



## L'asile et l'immigration

### Les enjeux de la présidence française de l'Union européenne

Matthieu TARDIS

#### ► Points clés

- À l'aube de la présidence française de l'Union européenne (UE), Emmanuel Macron définit la question de l'immigration comme une priorité et un sujet clé de la souveraineté européenne.
- L'immigration est un enjeu existentiel de l'UE non pas de par son aspect migratoire mais bien de par son aspect géopolitique, alors que plusieurs pays voisins instrumentalisent les personnes exilées pour faire pression sur l'Union et avancer leurs intérêts, et que les États membres, désolidarisés du cadre européen, prennent des décisions remettant en cause la gouvernance de l'UE.
- Malgré certains consensus sur le besoin de renforcer la sécurité aux frontières extérieures, le traitement de la question migratoire contribue à exacerber les tensions entre les États membres, en particulier sur la solidarité européenne en matière d'accueil des demandeurs d'asile.
- Face aux difficultés de négociations sur le Pacte sur la migration et l'asile, des coalitions d'États membres peuvent renforcer leur coopération sur des aspects concrets et opérationnels sans obtenir l'adhésion de tous. C'est le cas sur le développement de voies légales pour les réfugiés, y compris pour les réfugiés afghans.

## Introduction

Le 9 décembre 2021, Emmanuel Macron a ouvert sa conférence de presse sur le programme de la présidence française de l'Union européenne (PFUE) sur les questions d'immigration<sup>1</sup>. Il en a fait le premier sujet de son axe sur la souveraineté de l'Europe devant les questions de défense et la stabilité du voisinage de l'Europe. Lier immigration et souveraineté pourrait en surprendre plus d'un. Or, traditionnellement, au moins depuis l'affirmation des États nations, la régulation des migrations est l'un des principaux attributs de la souveraineté des États. Celle-ci est toutefois encadrée depuis l'émergence du droit international des droits humains après 1945 – dont le droit d'asile *via* la Convention de Genève de 1951 – et partagée dans le contexte *sui generis* de l'Union européenne (UE).

En revanche, il peut paraître plus étonnant de faire de l'immigration le premier sujet parmi la liste des dangers qui guettent l'UE. L'approche privilégiée par Emmanuel Macron lors de sa conférence de presse est bien celle de la protection des frontières européennes et de la sécurité des Européens contre les « instrumentalisations », les « guerres hybrides » et les « dévoiements du droit d'asile ». En cela, le président de la République reste dans le droit-fil de son discours du 17 août dernier dans lequel, deux jours après la chute de Kaboul, il entendait « nous protéger » des arrivées irrégulières de réfugiés afghans, prophétie qui ne s'est pas réalisée à ce jour.

Bien entendu, la place de choix de ce sujet dans le programme de la PFUE est liée à l'intensité des débats nationaux sur l'immigration, à laquelle la France n'échappe pas. Pourtant, il est permis de mieux définir en quoi les questions d'asile et d'immigration sont devenues un enjeu pour l'avenir – voire l'existence – de l'UE. Par la suite, nous nous interrogerons sur les priorités en matière de politiques migratoires et les stratégies pour faire avancer ces dossiers.

## Un enjeu existentiel pour l'Union européenne

Les questions migratoires n'ont pas quitté le haut de l'agenda politique et médiatique depuis 2015. Pourtant, la situation est très éloignée de cette période au cours de laquelle plus d'un million de personnes sont arrivées irrégulièrement sur les côtes européennes et 1,2 million ont demandé l'asile dans l'UE. Si l'année 2020 constitue une année à part pour les migrations internationales, qu'elles soient légales ou irrégulières, en raison de la pandémie de Covid-19, les premiers chiffres de 2021 ne semblent pas indiquer un effet de rattrapage. Selon le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), le nombre de personnes arrivées sur les côtes européennes est passé de 100 000 à

---

1. Voir le discours du président de la République française : [www.elysee.fr](http://www.elysee.fr).

120 000<sup>2</sup>. De même, le niveau de la demande d'asile dans l'UE ne devrait pas connaître une forte augmentation en 2021 alors que, rappelons-le, plusieurs pays avaient fermé l'enregistrement des demandes d'asile pendant le premier confinement<sup>3</sup>.

