

**Intervention du Ministre des Affaires étrangères et européennes
Jean Asselborn**

“Dealing with new threats and challenges”

Conférence des Ambassadeurs de l’Union européenne

Bruxelles, 3 septembre 2015

Excellences, Mesdames, Messieurs,

Depuis le 1 juillet 2015, le Luxembourg exerce, pour la 12^{ème} fois dans l'histoire de l'Union, la Présidence du Conseil de l'Union européenne.

Dans ce contexte, je tiens tout d’abord à remercier la Présidence lettone et mon collègue Edgars Rinkēvičs des efforts entrepris lors des six premiers mois de cette année. Vous avez accompli un travail remarquable. Il est le lot de la présidence de gérer le quotidien du travail du Conseil, il est aussi le lot de la présidence d’affronter les défis et les crises.

Force est de constater, de nombreux défis sont devant nous.

Cependant, avant de parler défis, permettez-moi de parler de priorités. En tant que Présidence, nous en avons défini sept :

1. libérer l’investissement pour la croissance et l’emploi
2. approfondir la dimension sociale européenne
3. gérer la migration, allier libertés, justice et sécurité
4. rendre sa dynamique au marché intérieur en misant sur le numérique
5. inscrire la compétitivité européenne dans un cadre global et transparent
6. promouvoir une démarche de développement durable
7. renforcer la présence de l’Union européenne dans le monde

De manière générale, un élément clé de la Présidence luxembourgeoise est l’ambition de mettre le citoyen au cœur du projet européen et de veiller à ce que l’intérêt réel et direct des citoyens soit mieux pris en compte dans toutes les politiques de l’Union.

La Présidence luxembourgeoise a décidé d’œuvrer vers un renforcement de la présence de l’Union européenne dans le monde. Cet engagement fait en effet partie de nos sept priorités. Dans ce contexte, la Présidence luxembourgeoise s’engage à appuyer sans faille la Haute Représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

Une bonne coopération avec la Haut Représentante ainsi qu'avec le Service européen de l'Action extérieure (SEAE) est d'une importance majeure pour la Présidence luxembourgeoise.

Je tiens à souligner que nous ne devons pas cesser de développer davantage encore la coopération au sein de la Politique étrangère et de sécurité de l'UE. La PESC est notre principal instrument pour essayer de préserver la paix et de renforcer la sécurité internationale. Pour s'attaquer aux causes profondes de la migration, trouver des solutions aux crises géopolitiques par le biais d'une coopération étroite et efficace au sein de la PESC est tout à fait indispensable.

Pour ce qui est de l'enjeu de la migration, exercer le mandat de ministre des Affaires étrangères tout aussi bien que le mandat de ministre de l'Immigration comporte un réel avantage et me permet d'apprécier pleinement les liens intrinsèques entre aspects internes et externes du dossier de la migration et l'importance d'une approche intégrée.

*

Jusqu'à présent, la Présidence a dû affronter toute une série de défis, dont notamment l'enjeu de la migration.

Migration

La situation actuelle:

Le monde est confronté à une crise migratoire sans précédent. Dans le monde entier, on compte à présent quelques 59,5 millions de migrants. L'Union européenne doit faire face à un nombre toujours croissant de nouveaux arrivants. Les données statistiques du HCR sont les suivants :

- 203.035 personnes sont arrivées par la Méditerranée ; dont 109.500 par l'Italie et 181.488 par la Grèce ;
- 2.440 personnes sont décédées, la Méditerranée est un cimetière ;
- Sur la route des Balkans occidentaux, 46.706 personnes avaient l'intention de demander asile en Macédoine, 94.000 en Serbie et 130.000 en Hongrie ;

Selon les données statistiques du Bureau européen d'appui pour l'asile (EASO), quelques 31591 Syriens ont demandé l'asile au cours du mois de juillet. C'est un triste record mensuel depuis le début du conflit!

Sur une base mensuelle – et si j’ose dire, hebdomadaire -, le nombre de migrants qui arrivent dans l’Union européenne et le nombre de demandeurs d’asile ont atteint de nouveaux records. Dans le climat actuel d’instabilité, ces tendances se poursuivront. Plus que jamais, une réponse commune de l’UE s’avère nécessaire. La situation sur le terrain est dramatique - j’ai visité l’Italie et, très bientôt, j’effectuerai également des voyages en Serbie, en Grèce et la semaine prochaine je vais m’entretenir avec mes collègues des pays du groupe de Višegrad.

