

Le Pacte européen sur la Migration et l'Asile dans les starting-blocks



MIGRATIONS &
DÉMOGRAPHIE

DÉCRYPTAGE
MARS 2026

• Introduction

Le Pacte européen sur la Migration et l'Asile est un ensemble de nouvelles règles régissant la gestion des migrations et établissant un régime d'asile commun, qui a été adopté en mai 2024 après trois années de difficiles négociations. Le volet législatif du pacte entrera en vigueur en juin 2026.¹

Il propose une approche globale de la gestion des migrations au sein de l'Union européenne, articulée autour de quatre piliers :

- Des procédures aux frontières extérieures plus rapides et efficaces,
- Des procédures d'asile et de retour robustes et agiles,

- la mise en place d'un système de solidarité obligatoire entre les États membres pour la gestion des demandeurs d'asile,
- Une coopération renforcée avec les pays tiers d'origine et de transit visant à s'attacher aux causes profondes de la migration, à lutter contre le trafic illicite de migrants et à définir des voies de migration légales dans le cadre d'accords de partenariats avec ces pays, afin d'assurer une meilleure organisation des flux migratoires.

Au-delà de ces quatre piliers principaux, la Communication sur le Pacte fait également référence à d'autres séries de mesures visant à améliorer l'intégration des bénéficiaires de l'asile et à remédier aux pénuries de main-d'œuvre, comme par exemple un Plan d'action global sur l'intégration et l'inclusion², un ensemble de mesures relatives aux compétences et aux talents comprenant une

Monique Pariat,
Conseillère,
migration

1 Voir : <https://eur-lex.europa.eu/oj/daily-view/L-series/default.html?ojDate=22052024&locale=fr>
2 Bruxelles, le 24.11.2020 COM (2020) 758 final

refonte de la directive sur le statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée³, une révision de la directive sur le permis unique⁴, l'adoption de la directive sur la Carte bleue européenne⁵ ainsi que la création d'un réservoir européen de talents⁶.

Étant donné que les propositions législatives susmentionnées constituaient le cœur du Pacte, le présent document se concentrera sur l'analyse de l'état d'avancement des travaux préparatoires menant à leur application en juin 2026.

I • Bref rappel des principaux éléments du Pacte

I CONTENU

Les dix propositions législatives adoptées dans le cadre du pacte sur la migration et l'asile apportent des changements majeurs par rapport à la situation existante. Elles actent le principe de contrôles frontaliers plus stricts, de procédures plus rapides, de règles plus claires et plus équilibrées en matière de responsabilité et de solidarité des États membres, d'obligations renforcées pour les migrants de coopérer avec les autorités et de garanties solides en matière de droits fondamentaux.

Les innovations les plus marquantes sont les suivantes :

- L'introduction d'une phase de filtrage et de contrôle systématique pour toute personne arrivant illégalement à la frontière ou sur le territoire national si elle a échappé aux contrôles frontaliers. Les États membres disposeront de 7 jours à la frontière et de 3 jours en cas d'appréhension sur le territoire national pour effectuer les contrôles obligatoires d'identité, de sécurité, de santé et de vulnérabilité.
- La base de données Eurodac sera révisée afin d'intégrer l'enregistrement des
- données des demandeurs d'asile, des personnes qui ont franchi illégalement la frontière ou qui sont présentes illégalement sur le territoire national, des personnes secourues lors d'opérations de sauvetage en mer, des personnes faisant l'objet d'un programme de réinstallation européen ou national et des bénéficiaires d'une protection temporaire, afin de permettre un meilleur suivi des mouvements secondaires et un meilleur comptage des demandeurs d'asile.
- Une nouvelle procédure accélérée à la frontière, limitée à 12 semaines (16 en cas de transfert vers un autre pays), sera mise en place pour traiter les demandes d'asile de personnes originaires de pays pour lesquels le taux moyen d'acceptation des demandes d'asile est faible (inférieur à 20 %) ou de celles qui trompent les autorités ou présentent un risque sécuritaire. En cas de rejet, une décision de retour doit être prise simultanément. Pendant toute la durée de la procédure, les demandeurs seront considérés comme n'étant pas entrés sur le territoire national. La procédure à la frontière ne s'appliquera qu'aux mineurs présentant un risque pour la sécurité. Des conditions d'accueil spécifiques seront prévues pour les familles avec de jeunes enfants. Il est prévu qu'à tout moment, 30 000 personnes puissent être traitées dans le cadre de la procédure à la frontière.
- Une procédure de retour spécifique prévoyant un délai maximal de 12 semaines pour renvoyer les demandeurs déboutés.
- En compensation des mesures susmentionnées, qui seront principalement supportées par les pays de première entrée, un système de solidarité obligatoire, permanent et prévisible est mis en place. Cette solidarité devra s'exprimer principalement par des relocalisations ou, à défaut, par un soutien financier ou en nature, en accord avec le pays de pre-

3 Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (refonte) COM/2022/650 final. En mars 2024, le Conseil de l'UE a décidé de mettre fin aux négociations sur les modifications à apporter à la directive européenne de 2003 relative au séjour de longue durée, suite à l'opposition d'un nombre limité d'États membres de l'UE.

