités européennes communes en matière de réinstallation et des incitations financières accrues ont été introduites en 2012 par le biais du programme conjoint de réinstallation de l'UE adopté à la suite des bouleversements politiques en Afrique du Nord et au Proche-Orient tout au long de l'année 2011¹¹.

Une augmentation substantielle des programmes nationaux de réinstallation et du nombre de personnes réinstallées dans l'UE a suivi la « crise migratoire » en 2015. En juin 2015, le Conseil européen a conclu que tous les États membres contribueraient « au moyen de mécanismes multilatéraux et nationaux, à la réinstallation de 20 000 personnes déplacées ayant manifestement besoin d'une protection internationale »¹². Une recommandation de la Commission en 2017 a suivi, pressant les États membres de fournir 50 000 autres places de réinstallation¹³. En conséquence, 20 pays européens (dont la Norvège et la Suisse) avaient mis en place des programmes nationaux de réinstallation à la fin de 2019¹⁴. Ces deux programmes *ad hoc*, combinés à la réduction du programme de réinstallation des États-Unis sous l'administration Trump, contribuent à expliquer la place prise désormais par l'UE en tant qu'actrice mondiale majeure de la réinstallation.

3.3 ■ Les réinstallations après 2015 : une pluralité d'objectifs

La croissance des activités de réinstallation dans l'UE s'est inscrite dans un contexte plus large, revêtant une variété d'enjeux politiques¹⁵. Traditionnellement, la réinstallation sert un double objectif. En premier lieu, les États peuvent exprimer leur solidarité et aider à partager la responsabilité de l'accueil des réfugiés avec les pays de premier asile, souvent les hôtes de camps gérés par le HCR. En second lieu, la réinstallation offre un accès à la protection et une solution durable aux réfugiés les plus vulnérables.

10. European Resettlement Network. « [The Policy Framework](#) ».

11. Commission européenne, 2009. « [Communication proposant la création d'un Programme Européen Commun de Réinstallation](#) », COM (2009) 447 final.

12. Conseil européen, 2015. « [Conclusions – 25 et 26 juin 2015](#) », CO EUR 8, CONCL 3.

13. Commission européenne, 2017. « [Recommandation relative à l'amélioration des voies d'entrée légales pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale](#) », C(2017) 6504.

14. HCR, 2019. « [Resettlement Overview Europe](#) », January – December 2019.

15. Luc Leboeuf, 2020. « [Legal Pathways to Protection: Towards a Common and Comprehensive Approach?](#) », EU immigration and Asylum Law and Policy – Odysseus Network.

Cependant, l'approche de l'UE en matière de réinstallation — ainsi que d'autres formes d'admission humanitaire — est de plus en plus influencée par un objectif décrit comme celui d'une « mobilité contrainte »¹⁶. Plutôt que de fournir des voies sûres et légales à des fins purement humanitaires, cette approche implique que l'admission sélective des réfugiés soit offerte à des pays tiers pour encourager leur coopération avec l'UE dans des domaines tels que la réadmission ou la gestion des frontières. L'idée de contenir les demandeurs d'asile dans les pays d'origine ou de transit tout en offrant une admission limitée et restrictive des réfugiés a joué un rôle déterminant dans la réponse de l'UE à l'afflux exceptionnel des années 2015 à 2016, au moyen d'une externalisation partielle de ses responsabilités en matière d'asile grâce aux dispositions prises par des pays tiers.

Le couplage de l'admission des réfugiés avec les mesures de contrôle aux frontières s'illustre sans doute de la façon la plus évidente dans le cas concret des relations entre l'UE et la Turquie. Entrée en vigueur en mars 2016, la Déclaration UE-Turquie a souvent été décrite comme un modèle pour la future coopération de l'UE avec les pays tiers. Dans le cadre du mécanisme dit « 1:1 » de la déclaration, les pays de l'UE se sont engagés à réinstaller les réfugiés syriens de Turquie. Il s'agit certes d'un effort appréciable contribuant à alléger la charge supportée par la Turquie et offrant une solution durable aux Syriens déplacés. Toutefois, l'admission en vertu de la Déclaration UE-Turquie est limitée aux réfugiés qui n'ont jamais tenté d'entrer irrégulièrement dans l'UE auparavant. En principe, l'admission était également subordonnée à la promesse de la Turquie de réadmettre les demandeurs d'asile entrés irrégulièrement en Grèce. Un tel accord se fondait sur l'hypothèse que la Turquie pouvait être considérée comme un pays tiers sûr, bien que n'ayant pas signé le Protocole de 1967 à la Convention de Genève sur les réfugiés. Dans la pratique, les États membres de l'UE avaient réinstallé 28 000 réfugiés de Turquie en mars 2021 alors qu'environ 2 140 personnes ont été renvoyées vers la Turquie dans le cadre de la déclaration UE-Turquie¹⁷. Le faible nombre de retours s'explique à la fois par la longueur des procédures en Grèce et par la suspension par la Turquie de son accord bilatéral de réadmission avec la Grèce combiné à sa décision de ne plus mettre en œuvre un accord de réadmission avec l'UE¹⁸.

16. Sergio Carrera, Roberto Cortinovis, 2019. « *The EU's Role in Implementing the UN Global Compact. Contained Mobility vs. International Protection* », CEPS.

17. Karoline Popp, 2021. « *"No more Morias"? Origins, challenges and prospects of the hotspots on the Greek islands* », SVR Policy Brief 2021-1, Berlin; Kyilah Terry, 2021. « *The EU-Turkey Deal, Five Years On: A Frayed and Controversial but Enduring Blueprint* », Migration Policy Institute (MPI).

18. Karoline Popp, 2021. « *"No more Morias"? Origins, challenges and prospects of the hotspots on the Greek islands* », SVR Policy Brief 2021-1, Berlin.

La volonté d'utiliser la réinstallation comme moyen d'impliquer les pays tiers dans la gestion des migrations est clairement établie dans la proposition législative de la Commission de 2016 relative à un règlement-cadre de l'Union sur la réinstallation. Cette proposition tente d'établir « un cadre permanent plus structuré et harmonisé pour la réinstallation dans l'Union »¹⁹. Bien qu'un accord provisoire partiel entre le Parlement européen et le Conseil ait été conclu en juin 2018, les États membres restaient méfiants quant à la possibilité de céder le contrôle sur la conception et la portée de leurs programmes d'admission²⁰. Finalement, le Conseil n'a toujours pas approuvé la proposition de la Commission et a remis le dossier aux négociations au niveau technique pendant la présidence autrichienne du Conseil au second semestre 2018.