## ***Des crises plus géopolitiques que migratoires***

Néanmoins, l'année 2021 a vu se succéder une série de, ce qui a été appelé un peu trop rapidement, crises migratoires. Les franchissements des barrières des enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla en mai, la crainte de l'exode des Afghans en août, les passages orchestrés de Biélorussie en Lituanie en juillet puis en Pologne en novembre, et l'augmentation des traversées de la Manche en *small boats* ont rythmé les réunions européennes tout au long de l'année. Or, le retentissement qu'ont eu ces « crises » n'est pas proportionnel à l'ampleur des flux migratoires qui leur sont attachés. À titre d'exemple, près de 8 000 personnes ont traversé la frontière entre la Biélorussie et la Lituanie<sup>4</sup>, la Lettonie et la Pologne alors que la seule Pologne accueille chaque année plus de 700 000 migrants ukrainiens, ce qui en fait le plus important pays d'immigration de l'UE. En d'autres termes, ce n'est pas tant le phénomène migratoire qui caractérise ces crises que leurs significations et implications politiques et géopolitiques.

C'est dans cette perspective que l'on peut parler d'enjeu pour la souveraineté – voire la sécurité – de l'UE. En effet, l'immigration est devenue un sujet de tension entre l'UE et ses voisins, qui, du Maroc à la Biélorussie en passant par la Turquie, n'hésitent plus à utiliser les personnes exilées pour exercer un « chantage » ou lancer ce que la Commission européenne qualifie d'« attaque hybride » pour défendre des intérêts qui n'ont rien à voir avec les questions migratoires.

---

Ce n'est pas tant le  
phénomène migratoire qui  
caractérise ces crises que  
leurs significations et  
implications politiques  
et géopolitiques

---

---

2. « Mediterranean Situation », Operational Data Portal – Refugee Situation, Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, disponible sur : <https://data2.unhcr.org>. Le nombre estimé de morts en Méditerranée reste néanmoins à un niveau élevé (1 971).

3. 407 104 premières demandes d'asile ont été déposées dans l'UE au 31 octobre 2021 selon l'Agence européenne de l'asile contre 461 300 sur l'ensemble de l'année 2020.

4. Commission européenne et Haut-représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité, *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Responding to State-sponsored Instrumentalisation of Migrants at the EU External Border*, JOIN (2021) 32 final, Strasbourg, 23 novembre 2021. À noter cependant que les autorités de ces pays disent avoir empêché plus de 40 000 tentatives de franchissement de leurs frontières avec la Biélorussie.

## ***La remise en cause de la gouvernance européenne***

Mais il faut également comprendre que les Européens ont créé leur propre dépendance en transférant une partie de leur responsabilité en matière de gestion des flux migratoires à des pays tiers. Les arrivées importantes en Méditerranée n'ont pu être jugulées qu'au prix de coopérations avec les autorités turques, libyennes et marocaines. À l'inverse, les États membres de l'UE ont été incapables de se mettre d'accord sur une politique commune d'accueil des demandeurs d'asile. Les tensions entre Européens qui sont apparues en 2015 n'ont cessé de croître depuis. Les négociations sur la réforme du régime d'asile européen commun sont gelées depuis 2018. Ni les élections européennes ni le Pacte européen sur la migration et l'asile présenté par la Commission en septembre 2020 n'ont réussi à faire progresser les discussions.

Si les questions d'asile et d'immigration ont fait leur entrée dans les compétences de l'UE avec le traité d'Amsterdam de 1997, les décisions sont aujourd'hui de plus en plus souvent adoptées entre gouvernements nationaux en dehors du cadre institutionnel européen. La répartition dans une poignée de pays des migrants sauvés par des navires affrétés par des organisations non gouvernementales (ONG) illustre cette panne de la gouvernance européenne. En octobre 2019, l'Allemagne, la France, l'Italie et Malte ont proposé un mécanisme de répartition à leurs partenaires du Conseil européen. Ils n'ont reçu qu'un silence poli des autres États membres.