4 Voir : <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1233/oj>

5 Voir : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32021L1883>

6 Voir : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_25_2729

mière entrée concerné. Un seuil minimal de 30 000 relocalisations annuelles et de 600 millions d'euros de contributions financières a été fixé. Ces niveaux peuvent être modifiés par la décision que la Commission adoptera chaque année en même temps que son rapport annuel sur la situation migratoire. La décision déterminera les pays qui sont soumis à une pression migratoire, exposés à un risque de pression migratoire ou confrontés à une situation migratoire importante. Elle peut inclure une proposition d'acte d'exécution du Conseil réévaluant le nombre de relocalisations et les contributions financières nécessaires pour répondre à ces pressions au cours de l'année suivante.

- Les règles de Dublin en matière de responsabilité ont été maintenues, mais révisées afin de clarifier quels pays sont responsables et pour combien de temps, dans le but de prévenir les mouvements secondaires. Les périodes de responsabilité ont été allongées afin d'éviter la pratique actuelle consistant pour les migrants à s'enfuir pour changer le pays responsable du traitement de leur demande d'asile. Elles ont toutefois été raccourcies dans le cadre de la procédure à la frontière, lorsque le pays responsable a rempli ses obligations dans les délais fixés. L'enregistrement systématique pendant la procédure de filtrage permettra également d'avoir un meilleur suivi des personnes et facilitera la détermination du pays responsable et le retour vers ce pays.
- Les obligations des demandeurs d'asile ont été renforcées afin de prévenir les abus : ils devront fournir leurs empreintes digitales, faute de quoi leur demande sera considérée comme retirée, introduire leur demande dans le pays de première entrée et rester sur le territoire de ce pays. S'ils ne respectent pas ces obligations, le bénéfice des conditions d'accueil leur sera retiré. Enfin, en cas de fuite, les mesures de transfert (prise en charge) vers le pays responsable du traitement de la demande

d'asile ont été considérablement simplifiées.

- En contrepartie, une attention particulière a été accordée aux droits des personnes dans toutes les procédures susmentionnées. Les normes d'accueil ont été revues afin de garantir que les États membres disposent de capacités suffisantes et appropriées. Un système de contrôle des droits fondamentaux s'appliquera à la phase de filtrage et à la procédure à la frontière. Un conseil juridique doit être disponible à tous les stades de la procédure administrative. Les critères d'éligibilité au statut de réfugié ou de demandeur d'asile ont été révisés afin d'assurer une plus grande convergence entre les États membres en termes de droits et d'obligations.

Enfin, le législateur a également décidé de prévoir un cadre ad hoc pour les situations de crise, de force majeure et d'instrumentalisation, en établissant des définitions pour ces trois situations et en prévoyant des dérogations aux règles susmentionnées. Des garanties visant à assurer que ces dérogations ne portent pas préjudice aux personnes concernées ont été prévues.⁷

I DÉLAIS ET SOUTIEN FINANCIER

Le Pacte a été officiellement adopté en mai 2024 et est entré en vigueur le 11 juin 2024. Sa mise en œuvre complète est prévue pour le 12 juin 2026.

Le 12 juin 2024, la Commission européenne a adopté un Plan de mise en œuvre conjoint du Pacte afin de guider les États membres dans la préparation de leurs propres plans nationaux⁸. Ce plan définit les jalons essentiels à la mise en place des capacités juridiques et opérationnelles requises pour pleinement appliquer la nouvelle législation en juin 2026.

Le 11 juin 2025, la Commission européenne a publié un rapport sur la mise en œuvre du Pacte sur la Migration et l'Asile, à mi-par-

⁷ Pour plus d'informations, voir <https://www.larcier-intersentia.com/fr/revue-du-droit-de-l-union-europeenne.html>, 2024/3, Éditorial « Le pacte européen sur la migration et l'asile »

⁸ Voir : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52024DC0251>

cours de sa période de transition⁹. Le 11 novembre 2025, elle a adopté son premier Rapport annuel sur la Migration et l'Asile¹⁰ et, en décembre 2025, le Conseil a officiellement adopté l'Acte d'exécution établissant la réserve annuelle de solidarité pour 2026¹¹.

Enfin, un budget supplémentaire de 3 milliards d'euros a été mis à disposition pour accompagner les États membres.