Compte-tenu des approches *ad hoc* antérieures, la proposition de règlement-cadre offre une occasion bienvenue de rendre la réinstallation dans l'UE plus systématique et plus fiable. Ce faisant, elle n'a pas trouvé un équilibre adéquat entre les objectifs concurrents de gestion des frontières, d'une part, et les préoccupations humanitaires, d'autre part. Dans son exposé des motifs, la Commission mentionne l'aide aux « personnes déplacées ayant besoin d'une protection internationale » tout en utilisant la réinstallation comme un « instrument de solidarité internationale et de partage des responsabilités »²¹. Au total, l'accent général de la proposition se lit d'abord comme visant à « la gestion des flux migratoires » dans le but de « contribuer à réduire la pression exercée par les arrivées spontanées ». La priorité donnée à la gestion des frontières se manifeste principalement dans les critères d'(in)éligibilité proposés pour les candidats à la réinstallation, ainsi que dans la hiérarchisation des pays tiers à partir desquels la réinstallation devrait avoir lieu²².

- Ainsi la proposition exclut-elle les « personnes qui ont séjourné dans des conditions irrégulières, sont entrées de façon irrégulière ou ont tenté d'entrer de façon irrégulière sur le territoire des États membres » au cours des cinq dernières années²³. Elle définit donc la réinstallation non seulement comme

19. Commission européenne, 2016. « Proposition de règlement établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation », 2016/0225 (COD).

20. Parlement européen, « Cadre de l'Union pour la réinstallation », Legislative Train Schedule.

21. Commission européenne, 2016. « Proposition de règlement établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation », 2016/0225 (COD).

22. Katharina Bamberg, 2018. « The EU Resettlement Framework: From a humanitarian pathways to a migration management tool », Discussion Paper, *European Policy Centre (EPC)*.

23. Commission européenne, 2016. « Proposition de règlement établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation », 2016/0225 (COD).

une alternative aux arrivées irrégulières, mais tente aussi de remplacer (partiellement) les arrivées irrégulières par une approche de « mobilité contrainte ».

- La proposition donne également aux États membres une marge de manœuvre substantielle dans la sélection des bénéficiaires. Elle leur permet de privilégier les candidats ayant un certain ensemble de compétences ou des caractéristiques perçues comme facilitant l'intégration. La proposition prévoit ainsi une plus grande flexibilité dans la mise en place de systèmes d'admission, ce qui peut être utile pour répondre aux crises immédiates. Toutefois, le large éventail des critères d'éligibilité et l'accent mis sur les résultats de l'intégration risquent de compromettre la place de la vulnérabilité en tant que paramètre principal de sélection des bénéficiaires de la réinstallation.
- Enfin, la proposition ne considère pas seulement le « nombre de personnes ayant besoin d'une protection internationale » comme un facteur pertinent pour déterminer les pays à partir desquels la réinstallation devrait avoir lieu principalement. Elle indique également que « tout mouvement ultérieur de ces personnes à destination du territoire des États membres » devrait déterminer les régions prioritaires²⁴. La proposition précise en outre que « la coopération efficace d'un pays tiers » pour réduire le nombre d'arrivées irrégulières dans l'UE et augmenter le nombre de réadmissions devrait être prise en compte lorsqu'il s'agit de décider si la réinstallation doit avoir lieu à partir de ces pays.

3.4 ■ Réinstallation et admission humanitaire dans le Pacte migratoire

Contrairement à d'autres composantes du « paquet » de réformes présenté par la Commission Juncker en 2016, le Pacte migratoire n'a ni modifié ni remplacé la proposition de règlement-cadre de l'Union pour la réinstallation. Au lieu de cela, le Pacte sur la migration presse le Conseil des ministres et le Parlement européen à « conclure rapidement les négociations » sur le règlement-cadre²⁵. Il invite également les États membres à formaliser leurs engagements en matière de réinstallation à partir de 2022 dans le but de « voir son rôle de chef de file mondial en la matière confirmé »²⁶.

24. Commission européenne, 2016. « Proposition de règlement établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation », 2016/0225 (COD).

25. Commission européenne, 2020. « Communication sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile », COM(2020) 609 final.

26. Commission européenne, 2020. « Communication sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile », COM(2020) 609 final.

Ainsi plutôt que d'offrir un « changement de paradigme », comme l'a décrit la Commission, le Pacte migratoire consolide l'approche de la « mobilité contrainte »²⁷. Il établit seulement la réinstallation comme faisant partie intégrante de « l'approche globale de l'UE en matière de migration ». Cela vaut particulièrement pour la conception de la coopération de l'UE avec les pays tiers dans divers domaines liés à la migration. Dans le cadre de cette approche globale, la création de voies légales vers la protection est l'une des nombreuses priorités de la boîte à outils pour s'engager avec les pays tiers décrite dans le Pacte sur la migration. Parmi les autres priorités figurent la réadmission et la lutte contre les causes profondes de l'émigration. La réinstallation se trouve ainsi incorporée dans un ensemble plus large d'objectifs politiques qui « ne sont pas intrinsèquement opposés les uns aux autres, mais génèrent des tensions lors de leur mise en œuvre »²⁸.

Le Pacte sur la migration décrit trois mesures par lesquelles la Commission entend coordonner les pratiques des États membres, sans nécessité de recours à une législation contraignante d'harmonisation. La Commission met d'abord l'accent sur les instruments financiers disponibles pour soutenir la mise en œuvre des engagements en matière de réinstallation. Cela comprend un versement de 10 000 euros par personne réinstallée depuis des pays prioritaires et de 6 000 euros pour d'autres réinstallations au titre du Fonds « Asile, migration et intégration »²⁹. La Commission souligne également que le Fonds « Asile et migration » (AMF) pour la période 2021-2027 devrait contribuer à la reprise des efforts de réinstallation à la suite de la pandémie de coronavirus (considérant 21). En second lieu, la recommandation souligne la pertinence du soutien opérationnel offert par le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) dans l'organisation d'un entretien à distance ou de la réinstallation instruite sur dossiers (considérant 19) et par l'intermédiaire du mécanisme européen de soutien à la réinstallation en Turquie (considérant 22)³⁰. Enfin, la Commission encourage les États membres à utiliser le réseau de réinstallation et d'admission humanitaire pour « l'échange d'informations et [...] l'apprentissage par les pairs » (considérant 22).