C'est donc la gouvernance de l'UE qui est en cause dans cette crise perpétuelle. Elle remet en question la théorie fonctionnaliste des Pères fondateurs de l'Union selon laquelle les crises appellent nécessairement à des transferts supplémentaires de compétences au niveau européen. En l'espèce, c'est l'inverse qui se produit et les institutions européennes semblent incapables d'enrayer ce cercle vicieux. Certes, on pourrait penser que cette situation n'attriste que les partisans de l'intégration européenne. Néanmoins, les conséquences sont susceptibles d'être plus profondes puisque cela met à mal le socle des valeurs et principes fondateurs du projet commun.

Par exemple, la réponse polonaise à l'instrumentalisation des migrants par la Biélorussie comprenait des mesures contraires à une série de droits et de principes démocratiques : état d'urgence, militarisation de la frontière, refoulements, interdiction de la présence des ONG et des journalistes... Sans se prononcer sur la légitimité et la proportionnalité de ces mesures, il faut souligner qu'elles proviennent d'un pays qui conteste officiellement l'ordre juridique européen. Par conséquent, lorsque la Commission européenne propose des mesures d'urgence en Pologne, en Lituanie et en Lettonie permettant de déroger aux standards de base en matière d'asile et d'immigration<sup>5</sup> en décembre 2021, deux interprétations sont possibles : soit il s'agit de

---

5. *Proposal for a Council Decision on Provisional Emergency Measures for the Benefit of Latvia, Lithuania and Poland*, COM (2021) 752 final, Bruxelles, 1<sup>er</sup> décembre 2021. Le 14 décembre 2021, la Commission a également adopté une proposition de règlement qui permettrait d'inscrire ces mesures d'urgence dans l'acquis européen en matière d'asile et d'immigration.

légaliser l'illégal, soit c'est un moyen d'encadrer les pratiques des États concernés pour les rendre plus acceptables. Dans les deux cas, il s'agit bien de l'état de droit qui est en jeu dans un contexte où celui-ci n'est plus un acquis des démocraties européennes.

## **Protection des frontières contre protection des réfugiés**

Si les questions d'asile et d'immigration sont devenues un tel enjeu pour l'avenir de l'UE, encore faut-il savoir par quel angle les aborder. Le chantier est en effet immense. Il touche une multitude de politiques européennes. Il ne s'agit pas seulement de décider du traitement accordé aux réfugiés et aux migrants. Cela concerne également la liberté de circulation dans l'espace Schengen, les relations avec les pays tiers, voire les politiques sociales, économiques et de lutte contre les discriminations.

### ***Une multitude de réformes en cours non hiérarchisées***

La France ne semble pas prioriser une réforme plutôt qu'une autre au cours des six mois de sa présidence. En tout cas, pas officiellement puisque le programme de la PFUE<sup>6</sup> aborde autant la réforme de l'espace Schengen, dans ses aspects de contrôle des frontières extérieures et des frontières intérieures, que la poursuite du travail sur la politique commune d'asile et d'immigration, dans sa dimension externe (la coopération avec les pays d'origine et de transit) et sa dimension interne (le Pacte européen sur la migration et l'asile).

Ceci dit, il n'appartient pas à la présidence de l'UE de déterminer les orientations politiques et le calendrier de travail de l'Union. La présidence n'a officiellement qu'une fonction de représentation et de planification des réunions du Conseil. Elle se doit d'être « un intermédiaire intègre et neutre<sup>7</sup> ». La conférence de presse d'Emmanuel Macron laisse cependant entendre une fonction plus assumée de *leader* mais les priorités annoncées sont soit des réformes déjà mises en œuvre (la gouvernance politique de Schengen), soit en cours de déploiement (l'interopérabilité des systèmes d'information européens), soit en cours de négociation (la répartition des demandeurs d'asile en Europe).