II • Nouveaux développements depuis l'adoption du Pacte (politiques, juridiques)

Au cours des années de négociation du Pacte sur la Migration et l'Asile, la difficulté de renvoyer les personnes n'ayant pas obtenu l'asile (moins de 30 % des décisions de retour sont effectivement exécutées) est devenue une préoccupation croissante pour les États membres et, conjuguée à une montée des mouvements anti-migration, a conduit à un durcissement des positions de la plupart des gouvernements, qui ont insisté sur la nécessité de mieux contrôler, sélectionner voire réduire les arrivées irrégulières aux frontières.

L'entrée en fonction de la nouvelle Commission européenne en décembre 2024 a été l'occasion d'un ajustement à l'évolution du contexte politique. Le Pacte a rapidement été complété par de nouvelles mesures visant à faciliter les retours et à prévenir les arrivées irrégulières. Ce changement de discours a ensuite été largement intégré dans la stratégie quinquennale de la Commission publiée en janvier 2026¹². Comme l'a déclaré le Commissaire Brunner : « La priorité est claire : réduire le nombre d'arrivées illégales et le maintenir à un niveau bas. Pour protéger ceux qui ont vraiment besoin de protection et gagner la course mondiale aux meilleurs cerveaux, nous devons contrôler efficacement nos frontières, limiter l'immigration illégale et prévenir les abus de nos systèmes »¹³.

Trois propositions ont été rapidement adoptées par la Commission :

- En mars 2025, une nouvelle proposition législative visant à mettre en place des procédures de retour plus rapides, plus simples et plus efficaces dans toute l'UE¹⁴. La proposition prévoit la reconnaissance mutuelle des décisions de retour entre les États membres, des règles claires en matière de retour forcé, tout en encourageant le retour volontaire, des obligations plus strictes pour les personnes renvoyées assorties de contrepoints et des règles plus contraignantes pour limiter les abus et gérer les risques de fuites. Des règles spécifiques sont mises en place pour les personnes présentant un risque sécuritaire afin qu'elles puissent être identifiées et renvoyées plus rapidement. La législation introduit également la possibilité de créer des plateformes de retour dans des pays tiers, où les personnes faisant l'objet d'une décision de retour et séjournant illégalement dans l'UE peuvent être renvoyées, sur la base d'un accord ou d'un arrangement conclu bilatéralement ou au niveau de l'UE. Un tel accord ou arrangement ne peut être conclu qu'avec un pays tiers qui respecte les normes et principes internationaux en matière de droits de l'homme conformément au droit international, y compris le principe de non-refoulement. Les familles avec des mineurs et les mineurs non accompagnés sont exclus et la mise en œuvre de ces accords ou arrangements doit faire l'objet d'un suivi.
- Le 16 avril 2025, elle a adopté une proposition visant à modifier le règlement 2024/1348 en ce qui concerne l'établissement d'une liste européenne de pays tiers d'origine sûrs¹⁵. Cette proposition suggère également d'accélérer la mise en œuvre de deux éléments du Règlement sur les procédures d'asile, à savoir 1) l'introduction d'un nouveau motif pour

⁹ Voir : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52025DC0319>

¹⁰ Voir : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52025DC0795>

¹¹ Voir : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32025D2642>

¹² Voir : https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/ce0d294e-5dd9-4e2a-bf68-53d9d16fc95a_en?filename=European%20Asylum%20and%20Migration%20Strategy.pdf&prefLang=fr

¹³ Voir : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_26_233

¹⁴ Voir : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52025PC0101>

¹⁵ Voir : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52025PC0186>

appliquer les procédures accélérées et aux frontières sur la base d'un seuil de taux de reconnaissance de 20 % pour certaines nationalités, en dessous duquel les demandes sont vraisemblablement infondées, 2) la désignation de pays tiers sûrs et de pays d'origine sûrs, avec des exceptions, permettant aux États membres une plus grande marge d'appréciation pour exclure certaines régions ou catégories clairement identifiables de personnes du champ d'application de cette désignation.

- Tirant parti de la demande formulée par le Conseil et le Parlement européen en vertu de l'article 77 du règlement sur les procédures d'asile¹⁶ de charger la Commission de réexaminer le concept de pays tiers sûr d'ici le 12 juin 2025, la Commission a proposé de modifier ce Règlement en ce qui concerne l'application du concept de « pays tiers sûr »¹⁷. En vertu des règles révisées, les États membres peuvent considérer une demande d'asile comme irrecevable dans le cas où le demandeur aurait pu solliciter une protection dans un pays tiers considéré comme sûr. Les critères pour considérer un pays sûr sont un lien avec le pays tiers, le transit par ce pays ou un accord avec ce dernier pour y traiter la demande d'asile. L'appel de ces décisions n'est pas suspensif, mais le droit de solliciter un contrôle juridictionnel est assuré.