En plus de la réinstallation traditionnelle, le Pacte migratoire introduit l'idée d'un « modèle européen de parrainage » dans le but d'accroître le nombre d'admissions

27. Paula Garcia Andrade, 2020. « [EU cooperation on migration with partner countries within the New Pact: new instruments for a new paradigm?](#) », EU immigration and Asylum Law and Policy – Odysseus Network.

28. Luc Leboeuf, 2020. « [Legal Pathways to Protection: Towards a Common and Comprehensive Approach?](#) », EU immigration and Asylum Law and Policy – Odysseus Network.

29. Voir le règlement portant création du Fonds « Asile, migration et intégration » (considérant 16).

30. Commission européenne, 2020. « [Recommandation sur les voies légales d'accès à une protection dans l'Union européenne](#) », C/2020/6467.

de réfugiés³¹. Bien qu'il n'existe pas de définition établie de ce parrainage parfois qualifié de parrainage de proximité, ce modèle peut être compris comme « une modalité d'accueil des demandeurs d'asile basée sur la responsabilité partagée des acteurs privés et des autorités publiques »³². Plusieurs États membres de l'UE ont mis en place ces dernières années des programmes de parrainage. Ceux-ci peuvent soit être liés à des parcours complémentaires, soit être intégrés dans des programmes de réinstallation existants³³. La France a par exemple développé un programme dit de « couloirs humanitaires » avec un quota annuel de 500 réfugiés³⁴. Le programme est géré par une organisation confessionnelle qui identifie les bénéficiaires et est ensuite responsable de l'organisation des voyages, du logement et du soutien à l'intégration des bénéficiaires.

La prolifération des projets pilotes, ainsi que l'attention accordée au parrainage à la fois dans le Pacte mondial et dans le Pacte sur la migration ont suscité l'espoir que le parrainage de proximité pourrait offrir « une solution potentielle à la situation dramatique des réfugiés dans le monde »³⁵. Bien que les programmes de parrainage aient en effet beaucoup de potentiel, à la fois pour augmenter l'admission des réfugiés et pour créer un récit positif autour de cette admission, ces possibilités ne sont pas sans risques. Ceux-ci tiennent moins à l'utilisation stratégique du parrainage pour une approche de « mobilité contrainte » qu'à la flexibilité inhérente aux programmes de parrainage qui donne aux États une marge de manœuvre considérable dans leur conception. Par exemple, à l'instar du règlement-cadre pour la réinstallation, le Pacte sur la migration souligne à plusieurs reprises la valeur ajoutée du parrainage de proximité dans le renforcement du processus d'intégration des réfugiés. On voit ici poindre le risque d'une attention privilégiant les résultats de l'intégration et par là même les candidats dotés de certaines compétences par rapport aux réfugiés les plus vulnérables. Ce risque s'accroît lorsque le parrainage de proximité ne s'ajoute pas aux programmes de réinstallation existants mais s'y intègre et renforce la concurrence entre les candidats pour les mêmes places d'admission. La flexibilité des systèmes de parrainage de proximité

31. Commission européenne, 2020. « [Communication sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile](#) », COM(2020) 609 final.

32. Carlotta Duken, Lucas Rasche, 2021. « [Towards a European Model for Community Sponsorship](#) », Policy Brief, Jacques Delors Centre.

33. Carlotta Duken, Lucas Rasche, 2021. « [Towards a European Model for Community Sponsorship](#) », Policy Brief, Jacques Delors Centre.

34. European Resettlement Network, 2018, « [Towards a Private Sponsorship Model in France](#) », Feasibility Study.

35. Nikolas Feith Tan, 2020. « [Community Sponsorship, the Pact and the Compact: Towards Protection Principles](#) », ASILE Forums.

nécessite donc l'introduction de certaines garanties quant au statut de protection des bénéficiaires et au caractère non discriminatoire de la sélection.

3.5 ■ Une double approche pour la présidence française du Conseil de l'UE

La mise en place d'un programme de réinstallation pour les réfugiés déplacés par la crise afghane nécessite une action immédiate. Il serait donc judicieux de mettre en œuvre ces efforts d'une manière *ad hoc* en quelque sorte, plutôt que d'attendre la conclusion des négociations sur le cadre de l'Union pour la réinstallation. S'il est peu probable que la migration devienne un fleuron politique de la présidence, ce n'est pas nécessairement un désavantage. Une approche moins politisée pourrait en effet se concentrer sur la résolution de problèmes techniques afin de progresser ultérieurement dans le renforcement des efforts des États membres pour étayer leurs engagements en matière de réinstallation. Dans cet esprit, la France, en tant qu'exerçant la présidence du Conseil de l'UE, devrait adopter une double approche dans le but de renforcer les efforts des États membres pour établir des voies de protection sûres et légales.

En premier lieu, le gouvernement français devrait encourager les autres États membres du Conseil à donner suite aux engagements qu'ils ont pris lors du Forum de haut niveau pour les Afghans à risque le 7 octobre. Étayer leur engagement antérieur d'augmenter le nombre de places de réinstallation par des chiffres concrets enverrait un signal fort de soutien aux pays de la région. Cela soulignerait également l'ambition de l'UE de revendiquer un rôle de premier plan en matière de réinstallation.