### ***Frontières extérieures ou frontières intérieures ?***

Si la présidence française annonce un pêle-mêle de priorités sur l'immigration, sa principale préoccupation se porte sur la gestion des frontières. Elle reprend à son compte les propositions de la Commission européenne de juin<sup>8</sup> puis de décembre 2021<sup>9</sup>

---

6. Voir le programme de la PFUE, disponible sur : <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu>.

7. « La présidence du Conseil de l'UE : une présidence tournante », Conseil européen/Conseil de l'Union européenne, disponible sur : [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

8. Commission européenne, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – A strategy towards a fully functioning and resilient Schengen area*, COM (2021) 277 final, Bruxelles, 2 juin 2021.

visant à rendre le système Schengen « plus résilient ». Ces réformes entendent avant tout renforcer le contrôle des frontières extérieures par plusieurs moyens : des mécanismes de filtrage des personnes entrant irrégulièrement, la création d'un contingent permanent de garde-frontières et garde-côtes européens, l'utilisation des technologies pour surveiller les entrées et sorties, etc.

Derrière le renforcement du contrôle des frontières extérieures, l'enjeu est le maintien de l'espace Schengen et plus particulièrement du principe de libre circulation. Or, ce principe est aujourd'hui en danger, voire en période probatoire. Les mouvements

migratoires secondaires au sein de l'UE sont régulièrement mentionnés pour souligner les défaillances de Schengen. Néanmoins, lors des arrivées importantes de 2015, le système Schengen a démontré sa capacité d'adaptation puisque le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures a été effectué dans le cadre prévu par le code Schengen. En revanche, la prolongation de ces dérogations au-delà de la période prévue par les textes – alors même que les flux migratoires ont été maîtrisés – et la crise du Covid-19 ont eu raison de l'intégrité de l'espace Schengen. Rappelons-nous qu'en mars 2020, il n'a pas fallu plus d'une

semaine pour que la majorité des États membres ferment ou rétablissent les contrôles aux frontières intérieures sans avoir concerté ou informé la Commission et leurs partenaires européens<sup>9</sup>.

C'est ce que la Commission veut absolument éviter à nouveau en proposant des mécanismes de concertation et des alternatives à la fermeture des frontières. En cela, elle est soutenue par la France dans la mesure où cela signifie une plus grande discrétion des États dans la gestion des frontières intérieures. La Commission préconise même aux États membres d'adopter entre eux des accords bilatéraux de réadmission sur le modèle des accords franco-italien et franco-espagnol, ce qui constitue une sérieuse entaille à la raison d'être de l'espace Schengen.

### ***Une solidarité européenne introuvable***

La refonte du régime d'asile européen commun apparaît donc secondaire à celle de l'espace Schengen, à l'exception du mécanisme de filtrage des demandeurs d'asile aux frontières extérieures. En revanche, ce qui constitue le cœur de la réforme de la politique

9. Commission européenne, *Schengen : de nouvelles règles pour rendre l'espace sans contrôles aux frontières intérieures plus résilient*, communiqué de presse, 14 décembre 2021.

10. C. Bertossi et M. Tardis, « Migrations et Covid-19 : un quitte ou double pour l'Europe ? », *Les éditoriaux de l'Ifri*, 5 mai 2020.

---

## La solidarité européenne en matière d'accueil des demandeurs d'asile demeure un sujet de profonds désaccords et même de tensions entre les États membres

---



d'asile, à savoir la solidarité européenne en matière d'accueil des demandeurs d'asile, demeure un sujet de profonds désaccords et même de tensions entre les États membres. Pourtant, avec le Pacte européen sur la migration et l'asile, la Commission avait fait un pas vers les pays les plus réticents à accueillir des demandeurs d'asile en proposant de substituer cette solidarité à l'égard des États membres qui connaissent une forte pression migratoire par un mécanisme de « parrainage de retour<sup>11</sup> » des déboutés ou une plus grande contribution aux contrôles aux frontières.