Le 8 décembre 2025, le Conseil est parvenu à un accord politique sur les nouvelles procédures de retour, qui sont largement conformes à la proposition de la Commission¹⁸, à quelques ajustements près. Par exemple, la reconnaissance mutuelle de la décision de retour émise par un autre pays ne sera pas immédiatement obligatoire, en raison de l'opposition de certains États membres, notamment la France. Après une évaluation de deux ans de fonctionnement, la Commission pourra présenter une proposition législative visant à rendre cette reconnaissance obligatoire pour tous les

États membres. Les États membres ont également décidé que l'Ordre Européen de Retour ne serait pas introduit immédiatement mais au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du règlement.

Le Parlement européen a publié son projet de rapport en novembre 2025, soutenant de manière générale des procédures plus strictes, harmonisées et plus rapides pour le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier¹⁹. Néanmoins, tout en s'alignant sur le Conseil pour renforcer les obligations des personnes renvoyées et promouvoir la reconnaissance mutuelle des décisions de retour, le Parlement met davantage l'accent sur les retours volontaires que sur les retours forcés.

Enfin, le 18 décembre 2025, à l'issue d'un des trilogues les plus courts de leur histoire, le Conseil et le Parlement européen se sont mis d'accord sur la proposition de liste européenne des pays d'origine sûrs et sur la révision du concept de pays tiers sûr, limitant ainsi la recevabilité des demandes d'asile²⁰.

Bien qu'elles ne fassent pas partie du Pacte, ces trois mesures législatives complètent l'ensemble des actes législatifs initiaux de ce dernier. Destinées à faciliter les retours et à élargir le champ d'application de l'irrecevabilité des demandes, elles sont de nature à amortir, pour la plupart des États membres la délicate application opérationnelle des nouvelles obligations du Pacte, tant en matière de responsabilité que de solidarité.

III • État d'avancement de la mise en œuvre par les États membres

Dans sa Communication du 11 juin 2025 sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du Pacte au niveau des États membres, la Commission note que 26 États membres ont eu des échanges réguliers avec elle sur la mise en œuvre du pacte et 25 États membres ont présenté leurs plans nationaux de mise en

¹⁶ Voir : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1348>

¹⁷ Voir : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52025PC0259>

¹⁸ Voir : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2025/12/08/council-clinches-deal-on-eu-law-about-returns-of-illegally-staying-third-country-nationals/pdf/>

¹⁹ Voir : <https://ecre.org/european-parliament-draft-report-on-return-regulation/>

²⁰ Voir : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_25_3056

œuvre. La Pologne n'a soumis qu'une note sur la mise en œuvre, plutôt qu'un plan complet, et maintient son opposition à contribuer au mécanisme de solidarité prévu par le règlement sur la gestion de l'asile et de la migration²¹. La Hongrie a refusé de soumettre un plan, reflétant son opposition de longue date au Pacte et son refus de s'engager dans sa mise en œuvre. Vingt-deux États membres ont présenté leurs plans d'urgence à l'Agence de l'Union Européenne pour l'Asile (26 étaient requis, à l'exception du Danemark). Trois États membres – la République tchèque, l'Estonie et les Pays-Bas – ont déjà finalisé la rédaction de leur législation nationale en vue de la mise en œuvre du pacte, et la plupart des autres devaient le faire d'ici la fin de 2025. Une première évaluation de la phase de mise en œuvre permet de constater que, si des progrès formels sont en cours, il y a peu d'éléments indiquant que les gouvernements nationaux saisissent cette occasion pour renforcer leurs systèmes d'asile. Au contraire, les efforts de mise en œuvre semblent se concentrer sur le respect des exigences minimales de conformité, sont souvent sélectifs et ne semblent pas chercher à combler les lacunes existantes dans les systèmes nationaux d'accueil et d'asile.

La mise à jour fournie dans le premier Rapport Annuel sur la migration et l'asile de novembre 2025 n'apporte pas de changements significatifs et, tout en reconnaissant les progrès constants, souligne « les défis importants qui restent à relever, notamment en ce qui concerne Eurodac, afin de garantir que les systèmes soient prêts à temps, en ce qui concerne la procédure à la frontière et la nécessité de mettre en place les infrastructures, les effectifs et les dispositions administratives nécessaires pour respecter les délais. En outre, dans toute l'Union, les modalités de contrôle devraient être finalisées et les capacités d'accueil alignées sur les besoins réels et le nouveau cadre. Enfin, les dispositions relatives au contrôle du respect des droits fondamentaux et au conseil juridique devraient être finalisées ».

La mise en œuvre des nombreuses exigences techniques, juridiques et opérationnelles du Pacte est un exercice très complexe

qui nécessite un soutien politique, financier, humain et opérationnel exceptionnel, ainsi qu'une coopération sans faille entre les États membres, la Commission et les agences concernées, de même qu'au sein des États membres où les autorités nationales et locales doivent agir conjointement. Si des progrès ont été réalisés sur le plan technique et administratif, le manque d'enthousiasme affiché au niveau politique, afin de ne pas alimenter le discours populiste, tempère l'espoir que tout soit achevé pour 12 juin 2026. Cela ne doit toutefois pas être considéré comme un échec, compte tenu de la complexité de l'exercice, et il y a de bonnes chances qu'une masse suffisamment critique d'éléments soient en place pour permettre un démarrage progressif.