Pour inciter les États membres à intensifier les programmes de réinstallation existants ou à mettre en place de nouveaux programmes, la présidence française peut recourir aux instruments prévus dans le Pacte sur la migration. Par exemple, elle pourrait convaincre les États membres d'utiliser les infrastructures de réinstallation existantes de l'UE, telles que le réseau de réinstallation et d'admission humanitaire du Bureau européen de soutien à l'asile. Il peut d'ores et déjà être utilisé comme plateforme pour un dialogue horizontal entre les pays de réinstallation traditionnels et les nouveaux arrivants afin de partager les meilleures pratiques. La récente crise en Afghanistan a encore aggravé une situation de déplacement prolongé pour de nombreux réfugiés afghans dans la région. Un programme *ad hoc* devrait donc ouvrir la voie à l'engagement à plus long terme de l'UE en faveur de la réinstallation à partir de la région. Cela nécessite également d'assurer un soutien financier suffisant au HCR afin de construire et d'entretenir l'infrastructure de réinstallation nécessaire dans des pays comme le Pakistan ou l'Iran.

La présidence française devrait en second lieu peser de tout son poids politique pour faire avancer les négociations sur le règlement-cadre européen pour la réinstallation. Dans le passé, les crises extérieures ont souvent conduit l'UE à amplifier ses efforts de réinstallation. Il pourrait en être de même à l'occasion de la crise afghane. L'objectif principal de la mise en place d'un cadre commun de réinstallation devrait être de contrebalancer une politique migratoire de l'UE par ailleurs restrictive, qui vise principalement la « non-admission » des réfugiés et des demandeurs d'asile³⁶. Pour ce faire, les États membres doivent augmenter leurs engagements annuels en matière de réinstallation. En outre, le Parlement européen et le Conseil devraient convenir d'un meilleur équilibre entre les priorités en matière d'aide humanitaire et celles qui relèvent de la gestion des migrations dans la proposition de règlement établissant un cadre européen pour la réinstallation.

Au cours des six prochains mois, le gouvernement français devrait donc inviter les États membres à revoir l'accent mis par la proposition sur les accords de partenariats avec les pays tiers. Cela n'implique pas nécessairement que les États membres abandonnent la coopération avec les pays tiers. Il s'agirait plutôt de reconsidérer dans quelle mesure cette coopération est bénéfique pour les trois parties concernées : les migrants, l'UE et les pays tiers. Cela vise en particulier le projet destiné à donner la priorité à la réinstallation à partir de pays tiers qui coopèrent avec l'UE en matière de gestion des migrations. Une telle hiérarchisation ne fait pas que fausser le principe selon lequel la réinstallation devrait bénéficier aux réfugiés les plus vulnérables. En couplant l'admission sélective des réfugiés avec l'externalisation de la gestion des frontières, l'Union européenne s'est aussi par le passé mise dans une position vulnérable exploitée par certains pays tiers qui ont instrumentalisé de manière répétitive les migrants pour exercer sur elle une pression.

Enfin, la présidence française devrait veiller à ce que l'inclusion de voies humanitaires dans le cadre de réinstallation proposé contribue à élargir l'éventail des voies d'admission. À cette fin, les programmes d'admission humanitaire devraient avant tout être mis en place de manière complémentaire à la réinstallation traditionnelle. Cela concerne également la mise en place d'un modèle européen de parrainage de proximité. Plutôt que de contribuer à une concurrence au détriment des réfugiés les plus vulnérables au sein d'espaces de réinstallation limités, le parrainage de proximité peut être une valeur ajoutée lorsque ses critères de sélection flexibles sont utilisés pour augmenter le nombre des réfugiés à qui l'on offre une voie sûre vers la protection dans l'UE.

36. Sergio Carrera, Roberto Cortinovis, 2019. « The EU's Role in Implementing the UN Global Compact. Contained Mobility vs. International Protection », CEPS.

4.

DROIT D'ASILE ET LIBRE CIRCULATION : DEUX PRINCIPES EUROPÉENS INSÉPARABLES

JEAN-LOUIS DE BROUWER

Directeur du Programme Affaires européennes de l'Institut Egmont

JÉRÔME VIGNON

*Président du Groupe de travail Migration & Asile
Conseiller à l'Institut Jacques Delors*

4.1 ■ Introduction

Un an après sa proposition en septembre 2020 par la Commission¹, le Pacte sur la migration et l'asile serait-il déjà mort ? Le débat des experts² permet de dégager une réponse plus nuancée : les négociations sont en cours et il est prématuré de tirer des conclusions définitives. Mais il est clair qu'il faudra beaucoup de temps pour aboutir à un éventuel accord et qu'en attendant l'Union européenne paraît toujours démunie d'un cadre cohérent lui permettant d'appréhender la migration et la mobilité.

Nulle place toutefois pour un pessimisme excessif, voire un cynisme, dont sont trop souvent coutumiers les commentateurs de l'agenda européen. Depuis la réunion extraordinaire du Conseil européen à Tampere en octobre 1999, les fondements d'une politique commune en matière d'immigration et d'asile ont progressivement été mis en place. Ses instruments fonctionnent, ainsi qu'en témoignent les statistiques relatives à l'admission de ressortissants de pays tiers, à quelque titre que ce soit, au sein de l'Union européenne. Mais cet acquis est inachevé, son application dans la pratique est inégale et la mise en œuvre de certains principes fondamentaux continue de poser question, au point que la robustesse de l'ensemble est perçue comme problématique par les opinions publiques. C'est là que réside le défi.

La migration — ou plutôt le déplacement de populations dans le contexte d'une globalisation très directement illustrée par la pandémie — est plus que jamais au centre des agendas micro- ou macro-politiques. S'en tenir à dénoncer, déplorer, critiquer n'est une posture acceptable ni pour les acteurs institutionnels ni pour les observateurs avisés. D'autres voies existent, à mi-chemin entre le réalisme désespérant et l'idéalisme improductif, et doivent être explorées. Elles relèvent à la fois d'une mise en œuvre systématique d'un acquis non négligeable, de la traduction en actions de nouvelles initiatives qui ne semblent pas (encore) affectées par la politisation du sujet et, peut-être, de l'ouverture de nouvelles pistes.

1. « Communication sur un nouveau Pacte sur la migration et l'asile », 23 septembre 2020, COM (2020) 609 final.
2. « The New Pact on Migration and Asylum: Dead or alive ? », 9-10 septembre 2021, conférence à l'invitation de Philippe de Bruycker, Coordinateur du réseau académique Odysseus, et de Jean-Louis De Brouwer, de l'Institut Egmont.

4.2 ■ Le jeu des acteurs semble enfermé dans une impasse

Trois présidences du Conseil après le dépôt de ses propositions par la Commission, le jeu institutionnel au sein de l'Union européenne ne paraît pas en mesure d'engendrer une position d'équilibre, comme le montre une rapide revue du comportement des différents acteurs.