L'UE n'a pas réussi à échapper à l'un de ses principaux écueils : proposer un système qui poursuit une certaine cohérence sur le papier mais dont la complexité lui fait courir un risque probable d'échec lorsqu'il sera confronté aux réalités de ce monde. De plus, certains des États les plus opposés à l'accueil des réfugiés n'ont aucun intérêt politique – et donc aspiration – à trouver un compromis sur ce dossier. Nous revenons ici à un point soulevé plus haut, à savoir l'inefficacité, dans le contexte politique actuel, d'un processus de décision qui s'appuie sur le compromis, la majorité qualifiée et le respect de la règle du jeu.

Par conséquent, si un consensus émerge, il est probable qu'il ne concerne que les aspects les plus sécuritaires des politiques d'asile et d'immigration au détriment des impératifs de protection des réfugiés et de solidarité européenne. Les pays de Visegrád sont loin d'être isolés comme nous avons pu le constater en novembre dernier lorsque douze pays ont demandé à la Commission de financer la construction de murs et de barrières aux frontières de l'UE<sup>12</sup>. Néanmoins, une Europe fermée sur elle-même ne saurait constituer une réponse responsable aux défis migratoires – qui sont, eux, internationaux, en raison du rôle-modèle de l'UE dans le monde.

## Une stratégie graduelle et de coalition

Faut-il alors accepter le *statu quo* et attendre une nouvelle configuration politique européenne davantage propice à un consensus plus équilibré ? Il y a certainement des dossiers sur lesquels une poignée d'États membres peuvent se mettre d'accord sans besoin de l'adhésion de tous.

### ***Une approche graduelle***

Consciente qu'un accord sur le pacte est improbable d'ici juillet 2022, la PFUE entend poursuivre une « approche graduelle<sup>13</sup> » visant à discuter des propositions de la Commission par morceaux et non dans leur globalité. Si cette stratégie est plus réaliste, elle ne résout pas les questions relatives à l'équilibre général de la politique d'asile et

---

11. Le parrainage de retour (*return sponsorship*) permettrait à un État membre de prendre en charge la responsabilité de l'exécution d'une procédure de retour d'un ressortissant de pays tiers se trouvant sur le territoire d'un autre État membre.

12. M. Panara, « L'UE ne financera pas les murs et les barbelés érigés à ses frontières », *Infomigrants*, 26 octobre 2021.

13. Terme utilisé dans le programme de la PFUE.

d'immigration et au blocage du processus législatif européen.

Les dossiers qui n'ont pas besoin d'être inscrits dans un règlement ou une directive de l'UE pourraient eux connaître des avancées notables et des résultats concrets rapides. C'est notamment le cas de l'ouverture de voies légales pour les réfugiés à travers le renforcement des programmes de réinstallation<sup>14</sup> ou de parrainage privé<sup>15</sup> pour lesquelles une meilleure coopération européenne est « nécessaire et possible<sup>16</sup> ».

Elle est nécessaire parce que le nombre de réfugiés a doublé en une décennie et que ceux-ci se trouvent à 85 % dans les pays en voie de développement. Le HCR estime qu'1,47 million de réfugiés ont besoin d'être réinstallés. Ils n'étaient que 39 000 à bénéficier de ces programmes en 2021.

La coopération européenne est possible parce qu'il y a désormais des champions dans l'UE dans le domaine aux côtés des acteurs plus traditionnels que sont les États-Unis – hormis sous l'administration Trump – et le Canada. La réinstallation des réfugiés a connu un essor en Europe depuis 2015. La Suède n'a jamais désavoué son engagement pour les voies légales, y compris en 2015 et 2016. La société civile italienne, en coopération avec les autorités, a fait preuve d'une forte créativité en offrant des couloirs humanitaires et universitaires à plusieurs milliers de réfugiés au Liban, en Éthiopie et au Niger. La France est redevenue un important pays de réinstallation et vient de renouveler son engagement à accueillir 5 000 réfugiés en 2022. Enfin, le nouveau gouvernement allemand a adopté des positions fortes sur cette question, en particulier pour les réfugiés afghans, et entend prendre le leadership européen en la matière. Il existe donc un potentiel de coopération entre les États membres pour davantage mutualiser et articuler les efforts de chacun.