IV • Lancement du cycle « Asile et migration » et adoption de la Réserve annuelle de solidarité.

Le test déterminant de la volonté des États membres de mettre en œuvre le Pacte était l'établissement d'un mécanisme de solidarité prévoyant une Réserve annuelle de solidarité. Cette dernière a été conçue par le Règlement sur la gestion de l'asile et de la migration comme l'élément essentiel de solidarité envers les États membres de première entrée qui supporteront la plus grande partie de la charge liée au renforcement du contrôle et de la gestion des arrivées irrégulières et des demandes d'asile.

Ce fut un exercice difficile et extrêmement délicat, notamment parce qu'il s'agissait du premier et qu'il allait créer un précédent pour les exercices futurs. La situation a également été compliquée par le fait que le Pacte n'entrera en vigueur qu'en juin, soit de facto pour un peu plus de six mois seulement en 2026, alors que la Réserve de solidarité devait normalement être calculée pour une année entière, parallèlement à la mise en œuvre des autres éléments du pacte relatifs à la responsabilité.

Le discours actuel sur la migration alimenté par les partis populistes dans de nombreux États membres n'était évidemment pas pro-

21 Voir : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R1351>

pice à l'annonce publique de relocalisations, qui restent l'option privilégiée pour exprimer la solidarité obligatoire. Pour rappel, la nouvelle législation prévoit un minimum de 30 000 relocalisations par an et 600 millions d'euros de contributions financières pour ceux qui optent pour cette deuxième option.

Un autre facteur aggravant était le nombre important de mouvements secondaires non autorisés enregistrés dans l'Union, c'est-à-dire les personnes qui, en vertu du règlement de Dublin, devraient être renvoyées dans le pays où elles sont entrées dans l'UE, mais qui se trouvent toujours dans d'autres pays. En 2024, 151 830 demandes de transfert ont été émises pour l'ensemble de l'UE, mais seules 16 455 ont été effectivement mises en œuvre²². L'Allemagne et la France qui sont les plus concernées, avec respectivement 74 581 demandes contre 5 827 mises en œuvre et 30 986 demandes contre 2 624 mises en œuvre (sans compter d'autres pays comme la Belgique, les Pays-Bas, l'Autriche ou la Suède) ont clairement indiqué qu'elles n'étaient pas disposées à s'engager à des relocations établies sur la base de leur juste part, si le nombre de personnes devant être renvoyées au titre du règlement de Dublin n'était pas pris en considération. La possibilité de compenser certaines relocalisations par une déduction des personnes devant être renvoyées au titre du règlement de Dublin encore présents sur le territoire est possible au titre du Pacte, mais sous certaines conditions et uniquement si un minimum de relocalisations a déjà été assuré au préalable.

Enfin, des pays comme la Pologne, l'Estonie ou la République tchèque ont demandé que le nombre important de réfugiés ukrainiens qu'ils accueillent soit pris en compte pour déterminer leurs efforts de solidarité.

La Commission a dû reporter le lancement de son premier cycle « Asile et migration » et la présentation de son premier Rapport annuel sur l'asile et la migration, initialement prévus pour la mi-octobre, au 11 novembre suivant, afin d'aplanir ces différends et de trouver un équilibre acceptable entre de nombreux intérêts contradictoires. Le Rapport donne un aperçu de la situation en matière de migra-

tion et d'asile dans l'UE et ses États membres. Il est accompagné d'une décision d'exécution déterminant quels États membres sont soumis à une pression migratoire, exposés à un risque de pression migratoire ou confrontés à une situation migratoire importante, ainsi que d'une proposition d'acte d'exécution du Conseil établissant la Réserve annuelle de solidarité. La Grèce, Chypre, l'Espagne et l'Italie sont les quatre pays retenus comme étant soumis à une pression migratoire qui pourront, à ce titre, bénéficier de la Réserve de solidarité. La Belgique, la Bulgarie, l'Allemagne, l'Estonie, l'Irlande, la France, la Croatie, la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas, la Pologne et la Finlande sont considérés comme exposés à un risque de pression migratoire et bénéficieront d'un accès prioritaire à la boîte à outils de l'UE en matière de migration, mais contribueront à la Réserve. La Bulgarie, la République tchèque, l'Estonie, la Croatie, l'Autriche et la Pologne sont confrontées à des pressions migratoires cumulatives importantes et peuvent demander des déductions sur leurs contributions à la Réserve.

Le montant des relocalisations a été fixé à 21 000 personnes et les contributions financières à 420 millions d'euros afin de tenir compte de la demi-année de mise en œuvre en 2026.