L'attention s'est, jusqu'à présent, focalisée sur la position des États membres au sein du Conseil. Mais les mesures à adopter relèvent de la codécision et le Parlement européen doit encore définir sa position de négociation. Il a estimé nécessaire de se fonder sur sa propre étude d'impact, à défaut d'en avoir reçu une de la Commission. Il ne pourra en ignorer les conclusions critiques, même si sa méthodologie a pu être considérée comme lacunaire. En toute hypothèse, les arbitrages entre groupes politiques s'annoncent difficiles ainsi qu'en témoignent les premiers échanges sur les projets de rapport. Le débat sur la prise de décision au sein du Conseil – entre consensus imposé par le Conseil européen au lendemain de la tentative de « passage en force » pour imposer des relocalisations obligatoires au plus fort de la crise de 2015-2016 et majorité qualifiée requise par le Traité – semble à cet égard prématuré. D'autant plus que le recours à la majorité qualifiée reste bien ancré dans la réalité des travaux, comme en témoignent les adoptions récentes de la directive Carte bleue ou de la réforme du Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA, en anglais EASO).

Quoiqu'il en soit, la procédure de trilogue ne peut aboutir en l'absence de position commune au sein du Conseil. Or la persistance de clivages entre groupes d'États témoigne à la fois de la totale politisation du dossier et des ravages du « minilatéralisme » lorsqu'il cesse d'être un moyen de faciliter la négociation pour se transformer en un instrument de constitution de blocs antagonistes. Il serait illusoire de placer trop d'espoirs dans les présidences semestrielles car il faudrait beaucoup d'abnégation pour afficher parmi leurs priorités un dossier sur lequel il y a plus de coups à prendre que de succès à enregistrer. En outre, la très grande complexité technique des sujets à traiter impose à chaque équipe présidentielle un investissement qui peut sembler démesuré, ne fût-ce que pour assurer la continuité et la cohérence des travaux.

Restent alors la Commission et le Conseil européen. La première a tenu à fonder ses propositions sur une écoute attentive et une consultation approfondie des États membres. C'était louable, et même indispensable pour remédier aux conséquences de certaines erreurs passées, mais cela se traduit par une atrophie de sa capacité propre d'initiative, réduite à une fonction de médiation entre intérêts diver-

gents sans boussole pour guider leurs réconciliations, et le dépôt de textes qui se lisent davantage comme le résultat anticipé de compromis que comme l'offre d'un modèle, certes ouvert à la négociation, mais cohérent et opérationnel.

Quant au Conseil européen, même si chacun s'accorde à reconnaître que la migration est par excellence un domaine réservé aux chefs d'État et de gouvernement, il a témoigné jusqu'ici d'une remarquable capacité de ne pas s'intéresser au sort du Pacte. Il est, en cela, dans une parfaite logique institutionnelle : pourquoi s'emparer du sujet alors que la procédure normale en est seulement à ses balbutiements ? Même les « crises » ne l'ont pas fait frémir : les conséquences du bouleversement en Afghanistan ont été laissées aux bons soins du Conseil des Ministres et la ligne à tenir face à la Biélorussie a été définie essentiellement à partir des critères classiques de la géopolitique. Même la reprise du sujet, de façon plus approfondie que prévu, lors de la réunion ordinaire du Conseil européen des 21 et 22 octobre 2021, n'a pas donné lieu au moindre encouragement à progresser sur le Pacte, malgré le plaidoyer de la Présidente de la Commission.

4.3 ■ Vraies et fausses manières de progresser dans l'impasse

Différentes manières d'utiliser le temps disponible dans l'attente d'une « nouvelle donne » sont évoquées. Certaines s'avèrent illusoire à la réflexion, voire nocives. D'autres sont plus prometteuses, lorsqu'elles portent sur l'amélioration de l'existant à droit constant, ou mettent en lumière des innovations réelles contenues dans ou annoncées par le Pacte mais jusqu'à présent négligées.

Certains évoquent ainsi la recherche d'accords partiels, tels que ceux obtenus sur le prochain cadre financier pluriannuel, la Carte bleue ou la future Agence européenne de l'asile³. Mais c'est oublier que le dépôt de ces propositions est bien antérieur à la présentation du Pacte et qu'aucune de ces avancées ne touche véritablement au nœud du problème, même si l'instrument budgétaire est curieusement sous-estimé dans le débat⁴.

Parmi les formes les plus courantes d'une fuite en avant figure l'improbable « dimension externe », objet préféré de la rhétorique du Conseil européen. Beaucoup pourrait être écrit à cet égard mais tout peut se mesurer en une formule

3. « Règlement relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile », COM (2018) 633 final.

4. À la différence d'autres propositions majeures de la Commission européenne, les projets de règlement les plus importants du Pacte n'ont fait l'objet ni d'une étude d'impact ni d'une estimation des coûts pour le budget de l'UE et celui des États membres.

lapidaire : l'Union européenne n'est forte à l'extérieur que quand elle est solide à l'intérieur. Et ce n'est pas l'image de champ de bataille qui est aujourd'hui celle de la recherche de positions communes sur des enjeux fondamentaux de protection internationale qui contribuera en quoi que ce soit à consolider la position de l'Union dans sa recherche d'un « partenariat » avec les pays tiers, qui prend trop souvent la forme d'un contrat léonin. En outre, la réalité de pratiques non sanctionnées ou d'intentions affichées mais non suivies d'effet en matière de contrôle aux frontières externes peut aussi servir d'alibi aux manquements de nos partenaires, une sorte de manifestation perverse de l'« effet Bruxelles⁵ » tant vanté par ailleurs.