Une telle réponse doit être fondée sur la solidarité et la responsabilité: agir de manière responsable à la lumière de la migration actuelle signifie / devrait signifier plus de solidarité avec les États membres se trouvant en première ligne des flux migratoires ainsi qu’avec les pays tiers concernés. Bénéficier de la solidarité de l’UE doit aller de pair avec un comportement responsable (respect des dispositions légales pertinentes telles que l’enregistrement des migrants, une politique de retour efficace, etc.).

Diagnostic des problèmes et des lacunes

Afin d’améliorer la situation, arriver à un diagnostic est la première et plus importante des étapes:

- La gestion de la migration représente un défi universel. Des initiatives simples ou des réponses unilatérales seraient en deçà de ce qui sera nécessaire demain. Déjà la nature mixte des flux migratoires (migrants qui doivent bénéficier d’une protection internationale et migrants économiques) ne favorise pas des réponses vagues.
- Un accueil convenable des arrivants s’avère essentiel, mais les États membres de l’UE et les pays tiers en première ligne des flux migratoires se voient « submergés ». La décision récente de retirer le personnel de FRONTEX de Kos pour des raisons de sécurité montre à quel point la situation actuelle est chaotique. Des capacités d’accueil dans un certain nombre d’États membres atteignent leurs limites et, parfois, des normes adéquates ne peuvent guère être garanties (p.ex. des tentes dans des stades de football en Autriche).
- La protection de nos frontières ne s’accompagne pas encore de manière automatique avec l’identification, l’enregistrement et l’accueil adéquat des migrants, alors que le droit de l’Union l’exige.
- Les pressions migratoires et ceux en relation avec des demandes d’asile varient d’un État membre à l’autre. En juillet 2015, l’Allemagne a enregistré 30% du total des demandes d’asile de l’UE, alors que la Hongrie a enregistré plus de la moitié de tous les demandeurs d’asile afghans dans l’Union européenne.

- Le système de Dublin atteint ses limites: pas de retours en Grèce, l'Allemagne ne fait plus retourner les Syriens au premier pays d'entrée, des mouvements secondaires sans précédent.
- L'efficacité de la politique de retour et de réadmission européenne doit être améliorée. Le bilan global concernant l'exécution des décisions de retour est révélateur : en 2014, il ne dépasse pas les 39%. Négocier des accords de réadmission avec les pays tiers concernés peut prendre plus de 10 ans (p.ex. le Maroc).

Il est possible que nous ne disposions pas de tous les outils nécessaires pour affronter de manière efficace la crise migratoire qui est face à nous. Dans l'immédiat on peut surtout améliorer les outils existants et opérationnaliser les règles que nous avons adoptées. Des déclarations comme « *l'Europe sait gérer les catastrophes naturelles avec les mécanismes de protection civile, mais pas une crise de réfugiés sur son propre territoire* » (UNHCR) ne doit pas continuer à refléter la situation dans l'Union européenne.

La première réponse européenne

La situation est sérieuse, c'est un problème européen et l'Europe n'y fera face qu'à condition que :

- 1) les objectifs de notre politique demeurent bien ciblés : respecter nos obligations internationales ; protéger ceux qui en ont besoin et retourner ceux qui ne tombent pas sous les règles de la Convention de Genève ;
- 2) l'emprise européenne physique sur le terrain fait ses preuves: nous devons opérationnaliser notre travail ; il faut mettre en œuvre les règles qu'on a édictées; les agences doivent agir efficacement sur le terrain et les États membres se donner les moyens de leurs politiques ; la Commission aura un rôle central à jouer dans le suivi des mesures décidées ;
- 3) on accélère nos travaux et on arrive à décloisonner nos politiques. Politiques étrangère, du commerce, du développement et de migration doivent poursuivre des objectifs partagés.
- 4) on garantit des poursuites efficaces et on arrive à condamner les trafiquants et ceux qui sont à l'origine d'incidents violents en rapport avec les réfugiés.

La Commission européenne

La Commission compte avancer rapidement sur plusieurs fronts : liste européenne des pays d'origine sûrs (un pays candidat est un pays sûr !), un programme européen de retour, la relocalisation, les sanctions et une utilisation facilitée des financements.