Le 18 décembre 2025, la décision d'exécution relative à la création de la Réserve annuelle de solidarité pour 2026 a été adoptée par le Conseil, fixant les contributions individuelles des États membres. Cette adoption est évidemment une très bonne nouvelle et un signal clair de l'engagement des États membres à appliquer le Pacte. Bien qu'il s'agisse d'un succès et d'une étape importante dans la mise en œuvre de ce dernier, elle repose néanmoins sur plusieurs éléments qui devront être suivis de près à l'avenir :

- La situation en matière d'arrivées est plutôt favorable, avec une diminution de 26 % des franchissements illégaux des frontières extérieures de l'Union en 2025²³. Cela peut changer rapidement.

²² Voir : <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250704-1?etrans=fr>

²³ Voir : <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-irregular-border-crossings-down-26-in-2025-europe-must-stay-prepared-lyKpVb>

- Le fait que la Réserve de solidarité s'applique pour une période largement inférieure à un an a été un autre facteur positif qui a permis de définir un nombre de relocalisations moins important que celui prévu par le Règlement sur la gestion de l'asile et de la migration.
- Si seuls quatre pays ont été identifiés comme étant soumis à une pression migratoire, et donc comme étant les seuls à pouvoir bénéficier de la Réserve de solidarité, douze autres pays sont considérés comme exposés à un risque de pression migratoire. Ils devront contribuer au fonds, mais leur situation sera réévaluée de manière accélérée si elle venait à se détériorer.
- **Six pays** sont confrontés à une **situation migratoire importante** en raison des pressions cumulées des cinq dernières années. Ces États membres auront la possibilité de demander au Conseil une déduction totale ou partielle de leurs contributions de solidarité pour l'année à venir.
- Moins de la moitié des relocalisations ont fait l'objet d'un engagement et une grande partie d'entre elles seront compensées par des transferts au titre du règlement de Dublin.
- Deux États membres n'ont pris aucun engagement de contribution.

V • Une préparation encourageante avec des progrès satisfaisants, mais des questions importantes restent à régler

Comme cela a déjà été dit, la mise en œuvre du Pacte est un exercice lourd, complexe et délicat, et il est illusoire de considérer que tout sera en place le jour J, en juin 2026. Toutefois, des progrès indéniables ont été réalisés et la simple existence de la Réserve de solidarité, même modeste, est un signal très encourageant de l'engagement des États membres à sa mise œuvre effective.

Il reste toutefois des défis importants à relever :

I EFFICACITÉ DE LA PROCÉDURE AUX FRONTIÈRES EN TERMES DE CAPACITÉ ET DE RETOUR

En adoptant le Pacte, les États membres se sont engagés à créer 30 000 places disponibles à tout moment pour la procédure à la frontière. La plupart d'entre elles doivent être établies dans les États membres de première entrée, en théorie à la frontière ou à proximité, selon une clé de répartition élaborée par la Commission et largement fondée sur le nombre historique d'arrivées. Certains pays comme l'Italie (à laquelle a été attribué le plus grand nombre de places) ou l'Espagne ont toujours veillé à ne pas créer trop de centres de gestion des migrants le long de leurs côtes. L'Italie a tenté d'en transférer certains en Albanie, et l'Espagne prévoit de ne pas implanter ces capacités directement à la frontière dans les îles Canaries ou en Andalousie. La Grèce doit moderniser ses centres dans les îles de la mer Égée, mais se heurte à la résistance des populations et des autorités locales. D'autres pays, en particulier ceux qui ne sont pas des pays de première entrée, utiliseront les zones de transit des aéroports. La France n'appliquera pour l'instant la procédure frontalière que dans ses principaux aéroports, mais n'a prévu aucune capacité aux frontières terrestres/maritimes.

Comme nous l'avons vu, le nombre de capacités requises devra atteindre 30 000 au total. La construction, la modernisation et la mise en conformité avec les normes d'accueil souffrent encore de lacunes.

Le test déterminant du succès de la procédure à la frontière sera son efficacité à renvoyer les personnes déboutées et à les renvoyer rapidement. L'ensemble des instruments mis au point pour améliorer les retours (nouvelle législation, plateformes de retours, accords de partenariat, efforts diplomatiques, politique en matière de visas²⁴, soutien de Frontex, etc.) devra être pleinement déployé. En cas d'échec, toute la crédibilité du Pacte sera remise en question et la confiance fragile dans sa viabilité sera fortement ébranlée.

²⁴ Voir : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_26_217

I SOLIDARITÉ ET MISE EN ŒUVRE DES NOUVELLES RÈGLES DE RESPONSABILITÉ

Les règles de responsabilité révisées visent à améliorer la situation très insatisfaisante des mouvements secondaires actuels. L'enregistrement systématique des arrivées, l'obligation accrue pour les migrants de coopérer et de rester dans le pays de premier enregistrement, le traçage informatique dans Eurodac, la simplification des règles de transfert, le renforcement des critères d'admissibilité grâce à la procédure à la frontière, le concept de pays tiers sûr ou de pays d'origine sûr, etc. ont été conçus pour réduire les mouvements secondaires. Ils sont essentiels pour instaurer la confiance et créer les conditions d'un mécanisme de solidarité réel et significatif.