Parmi d'autres échappatoires figure le recours aux agences ou à l'instrument budgétaire. Certes les progrès spectaculaires dans l'ajustement des mandats de Frontex et du Bureau de l'asile doivent être salués pour ce qu'ils sont : des sauts qualitatifs plus que quantitatifs. Mais les agences restent des outils au service de politiques. Et si ces dernières sont bancales, le perfectionnement des outils ne peut compenser leurs lacunes. Par ailleurs, les cycles successifs de perspectives financières ont été marqués par l'accroissement constant et très rapide des enveloppes dédiées à la migration, tant en ordre interne qu'en ordre externe. Mais, dans un cas comme dans l'autre, se pose la question de l'efficacité de la dépense, au-delà de son montant. Les enveloppes allouées aux États membres au titre de la solidarité communautaire servent-elles réellement des objectifs d'intérêt commun ? Les modalités de mise en œuvre de cette initiative historique qu'est le soutien à la relance post-pandémie « Next Generation EU » devraient sans doute donner à réfléchir à un indispensable renforcement des capacités de pilotage de la Commission, à montants inchangés. Quant au véhicule externe, l'Instrument pour le voisinage, le développement et la coopération internationale⁶, se pose la question, à connotation éthique, de sa finalité : véritable contribution mutuellement agréée au co-développement des pays d'origine et/ou de transit, ou soutien ciblé à des interventions liées à la maîtrise des flux migratoires.

Autre alternative régulièrement évoquée, le concept de « voies légales » recouvre notamment l'ouverture à la migration économique. Mais il faut être de bon compte : les politiques – strictement nationales – de l'emploi sont toujours déterminantes,

5. *The Brussels Effect. How the European Union Rules the World* est un ouvrage publié en mars 2020 par Anu Bradford, professeure de droit à l'Université de Columbia. Elle y explique comment l'Union européenne affirme sa puissance en imposant, à travers sa politique commerciale notamment, des cadres normatifs et des standards qui encadrent l'économie mondiale.

6. Ce nouveau fonds européen, doté de 70,8 milliards d'euros sur la période 2021-2027, remplace désormais le Fonds européen pour le développement (FED) : <https://www.touteurope.eu/l-europe-et-moi/l-instrument-europeen-pour-le-voisinage-le>.

même dans un contexte de post-pandémie. La réponse aux besoins relève à ce jour exclusivement de la compétence des États membres et, pour beaucoup d'entre eux, des partenaires sociaux, représentants des employeurs et des travailleurs. Et le risque est celui de l'ouverture à une « migration de remplacement » temporaire, aussi longtemps que le besoin s'en fait sentir et que des mécanismes structurels nationaux n'auront pas été mis en place pour assurer un meilleur ajustement de la demande et de l'offre de travail.

Chacun s'accorde en revanche à reconnaître qu'une mise en œuvre complète et de bonne foi de l'acquis communautaire⁷ d'ores et déjà adopté constituerait un progrès tangible. L'utilisation ciblée des financements communautaires et le perfectionnement ainsi que l'interconnexion des systèmes d'échange d'informations, la mise en œuvre effective du paquet de directives qui encadrent le Régime d'asile européen commun telles qu'elles furent adoptées jusqu'en 2013, seraient déjà de nature à remédier à bien des dysfonctionnements constatés dans la mise en œuvre du Règlement de Dublin. Comme le rappellent le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR)⁸ et le Parlement européen⁹, les États membres ont la possibilité d'améliorer sensiblement la situation actuelle, pour peu qu'ils utilisent les marges de manœuvre que leur donnent les textes en vigueur et qu'ils consentent à mobiliser les ressources suffisantes.

Aujourd'hui, la Commission paraît hésiter à user des instruments de suivi et de contrainte dont elle dispose, en tant que gardienne des traités, pour faire respecter le droit communautaire, craignant sans doute de compliquer les négociations en cours. Pourtant, face à l'enlisement des négociations, la confiance des États membres les uns envers les autres ne peut venir que de la discipline dans l'application du droit commun. D'autres initiatives font partie du Pacte mais furent insuffisamment ou pas du tout explorées jusqu'à présent. Elles auraient pourtant, vis-à-vis de l'opinion publique et des candidats à la migration, une vertu pédagogique. On ne peut en effet prétendre maîtriser ou « normaliser » les migrations sans en même temps tenir compte des besoins et des capacités des migrants. On songe notamment :

- Aux possibilités d'ouvrir des voies légales sûres alternatives à l'immigration irrégulière telles que les « Partenariats pour les talents », version actualisée de

7. On entend par acquis communautaire l'ensemble des textes législatifs en vigueur, comprenant en particulier le « paquet » des directives gouvernant l'asile, datant aujourd'hui de 2013.

8. Avis du HCR transmis en octobre 2021 aux institutions européennes.

9. Rapport de Fabienne Keller sur la mise en œuvre du règlement Dublin III, juin 2020.

la migration circulaire qu'il importe enfin de concrétiser, et à la réinstallation, solution durable aux besoins de protection vis-à-vis de laquelle peut s'affirmer un authentique « leadership » de l'Union européenne pour autant qu'elle ne se transforme pas en un alibi pour un respect aléatoire des obligations en matière d'accès direct à la protection. Pourraient figurer à terme dans cette boîte d'autres outils, les corridors humanitaires et le visa pour la recherche d'un emploi, dont les prototypes sont présentés ailleurs dans ce rapport par Lucas Rasche et Yves Pascouau.

- De même, les politiques présentées par la Commission en matière de lutte contre le trafic des êtres humains¹⁰ et de facilitation des retours, spécialement l'assistance au retour volontaire, tracent le cadre d'une action adaptée aux réalités complexes qui en sont l'objet. Quoique située sur une autre dimension de la gestion de l'immigration, la stratégie préconisée en matière d'intégration, développée dans le présent par rapport par Alain Régnier, relève d'une même démarche sensible à la nuance mais devra subir le même test, celui de la mise en œuvre, auquel échouent trop souvent des initiatives réduites au simple effet d'annonce.
- Sujet sensible s'il en est, la recherche et le sauvetage en mer ne peuvent être négligés. Des propositions ont été formulées en matière de prévention et de gestion du risque, en ce compris aussi bien en amont (l'analyse de la pression migratoire) qu'en aval (la mise en place des capacités d'accueil d'urgence), qui doivent être débattues¹¹ et si possible concrétisées.
- Enfin, il est urgent que soient mis en place et réellement activés, sans tergiversations, des mécanismes efficaces en temps réel de protection des droits des migrants, en particulier dans les zones frontalières.