Une réponse européenne efficace s'avère nécessaire. Presque toutes les actions que je vais souligner impliquent les pays tiers d'origine et de destination. Pour la réussite d'une telle réponse commune, votre rôle et votre présence sur le terrain ainsi que le soutien que vous pouvez donner sont donc tout à fait cruciales.

Les actions en cours comportent :

- De projets pilotes à... des initiatives plus durables?
 - «HOTSPOTS»: L'approche des « hotspots » comporte deux volets: aider à l'identification, l'enregistrement et le traitement des demandes d'asile et à soutenir le retour de ceux auxquels le droit de rester sur le territoire européen n'a pas été accordé. En bref, grâce à l'agence FRONTEX, EUROPOL et le Bureau européen d'appui pour l'asile (EASO), cela permet une gestion européenne sur le terrain. Eu égard à la pression actuelle sur les autres frontières, il pourrait être très intéressant, là où cela s'avère nécessaire, d'étendre cette approche à d'autres États en première ligne des flux migratoires, peut-être même à certains pays voisins confrontés à de fortes pressions (Ancienne République de Macédoine ? Serbie?). Sans enregistrement des personnes qui migrent, la gestion en est impossible. Par ailleurs, les « hotspots » ne peuvent fonctionner que si le volet « retour » est bien développé. Dans les prochaines semaines, nous aurons besoin de votre soutien pour mettre en place des accords de réadmission pragmatiques, même au-delà du champ d'application des accords de réadmission existants ou non-existants.
 - En outre, serait-il osé de proposer à la Grèce au vu des nécessités auxquelles elle doit faire face, de donner un mandat robuste à EASO de l'épauler pour gérer temporairement son système d'asile ?
 - « Centres polyvalents pilotes »: un centre polyvalent est actuellement mis en place au Niger. Le Niger est l'un des principaux pays de transit pour les migrants qui tentent de rejoindre l'Union européenne. Parmi d'autres services, le centre polyvalent doit leur fournir les informations pertinentes sur les dangers de leur voyage, jouer un rôle dans les efforts de réinstallation et offrir des options viables pour un retour volontaire. En cas de succès, des projets similaires pourraient être poursuivis dans d'autres pays. Nous devons réfléchir sur la façon dont on peut intégrer cet aspect au prochain sommet de La Valette.
 - Liste européenne des pays tiers sûrs: Pour accélérer la prise de décision en matière d'asile, nous devons avancer sur base d'une liste commune européenne de pays tiers sûrs. Tout pays candidat potentiel à l'Union européenne doit être considéré comme un pays tiers sûr.

- En ce qui concerne le sommet de La Valette, l'UE doit évidemment définir une stratégie pour approcher les pays africains qui participent dans les processus de Rabat et de Khartoum. Le succès dépendra de l'offre de l'Union d'une part, sur l'approche des causes profondes de la migration qui devra mobiliser notre politique de développement et d'autre part, notre coopération en matière de migration légale. L'UE mettra aussi l'accent sur la coopération dans le domaine de la réadmission.
- Coopération plus étroite avec les pays tiers concernés: l'Irak, l'Égypte, la Jordanie, le Liban et la Turquie connaissent une pression migratoire sans précédent. La Turquie héberge actuellement le plus grand nombre de réfugiés au monde. Les systèmes de santé et d'éducation de ces pays, leurs marchés de l'emploi etc. sont sous forte pression. Il est essentiel de continuer à soutenir ces États et les organisations internationales (telles que le UNHCR) présentes sur le sol.
 - Concernant notre proche voisinage, en particulier les Balkans occidentaux, notre politique d'élargissement doit tenir compte des pressions migratoires pertinentes et de leur gestion. Le renforcement des capacités s'avère indispensable. La conférence de Budapest créera une dynamique favorable et capable d'offrir à ces pays un paquet de mesures permettant :
 - a) la création et le fonctionnement d'un système d'asile efficace (= critères d'adhésion à l'Union européenne)
 - b) le renforcement des capacités d'accueil supplémentaires
 - c) une meilleure gestion de leurs frontières
 - Nous aurons également besoin de votre engagement personnel dans le cadre de la coopération avec les autorités nationales dans les pays tiers en matière de lutte contre la criminalité organisée, en particulier en ce qui concerne la contrebande. Des poursuites efficaces s'avèrent indispensable dans la lutte contre ce phénomène.