Le caractère transitoire de 2026 et le nombre toujours élevé de transferts non effectués au titre du règlement de Dublin ont autorisé certains ajustements au strict respect des obligations de solidarité. À partir de 2027, il sera essentiel de suivre de près la manière dont les nouvelles règles applicables à la responsabilité seront mises en œuvre et dans quelle mesure elles réduiront substantiellement les risques de fuite et les notifications de transfert en attente, permettant ainsi une application plus orthodoxe de la composante « solidarité » du Pacte.

I MÉTHODOLOGIE APPLIQUÉE POUR DÉTERMINER LE CLASSEMENT DES ÉTATS MEMBRES EN FONCTION DE LEUR SITUATION MIGRATOIRE.

Une méthodologie très sophistiquée a été élaborée en 2025 pour déterminer les États membres soumis à une pression migratoire, exposés à un risque de pression migratoire ou confrontés à une situation migratoire importante. Cette méthodologie vise à fournir une image objective et cohérente, fondée sur des données et des informations de haute qualité, dans le cadre de mécanismes de notification bien établis et développés en étroite coopération avec les agences compétentes de l'Union et les États membres.

La robustesse de la méthodologie et l'acceptation de ses résultats devront être évaluées à la lumière d'exercices ultérieurs, notamment en cas d'évolution des flux migratoires.

I DÉFIS LIÉS AUX TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

La mise à niveau du système Eurodac, tant au niveau central par l'agence EU-Lisa que par les États membres, nécessite des interventions juridiques et opérationnelles importantes, en fonction des différents stades d'avancement. Dans certains cas, les défis consistent soit à résoudre les problèmes de connectivité restants, soit à fixer des objectifs clairs pour finaliser les tests, soit à lancer les procédures de passation des marchés restants ou à clarifier les modalités relatives à la désignation des points d'accès. Eurodac joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la phase de contrôle et des règles de responsabilité révisées. Sans un système pleinement opérationnel, le Pacte ne peut être correctement mis en œuvre.

I ÉTATS MEMBRES RÉTICENTS

La Hongrie s'est toujours opposée au Pacte et n'a cessé de clamer son refus de l'appliquer. Bien que la Pologne et l'Autriche aient voté contre, elles se sont engagées à le mettre en œuvre, même si la Pologne refuse de contribuer à la solidarité, invoquant notamment la présence importante de réfugiés ukrainiens et les tensions à la frontière avec la Biélorussie. La République tchèque et la Slovaquie se sont abstenues et cette dernière n'a pris aucun engagement de contribution à la Réserve de solidarité.

I RÔLE DE LA COMMISSION EN MATIÈRE DE CONTRÔLE DE L'APPLICATION

Le Pacte vise à remédier aux faiblesses du système actuel. Ces faiblesses sont souvent la cause et/ou la conséquence les unes des autres, par exemple le refus de reprendre les personnes renvoyées au titre du règlement de Dublin est motivé par l'absence de solidarité effective et vice versa, ou la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures est invoquée comme réponse aux mouvements secondaires.

La Commission aurait pu recourir plus systématiquement à des procédures d'infraction à l'encontre des États membres non conformes, mais elle ne l'a souvent pas fait en raison de considérations politiques et de la grande sensibilité des questions en jeu :

faut-il traduire l'Italie ou la Grèce devant la Cour pour non-respect des obligations de Dublin alors que les relocalisations sont rares et non obligatoires ? Faut-il traduire la France ou l'Allemagne devant la Cour pour avoir rétabli des contrôles répétés aux frontières intérieures si les pays de première entrée n'acceptent pas de reprendre les migrants dont ils ont la responsabilité au titre de Dublin ?

La mise en œuvre du Pacte est un moment de remise à zéro des compteurs et une occasion pour la Commission de jouer pleinement son rôle de gardienne du droit de l'Union européenne. Cela contraindrait les États membres à prendre leurs obligations au sérieux, à réduire le cercle vicieux actuel de non-respect en chaîne de ces obligations et à instaurer une nécessaire confiance dans le nouveau système en créant des règles de jeu fiables, dignes de confiance et équitables.

I RESPECT DU DROIT INTERNATIONAL ET RECOURS JUDICIAIRES

En échange du durcissement des règles applicables aux migrants et aux demandeurs d'asile, plusieurs mécanismes de contrôle et contrepoids ont été prévus pour garantir le respect du droit international et les droits fondamentaux des personnes (conseil et assistance juridiques, systèmes de contrôle indépendants, etc.). Au-delà de la mise en œuvre correcte de ces mesures, certains organismes de protection des droits de l'homme ou organisations non gouvernementales ont émis des réserves quant à la conformité de certaines dispositions du Pacte au regard du droit international. Elles pourraient saisir les tribunaux pour confirmer leurs soupçons et encourager les demandeurs d'asile déboutés à contester, entre autres, l'application de la procédure accélérée à la frontière, les critères de rétention ou le concept de pays tiers sûr ou de pays tiers d'origine sûr appliqué à leur cas, le caractère non suspensif de la décision de retour ou le non-respect des conditions d'accueil.

