

12/10/2026

Monique Pariat,
Conseillère, migrations

BLOG — POST

De l'utilité (ou non) d'un débat stratégique sur la migration



Note rédigée par Monique Pariat avec les contributions des membres du groupe migration de l'Institut Jacques Delors : Jérôme Vignon (Institut Jacques Delors), Jean-Louis Debrouwer (Institut Egmont), Judith Kohlenberger (Jacques Delors Center & Form/WU Wien).

Le Conseil européen a prévu d'organiser un débat stratégique sur la migration lors de sa réunion du 16 octobre 2026. On peut bien sûr considérer que ce débat stratégique reflète la volonté de l'Union européenne de renforcer sa coopération et d'adresser les défis migratoires de manière collective et stratégique ainsi que la nécessité de coordonner les politiques des États membres.

Cette décision a toutefois été prise à l'initiative de dirigeants européens, notamment Mette Frederiksen et Giorgia Meloni qui revendiquent une approche toujours plus restrictive en matière de migration et d'asile. La désapprobation par une majorité d'entre eux de la décision de l'Espagne de régulariser 500 000 migrants illégaux et leur souhait de rapidement matérialiser la création de plateformes de retour dans des pays tiers à la suite de l'entrée en vigueur de certaines dispositions du nouveau Règlement sur les retours^[1] ont été à l'origine de cette demande.

^[1] https://home-affairs.ec.europa.eu/news/commission-welcomes-political-agreement-return-regulation-2026-06-02_en?prefLang=fr

La réaction de ces mêmes dirigeants aux événements de Ceuta en juillet, a malheureusement confirmé que le réflexe de repli national derrière le rétablissement de contrôles aux frontières intérieures prime encore sur la solidarité européenne. Il a fallu la tenue d'un Conseil informel pour qu'un clair message de solidarité et de soutien envers le pays dont la frontière avait été prise d'assaut soit clairement exprimée, y compris par la voie de la Présidente de la Commission.

On peut donc s'interroger sur la valeur ajoutée et le contenu de ce débat stratégique sachant que l'évolution des arrivées irrégulières sur le territoire de l'UE et des demandes d'asile ont considérablement diminué au cours des dernières années et qu'il existe désormais un arsenal juridique à même de mieux encadrer et gérer les arrivées aux frontières de l'UE, la migration et l'asile qu'il convient de mettre pleinement en œuvre, collectivement et solidairement.

Dans son discours sur l'état de l'Union le 16 septembre dernier, la Présidente de la Commission a très justement rappelé les États membres à leurs devoirs : mettre en œuvre le Pacte sur la migration et l'asile que ces mêmes États ont adopté en mai 2024 et dont ils ont eu deux ans pour mettre en place les adaptations législatives nationales et les mesures pratiques pour son entrée en application en juin dernier. Or le niveau de préparation, d'engagement et de mise à niveau est encore loin d'être parfait. Le pacte repose sur un délicat équilibre entre responsabilité accrue des pays de 1^{ère} entrée pour le traitement des arrivées irrégulières et des demandes d'asile contre une solidarité obligatoire et prévisible des autres pays. Le premier exercice de solidarité, à savoir l'établissement de la réserve de solidarité pour 2026, s'est avéré difficile et moins ambitieux que souhaité^[2]. Une des raisons à cela a été le refus de l'Italie de reprendre les personnes dont elle a la responsabilité d'instruire les demandes d'asile et qui ont fui vers un autre pays membre. A ce jour cette position n'a pas changé, préfigurant des difficultés similaires pour l'établissement de la prochaine réserve de solidarité pour 2027. Inversement les offres de solidarité, notamment en matière de relocalisation ont été très frileuses, certains pays n'ayant fait aucune offre. Quant aux capacités minimales pour la procédure accélérée à la frontière, elles ne sont pas encore atteintes partout et l'adaptation des législations nationales au pacte est encore loin d'être totalement effectuée dans un certain nombre d'États membres. La priorité est donc la mise en œuvre collective et solidaire du Pacte. L'essai de son adoption doit désormais être transformé en application réelle et effective.

La Présidente de la Commission a également rappelé que la migration ne commence pas aux frontières de l'Union mais résulte de la difficulté pour beaucoup de migrants, de vivre décemment dans leur pays d'origine, que les raisons en soient politiques, économiques, climatiques ou autres et a proposé « d'offrir aux jeunes de ces pays des perspectives concrètes d'emploi, de formation, d'apprentissage afin qu'ils ne soient pas contraints de risquer leur vie dans le cadre d'une nouvelle initiative méditerranéenne pour les compétences et l'emploi des jeunes ».