## ***Des coalitions de bonne volonté***

Sur la question des voies légales, comme sur quelques autres, un cadre institutionnel européen n'est pas nécessaire dans la mesure où elle relève de la seule compétence des États membres. Cela ne signifie pas que l'intervention de l'UE n'est pas pertinente. Elle offre un espace de discussion et de coordination et, surtout, un soutien financier conséquent aux États membres<sup>17</sup>. Cela permet également à ce qu'un groupe de pays

---

14. La réinstallation consiste à transférer des réfugiés d'un premier pays d'asile vers un second pays d'asile où ils bénéficieront d'un droit au séjour et d'un parcours vers l'intégration.

15. Le parrainage privé permet à des groupes de citoyens ou des organisations de la société civile d'identifier et de faire venir des réfugiés en partenariat avec les autorités. Lancé en 1978, le programme canadien de parrainage privé a permis d'accueillir plus de 300 000 réfugiés. De nombreuses initiatives similaires ont été lancées en Europe depuis 2017, notamment en Italie, en France, au Royaume-Uni, en Espagne et en Allemagne. Pour plus d'information, voir : [www.ifri.org](http://www.ifri.org).

16. L. Rasche, « Progresser en matière de réinstallation et d'admission humanitaire : un enjeu pour la présidence française du Conseil de l'Union européenne », in J. Vignon (coord), *Migrations, asile, mobilité et intégration en Europe : indissociables valeurs communes*, Institut Jacques Delors, décembre 2021.

17. Le nouveau cadre financier de l'UE prévoit un soutien financier de 10 000 euros par réfugié réinstallé dans un État membre.



décident ensemble de mener des actions conjointes. C'est ce qui s'est produit en décembre dernier lorsque quinze États membres ont annoncé vouloir réinstaller 40 000 réfugiés afghans, dont 25 000 en Allemagne<sup>18</sup>.

D'ailleurs, l'Allemagne, y compris le nouveau gouvernement, promeut depuis plusieurs années la constitution de coalitions de bonne volonté. Après tout, Schengen et l'euro sont des coopérations renforcées qui n'impliquent pas les 27 pays membres. Mais cela soulève des questions de démocratie et de garanties des droits fondamentaux. Des coalitions de bonne volonté doivent créer un modèle de fonctionnement qui inclut la Commission, le Parlement européen et le pouvoir judiciaire. De même, que faire avec les États qui ne voudraient pas s'embarquer dans une aventure commune ? L'exemple britannique a montré qu'une Europe « à la carte » constituait un risque pour sa cohésion. À défaut d'une politique d'immigration et d'asile équilibrée et sophistiquée, l'UE doit trouver les moyens politiques de s'assurer que le socle des droits fondamentaux soit respecté sur l'ensemble de son territoire. Il y va de sa crédibilité auprès des citoyens européens mais aussi sur la scène internationale.

---

*Matthieu Tardis est chercheur au Centre migrations et citoyennetés de l'Ifri. Diplômé de l'Institut des hautes études européennes de Strasbourg, il a également étudié dans les universités de droit de Bordeaux et d'Oslo. Au sein d'une organisation française d'aide aux réfugiés, il a notamment contribué au renforcement de l'expertise sur les politiques d'immigration en France, en Europe ainsi qu'en Tunisie par le biais d'études et de projets européens et internationaux.*

#### Comment citer cette publication :

Matthieu Tardis, « L'asile et l'immigration : les enjeux de la présidence française de l'Union européenne », *Briefings de l'Ifri*, Ifri, 25 janvier 2022.

ISBN : 979-10-373-0465-0

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

© Tous droits réservés, Ifri, 2022

Couverture : © Alexandros Michailidis/Shutterstock.com

---

18. « EU Member States Agree to Take In 40,000 Afghans », AFP, 10 décembre 2021.



27 rue de la Procession  
75740 Paris cedex 15 – France

[Ifri.org](http://Ifri.org)