4.4 ■ Revenir aux fondamentaux d'un espace commun de libre circulation et d'asile

Au-delà de ces réflexions de sagesse à la recherche du possible à défaut du souhaitable, il est nécessaire de prendre un peu de recul. Telles quelles, les propositions de la Commission ne semblent pas offrir la base solide nécessaire pour remédier aux lacunes des politiques communes en matière de migration et d'asile. Cela tient aux

10. « Un plan d'action renouvelé de l'UE contre le trafic de migrants (2021-2025) », COM (2021) 591 final.

11. COM (2020) 6469 relative à un mécanisme de l'UE de préparation et de gestion de crise en matière de migration et COM (2020) 613, proposition de règlement visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile.

raisons évoquées plus haut mais aussi parce que leur mise en œuvre s'avère très complexe au fur et à mesure de l'explicitation de leurs dispositions pratiques.

Un retour pur et simple à l'application directe du Traité de Lisbonne en suivant la « méthode communautaire » ne semble pas réaliste, compte-tenu de la charge politique du domaine des migrations. À l'inverse, certains en viennent à évoquer une renationalisation : n'est-ce pas une tendance déjà observée pour la politique agricole commune ? C'est oublier le caractère irréversible de la libre circulation et les transformations structurelles qu'elle a engendrées, économiques, sociales et aussi culturelles : autant renoncer à l'Union européenne elle-même.

On ne peut en rester à ces spéculations. Trois raisons impératives nous font une obligation de vouloir sortir de l'impasse actuelle. La première tient à l'état de souffrance où se tiennent encore sur le sol européen ou à nos frontières un trop grand nombre de personnes dont l'existence est comme suspendue par l'inapplication des règles de droit. La deuxième réside dans l'intolérable dysfonctionnement des systèmes d'asile, source d'un malaise croissant tant au sein de l'Union que dans la manière dont il est perçu ailleurs dans le monde. La troisième renvoie à l'exploitation délétère de l'impuissance des institutions européennes par les forces de désagrégation populistes.

À défaut d'une nouvelle et cette fois « vraie crise » (l'Afrique subsaharienne — et en particulier le Sahel — méritent une attention constante à cet égard), un facteur susceptible de faire bouger les positions de négociation pourrait être la présentation par la Commission de ses propositions relatives à la réforme du code Schengen, dont les grandes lignes ont été annoncées dans une communication de juin 2021¹². On ne peut détacher la consolidation de la libre circulation au sein de l'Union, enjeu de cette réforme, et le rétablissement d'une politique commune de l'immigration et de l'asile. Les deux problématiques sont « génétiquement » liées : **abolir les contrôles aux frontières intérieures et mutualiser le contrôle aux frontières extérieures impliquent une entente sur les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers**. Cette construction historiquement unique, qui voit des États souverains renoncer à l'exercice exclusif d'une de leurs prérogatives, le contrôle de l'accès à leur territoire, repose sur les deux fondements de la confiance et de la solidarité. S'il devait apparaître que ces deux prérequis ne sont plus satisfaits, la tendance pourrait être forte de se compter, et de réserver l'accès au « club » à ceux qui sont prêts à en payer le prix, tout en maintenant la porte ouverte, à l'image de la zone euro.

12. « Stratégie pour un espace Schengen pleinement opérationnel et résilient », 2 juin 2021, COM (2021) 277 final.

Chronologiquement, les dispositions actuelles du Régime d'asile européen commun ont été conçues comme des conséquences de l'instauration d'un espace de libre circulation : **Dublin comme un complément technique, oserait-on dire, de Schengen**. Pour penser désormais l'avenir positivement et non comme une césure entre l'Est et l'Ouest de l'Europe, mieux vaut revenir aux valeurs fondamentales qui avaient inspiré la création originelle du Régime d'asile européen commun et en déduire les conséquences pour l'organisation de la libre circulation¹³.

En décidant, lors du Conseil européen extraordinaire de Tampere d'octobre 1999, la création d'un Régime d'asile européen commun, les chefs d'État et de gouvernement ont voulu faire de l'Union européenne un espace unique en matière de protection, où l'instauration d'une procédure commune et l'offre d'un statut uniforme constitueraient une réponse structurelle à la question des mouvements secondaires et à l'exigence de solidarité. Ce que d'aucuns ont qualifié d'utopie bienveillante est devenu une base juridique avec le Traité de Lisbonne, couvrant tant l'asile que la protection subsidiaire. En d'autres termes, n'est-il pas temps d'en revenir à l'esprit du discours du Président Macron de la Sorbonne en septembre 2017 qui, constatant que « la crise migratoire n'est pas une crise » mais un défi qui durera pour longtemps », concluait que « nous n'avons qu'un choix, qu'une alternative : le repli sur nos frontières, qui serait à la fois illusoire et inefficace, ou la construction d'un espace commun des frontières, de l'asile et de l'immigration »¹⁴ et de poursuivre en énonçant la conséquence de ce raisonnement : « la création d'un véritable Office européen de l'asile, assurant la convergence des procédures nationales et leur accélération ».

La cible de la réflexion politique devrait donc être un modèle de **coopération entre États déterminés à assurer le fonctionnement stable de l'espace commun de l'asile, exempté de mouvements secondaires, et la plénitude de la libre circulation**. Outre l'instauration de la procédure commune et du statut uniforme (pouvant aller jusqu'à la reconnaissance d'une compétence à l'Agence européenne de l'asile à l'égard de certaines cohortes de demandeurs), cette construction se fonderait sur un contrôle effectif des frontières extérieures et sur des mécanismes correctifs à l'allocation spontanée des demandeurs de protection qui laissent place aux projets des personnes concernées.

13. Voir aussi le rapport 116 de l'Institut Jacques Delors, [Pour une politique européenne de l'asile, des migrations et de la mobilité](#), chapitre 4 « Donner au Régime d'asile européen commun les moyens de son ambition initiale ».

14. « Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique », La Sorbonne, 26 septembre 2017.