A l'image de cette proposition, la diplomatie migratoire reprise dans la stratégie à cinq ans de la Commission devrait être partie intégrante d'une vision à long terme des relations avec les pays tiers d'origine et de transit dans le cadre de l'approche Global Europe, fondée sur une compréhension des intérêts réciproques de chaque partie.

^[2] <https://institutdelors.eu/publications/le-pacte-europeen-sur-la-migration-et-lasile-dans-les-startingblocks/>

Des accords de partenariat globaux et équilibrés non limités aux questions migratoires, incluant des possibilités d'investissements économiques, des facilités commerciales, ainsi qu'une politique positive en matière de visa et de mobilité, de migration légale, de coopération contre les trafics de migrants, de gestion des frontières et de la migration, devraient être une priorité de financement pour le prochain cadre financier pluriannuel que les États membres devraient s'engager à soutenir.

A contrario, les accords prévus par le règlement relatif au retour destinés à permettre aux États membres qui le souhaitent de créer des plateformes de retour dans des pays tiers où les personnes déboutées pourraient être envoyées en attendant d'être réadmissibles dans leur pays d'origine, posent la question de la cohérence avec cette vision à long terme. De nature éminemment transactionnelle et ciblée, leur efficacité et pérennité dépendra de la solidité des relations avec le pays partenaire et accentuera de facto la dépendance de l'UE vis-à-vis de ces derniers, à l'heure où plus d'autonomie stratégique est revendiquée. En outre ces plateformes ne règlent aucunement le problème de la réticence de certains pays tiers à reprendre leur nationaux. Elles laissent également pour l'instant en suspens la question des personnes qui ne pourront jamais être renvoyées dans leur pays d'origine, quelle qu'en soit la raison.

Ces interrogations en opportunité s'ajoutent aux doutes suscités par l'efficacité des plateformes illustrés par toutes les tentatives menées jusqu'alors en matière d'externalisation de la gestion de la migration^[3], ce qu'ont rappelé le président Emmanuel Macron et le premier ministre espagnol Pedro Sanchez. Or, dès l'adoption du règlement en juin dernier, une demande de financement par le budget de l'UE a été réclamée par les 19 pays qui ont soutenus la création de ces plateformes. Bon nombre d'entre eux sont aussi de fervents partisans d'une réduction du cadre financier proposé par la Commission pour la période 2028-2034. Il est donc pertinent de se demander si l'argent européen ne serait pas mieux utilisé pour améliorer la coopération à long terme avec les pays tiers d'origine et de transit dans le cadre des accords de partenariat globaux précités et pour favoriser des voies organisées de migration légale.

Être plus rigoureux quant à l'octroi du droit d'asile et le contrôle des entrées aux frontières ne doit pas être incompatible avec une bonne gestion des deniers européens ni avec le respect des droits fondamentaux. Les critères de reconnaissance de pays tiers sûrs ont été assouplis et permettront ainsi de renvoyer des personnes vers des pays avec lesquels ils n'ont aucune connexion, ou n'ont pas transité, à condition qu'un accord existe avec ces pays, pour traiter leur demande d'asile. Comme pour les plateformes précitées, cet accord ne pourra être conclu qu'avec des pays offrant des garanties suffisantes en matière de protection effective et de non-refoulement. Cette révision des critères de définition de pays tiers sûrs présente d'indéniables risques de non-respect de la Charte des droits fondamentaux dont la Commission a l'obligation d'assurer le respect. Il est essentiel qu'elle exerce son rôle de contrôle de la bonne application du droit de l'UE avec courage et autorité.

^[3] <https://institutdelors.eu/publications/lexternalisation-de-la-gestion-de-la-migration-un-besoin-de-clarification/>

Il est vraisemblable que la finalité réelle de ces nouvelles dispositions soit de dissuader les arrivées irrégulières mais elles ouvrent néanmoins un espace de grande incertitude juridique. Il faudra également veiller à ce que tout éventuel accord entre un État membre et un pays tiers n'ait pas comme effet de détourner les arrivées irrégulières vers d'autres États, ce qui serait fortement préjudiciable à une bonne mise en œuvre du Pacte.