Par ailleurs, un certain nombre de zones d'ombre juridiques risque d'être sujettes à confrontation au regard du droit international applicable, en particulier la possibilité d'utiliser le concept de pays tiers sûr pour éventuellement délocaliser les procédures d'asile, les modalités à définir dans des accords spécifiques avec des pays tiers pour la création de plateformes de retour, la situation des personnes qui ne peuvent être renvoyées dans leur pays d'origine, etc.

I FORTE DÉPENDANCE À L'ÉGARD DES PAYS TIERS VOISINS

La priorité accordée à des retours plus efficaces, y compris la création de plateformes de retour, la prévention des entrées irrégulières, la facilitation du recours au concept de pays tiers sûr et l'assouplissement des critères permettant de déclarer un pays tiers d'origine sûr, créent nécessairement une forte dépendance à l'égard de la volonté et de l'engagement à coopérer des pays tiers. La négociation d'accords de partenariat globaux offrant un bon équilibre des intérêts pour les deux parties sera essentielle pour réduire le risque de vulnérabilité de l'UE.²⁵

I RÉTABLIR LA CONFIANCE ENTRE LES ÉTATS MEMBRES

Une condition sine qua non pour la mise en œuvre réussie de toute législation européenne est l'adhésion des États membres et leur confiance dans des règles du jeu équitables. Cela est d'autant plus vrai pour les questions migratoires, où les crises de ces dix dernières années ont profondément altéré la confiance mutuelle. Partiellement rétablie avec l'adoption du Pacte, cette confiance reste extrêmement fragile et peut facilement être remise en cause, notamment par des mesures prises pour répondre à des préoccupations politiques nationales (réinstauration des contrôles aux frontières intérieures, refus de reprendre les cas Dublin, etc.). Le test d'établissement de la réserve de solidarité a été concluant, mais il présente encore des faiblesses, comme on l'a vu précédemment. Un autre test de résistance du système sera la mise en œuvre correcte des règles de responsabilité révisées et son impact sur les

²⁵ Pour plus d'informations, veuillez consulter : <https://institutdelors.eu/en/publications/externalisation-of-migration-management-a-need-for-clarification/>

mouvements secondaires. Sans une réduction significative de ces derniers, aucune Réserve de solidarité d'envergure ne sera possible.

Conclusion

Si la prudence et la circonspection sont de rigueur et qu'il convient de rester extrêmement vigilant face aux nombreux écueils qui jalonnent la mise en œuvre réussie du Pacte, cela ne doit pas empêcher d'en évaluer positivement les perspectives de mise en œuvre rapide et, espérons-le, satisfaisante.

Malgré sa redoutable complexité, les États membres sont déterminés à l'appliquer, même si cela passe parfois inaperçu au niveau politique. La simple existence de la Réserve de solidarité, même modeste, est l'expression la plus visible de cet engagement. La diminution du nombre d'arrivées irrégulières aux frontières de l'UE contribue certainement à réduire les tensions. L'amélioration de la gestion des frontières grâce à des outils informatiques nouveaux ou modernisés (Système d'Information Schengen, Système d'Entrée et Sortie récemment mis en place, Eurodac remanié) et à une agence Frontex efficace, dont les compétences seront révisées en 2026, notamment pour accroître son rôle dans les pays tiers et en matière de retours, contribuera à renforcer la confiance dans la capacité de nos frontières à prévenir les risques sécuritaires et permettre une application équitable des règles en matière d'asile.

La convergence de vues croissante sur la nécessité de réduire les arrivées irrégulières, de mieux protéger les frontières extérieures et de favoriser les voies légales pour remédier à la pénurie de main-d'œuvre, notamment avec l'adoption d'un réservoir européen de talents en novembre 2025 enfin, dernier élément et non des moindres, l'augmentation massive des crédits budgétaires proposés pour le cadre financier pluriannuel 2028-2034, soit 81 milliards d'euros contre une allocation initiale de 22,7 milliards d'euros (prix de 2018) dans le cadre financier pluriannuel actuel, sont autant d'aspects positifs à prendre en compte pour évaluer les chances de succès du Pacte sur la migration et l'asile.

Directrice de la publication: Sylvie Matelly • 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 • Mise en pages : Marjolaine Bergonnier • © Notre Europe - Institut Jacques Delors

Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken
17 rue d'Antin, 75002 Paris, France
www.delorsinstitute.eu • info@delorsinstitute.eu