Le projet peut sembler très, trop ambitieux. Mais des réponses peuvent s'esquisser aux premières objections qui viennent à l'esprit : les progrès déjà accomplis en matière de rapprochement des dispositifs nationaux permettent d'envisager le passage de la directive au règlement ; l'achèvement du programme « frontières intelligentes » devrait faire de la frontière extérieure des États membres de l'Union l'une des mieux contrôlées dans le monde ; la compétence de l'Agence européenne pourrait être adaptée aux spécificités constitutionnelles de certains États membres. Les États qui ne voudraient ou ne pourraient participer, au moins dans l'immédiat, aux fonctions assurées par l'Agence européenne de l'asile devraient renoncer à certains des avantages de la libre circulation, sans que soit mis en cause ni le droit à la mobilité des travailleurs ni la liberté d'établissement de leurs citoyens.

Reste alors la question de la volonté politique et de la manière de la traduire. Le dégradé des formules est connu : à 27, mais après qu'il a été décidé par consensus de revenir à la majorité qualifiée et en acceptant la difficulté prévisible de devoir garder des « *opt-out* » ; par la voie institutionnelle de la coopération renforcée instaurée par l'article 20 du Traité sur l'Union européenne ; ou par le recours à un traité parallèle, renouant ainsi — ironie du sort — avec le modèle du « laboratoire » de Schengen.

Incontestablement, la piste esquissée mérite une exploration technique approfondie. Mais elle ne doit pas être écartée d'un revers de la main. Il sera utile d'y avoir pensé lorsque les événements imposeront tôt ou tard au niveau des chefs d'État et de gouvernement la définition d'un cadre politique — un « pacte » au plein sens du terme — adapté à la réalité de la migration dans toutes ses dimensions.

MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL MIGRATION ET ASILE .

JÉRÔME VIGNON, Président du Groupe de travail Migration & Asile, conseiller à l'Institut Jacques Delors
CORINNE BALLEIX, Précédemment chargée de la politique migratoire européenne au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

JEAN-LOUIS DE BROUWER, Directeur du Programme Affaires européennes de l'Institut Egmont

GIULIO DI BLASI, Directeur Europe du Global Refugee Sponsorship Initiative – Refugee Hub

YVES PASCOUAU, Chercheur senior associé à l'Institut Jacques Delors

LUCAS RASCHE, Chercheur au Jacques Delors Centre - Berlin

ALAIN RÉGNIER, Préfet, Délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés

HENK VAN GOETHEM, Juriste au Conseil du contentieux des étrangers de Belgique

L'Institut Jacques Delors est un laboratoire d'idées dont la vocation est de faire avancer l'intégration européenne. Fondé par **Jacques Delors** en 1996 sous le nom de Notre Europe, ses travaux s'inspirent de son œuvre unificatrice pour le continent. Think tank indépendant, établi à Paris, son équipe travaille étroitement avec le Jacques Delors Centre (Hertie School) à Berlin, initié en 2014, et depuis 2020 avec Europe Jacques Delors à Bruxelles, qui y assure leur représentation commune.

La double vocation de l'Institut Jacques Delors est de susciter, charpenter et diffuser des idées pour unir l'Europe, à partir d'analyses et de réflexions, ainsi que de stimuler et nourrir le débat citoyen sur la construction européenne. Pour cela, notre think tank se situe aux carrefours des mondes universitaire, politique et médiatique, avec lesquels il dialogue et interagit.

À travers son site, son infolettre et un influent réseau, l'Institut Jacques Delors diffuse un éventail de **publications**, qui couvrent les grands sujets de l'intégration européenne. Les rapports dessent un état des lieux de référence sur une grande thématique afin d'en clarifier les enjeux et de proposer des orientations stratégiques. Les policy papers analysent un problème européen pour avancer des recommandations réalistes et proposer des pistes nouvelles. Les décryptages donnent avec pédagogie les clés de compréhension d'une question européenne. Les blogposts offrent un point précis sur un thème d'actualité.

L'Institut Jacques Delors organise de nombreux **événements** des dialogues citoyens destinés au grand public, des conférences et des webinaires portant sur les thèmes d'actualité et des séminaires d'experts. Les membres de notre équipe et de nos instances sont très souvent invités à intervenir dans des événements organisés en France et dans divers pays de l'UE et au-delà.

L'Institut Jacques Delors est aujourd'hui présidé par **Enrico Letta**, Doyen de l'École des affaires internationales de Sciences Po Paris (PSIA) et ancien Président du Conseil des ministres italien, qui a succédé à **António Vitorino**, **Tommaso Padoa-Schioppa**, à **Pascal Lamy** et à **Jacques Delors**. Notre directeur, **Sébastien Maillard**, anime une **équipe européenne** composée d'une quinzaine de membres.

Les instances de l'Institut Jacques Delors sont composées de hautes personnalités européennes. Notre **Conseil des garants** assure la promotion de nos intérêts moraux et financiers. Notre **Conseil d'administration** est responsable de l'orientation et de l'impulsion de nos travaux, suivis par notre bureau.

Toutes nos activités sont accessibles gratuitement, en français et en anglais sur notre **site** rénové et via les **réseaux sociaux**. Nous agissons en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs politiques et des intérêts économiques.

Achévé d'imprimer
sur les presses de Publitregor,
Lannion, novembre 2021.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ 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) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors

Les contributions réunies dans ce rapport montrent que les graves insuffisances démontrées par la politique européenne des migrations et de l'asile sont interdépendantes et pourraient être surmontées en revenant aux valeurs communes qui les sous-tendent dans le Traité sur l'UE :

La régulation de l'immigration est légitime mais demande que l'on parle un langage de vérité et que l'on s'appuie sur le sens de la solidarité entre les pays comme de la part des citoyens pour réussir l'intégration. L'immigration irrégulière doit être combattue, mais cela implique de rendre lisibles les droits européens ouverts à la mobilité internationale de travail. De même l'exercice complet de la liberté fondamentale de circulation au sein de l'Union européenne ne va-t-il pas sans une convergence effective des politiques nationales d'asile. Une telle perspective exige qu'entre les États membres soient établies et la confiance et la solidarité, une condition que dans l'immédiat seule l'intégration différenciée pourrait accomplir.

MIGRATIONS, ASILE, MOBILITÉ ET INTÉGRATION EN EUROPE : INDISSOCIABLES VALEURS COMMUNES

Coordonné par **JÉRÔME VIGNON**,
conseiller migrations à l'Institut Jacques Delors



info@delorsinstitute.eu / www.institutdelors.eu
18 rue de Londres, 75009 Paris, France

ISSN 2257-4840