La Présidente de la Commission a annoncé dans son discours sur l'état de l'Union un « nouveau cadre européen de réponse d'urgence qui ne sera activé que dans le cadre de critères strictement définis et permettra une flexibilité dans les procédures standards limitée dans le temps et strictement définie. » Or le règlement sur les crises adopté dans le cadre du Pacte^[4], prévoit déjà une série de dérogations et de mesures de flexibilité dans les procédures standards limitées dans le temps et strictement définies. Il s'applique « à des situations de crise exceptionnelles, y compris l'instrumentalisation, et des cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile au sein de l'Union au moyen de mesures temporaires ». Il est activable à la demande motivée de l'État concerné auprès de la Commission. L'Espagne n'a pas estimé nécessaire de recourir à ces dispositions et a reconduit à la frontière la vaste majorité des personnes arrivées grâce à la coopération des autorités marocaines, sans qu'aucune demande d'asile n'ait été effectuée.

Que pourrait-donc apporter un nouveau « cadre d'urgence » ? La suspension temporaire du droit d'asile en cas d'arrivée massive (qui ne figure pas dans ce règlement) est une demande récurrente exprimée par certains États-membres, la Grèce notamment qui l'a réitérée cet été à la suite des événements de Ceuta^[5]. Inclure une telle possibilité dans ce nouveau cadre européen de réponse d'urgence serait juridiquement très hasardeux car ce droit est garanti par la Convention de Genève sur les réfugiés et la Charte européenne des droits fondamentaux. En revanche, compléter le règlement de crise précité par des mesures d'assistance opérationnelles et de soutien rapide au pays dont la frontière est menacée ainsi qu'un renforcement des services de veille et d'anticipation des mouvements de population aux frontières serait souhaitable et beaucoup plus réaliste. Le plan en cinq points proposé par la Commission le 29 septembre dernier pour prévenir, anticiper et répondre à des arrivées irrégulières soudaines et massives va opportunément dans ce sens.

Un débat stratégique sur la migration au Conseil européen d'octobre n'a donc d'utilité que s'il propose un engagement ferme des États membres de l'UE à :

- Mettre en œuvre solidairement, effectivement et intégralement le Pacte sur la migration et l'asile. C'est la condition sine qua non pour restaurer la confiance entre les États-membres en un système de gestion fiable et durable et in fine assurer la pérennité de l'espace Schengen. Les outils sont là, il reste à les utiliser avant d'envisager déjà de les réviser.
- Gérer les frontières extérieures de l'Union collectivement et solidairement, en raison de l'interconnexion des systèmes numériques de gestion et de la nécessaire coopération des services de police des frontières et des autorités chargées de la migration et de l'asile.

^[4] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401359

^[5] <https://www.politico.eu/article/greece-kyriakos-mitsotakis-eu-tools-weaponized-migration/>

A défaut d'une solidarité sans faille l'Europe sera vulnérable face à ceux, acteurs étatiques ou organisations criminelles, qui veulent la déstabiliser. La prochaine révision de Front ex devrait assurer une véritable réserve mutualisée de capacités des services de gardes-frontières et gardes côtes, dans le même esprit de confiance, de rapidité et de solidarité que le mécanisme européen de protection civile.

- Faciliter une migration légale sûre, préparée et organisée collectivement dans le cadre d'une vision à long terme d'accords de partenariat avec les pays d'origine, respectant les intérêts économiques et politiques mutuels des deux parties. La régularisation mal communiquée à ses voisins de 500 000 migrants en Espagne a suscité des réactions plus motivées par la surenchère électorale que par une analyse dépassionnée de leur pertinence. L'Italie a adopté pour la période 2026-2028 un décret offrant le même nombre de titres de séjour pour des ressortissants de pays tiers, sans susciter la moindre émotion chez ses partenaires européens.

L'heure est désormais plus à l'action plus qu'au débat, à la solidarité qu'à la division, à la préservation de l'espace de libre circulation qu'à sa fragilisation, à la mutualisation des forces qu'au repli derrière des contrôles aux frontières intérieures plus coûteux qu'efficaces.

Comme Jacques Delors en son temps, il est important que la Commission rappelle aux États membres, aussi souvent que nécessaire, cet intérêt supérieur européen de solidarité dont elle doit être l'indéfectible gardienne et garante.