Toutes les actions que j'ai mentionnées ne sont toutefois que des gouttes dans l'océan aussi longtemps que nous ne sommes pas en mesure de trouver des solutions durables pour les zones de conflit, en particulier en Syrie, en Libye, et en Irak. De même, les flux ne diminueront pas tant que Daes'h reste capable de verser dans ses barbaries.

Prochaines étapes – La Présidence luxembourgeoise

La migration est un phénomène complexe – pas de solution facile capable de résoudre tous les problèmes. Je ne crois pas que c'est en combinant uniquement une série

d'initiatives et d'actions à court, moyen et long terme que nous pouvons faire face à la pression actuelle. Dès le début de la Présidence luxembourgeoise, nous avons donc favorisé une approche dite « package ». J'ai travaillé en étroite collaboration avec tous les organismes et institutions communautaires concernées, ainsi qu'avec la Haut Représentante. Nous avons abordé et nous aborderons simultanément les aspects de la migration irrégulière, la migration légale et une meilleure gestion des frontières extérieures de l'UE. Les dimensions internes et externes de la migration doivent être gérées ensemble et de façon cohérente. Le programme de travail pour les prochains mois sera lourd. Et nous ne pouvons réussir que si toutes les politiques poursuivent des objectifs communs, qu'il s'agisse des affaires étrangères, des affaires commerciales, du développement, de l'aide humanitaire, de l'asile et la migration politique ou de la sécurité interne.

Un Conseil JAI extraordinaire est prévu pour le 14 septembre 2015:

- De manière générale, nous devons être prêts à repenser la logique du système.
- La solidarité sera le sujet principal à l'ordre du jour du Conseil JAI extraordinaire du 14 septembre. Aucun État membre ne pourra soutenir qu'il n'a pas de tradition d'accueil des réfugiés. L'accent sera également mis sur le retour, les pays d'origine sûrs, mais également sur la composante JAI des événements internationaux à venir, à savoir la Conférence de Budapest et le sommet de La Valette etc.
- Par ailleurs, dans tous les pays de l'UE, les capacités d'accueil nécessaires devraient être améliorées.
- Nous optons également pour un système d'asile européen. Un système dont l'orientation est européenne mais la gestion nationale risque de conduire à des divergences frappantes en ce qui concerne la durée des procédures et le taux de reconnaissance d'une protection internationale.
- Dans des situations de crises, il est par ailleurs envisageable, aux frontières extérieures de l'UE, de mettre en place un système européen des garde-frontières. Compte tenu de l'ampleur du défi, l'UE a besoin d'effectuer des ajustements et d'augmenter le budget consacrée la politique de migration.
- A moyen et à long terme, je pense que l'UE a besoin tout comme elle l'a réalisé dans le domaine des brevets, d'une juridiction européenne spécialisée pour le traitement des affaires de protection internationale, avec des règles d'application communes en ce qui concerne la durée des procédures ainsi que les acceptations. Actuellement les taux de reconnaissance divergent de façon flagrante entre les Etats membres de l'Union.

On prévoit par ailleurs:

o Conseil JAI d'octobre (8 octobre 2015): Accent sur l'avenir de la politique de retour et de réadmission ; débat sur le nouveau code des visas et le visa de tourisme; discuter le lien entre migration et développement

o Conseil JAI de décembre (4 décembre 2015): Accent sur l'avenir de la gestion des frontières européennes; si possible adopter la directive sur les chercheurs et les étudiants et l'amendement de Dublin concernant les mineurs

S'agissant des affaires extérieures, je vais m'engager personnellement à:

- o Faire avancer ensemble avec Federica certains messages au niveau des Nations Unies;
- o Travailler sur le rôle important joué par la diaspora dans le futur processus de reconstruction, notamment dans des situations de post-conflit; réfugiés font, par exemple, partie de l'avenir de la Syrie;

S'agissant du volet intérieur de nos politiques :

- o Comme souligné lors des premiers mois de la Présidence luxembourgeoise, nous n'hésiterons pas à prendre les décisions politiques qui s'imposent.