

Question d'Europe
n°340
19 janvier 2015

Quelle coopération face aux défis lancés par les flux migratoires ?

Catherine Wihtol de Wenden

LE DROIT D'ASILE UN DROIT UNIVERSEL MENACÉ

Le droit d'asile, défini par la Convention de Genève de 1951, est un droit universel, reconnu par la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 avec des particularités régionales. Il a été progressivement étendu à la scène mondiale entre 1951 et 1969, mais une cinquantaine d'Etats ne sont pas encore signataires de la Convention de 1951 et accueillent souvent de fait des réfugiés sans statut. Le principe de non refoulement est venu garantir la protection, y compris pour ceux qui n'accèdent pas au statut de réfugié. On distingue en effet le demandeur d'asile, qui a entamé une procédure dans l'attente du statut de réfugié de la Convention de Genève, de celui qui a obtenu le statut, le réfugié proprement dit. Mais de nombreux statuts intermédiaires ont été accordés, souvent dans l'urgence : protection subsidiaire souvent de courte durée, asile territorial dans les zones proches des conflits, dans une dérive à la fois humanitaire mais aussi sécuritaire car le droit d'asile n'a cessé d'être plus restrictif. Des instruments nouveaux sont venus en effet limiter l'accès à ce droit : notions de pays sûrs, de pays tiers sûrs, de demande manifestement infondée, tandis que la définition d'un système européen de l'asile mis en place par les accords de Dublin I (1990) et II (2003) rend encore plus aléatoire à l'échelon européen l'égalité des chances pour toute candidature similaire d'obtenir le statut, car chaque pays européen a sa diplomatie et donc son interprétation d'une situation internationale conduisant à accorder l'asile ou non.

Autre difficulté : la « réalité mouvante » des réfugiés dans le monde. Au moment de la signature de la Convention de Genève dans une période de guerre froide, le réfugié idéal-typique était un dissident du

bloc soviétique, fort distinct de l'immigré analphabète venu offrir ses bras, et quittait son pays sans espoir de retour. Pour les pays occidentaux, lui accorder le statut de réfugié était une façon de faire de la politique, condamnant ainsi le monde qu'il quittait. Désormais, un certain glissement de la catégorie s'est opéré, car le demandeur d'asile est aussi un migrant venu d'un pays pauvre à la recherche de travail, quittant une situation évolutive pendant une période non déterminée et menacé parfois par la société civile et non par son Etat d'origine. Les clauses de cessation de la reconnaissance du statut de réfugié se sont appliquées à nombre de pays redevenus démocratiques, bien qu'à l'inverse la notion de pays sûr ait été étendue à des pays soumis à des troubles. De plus, le demandeur d'asile ou le réfugié de facto est souvent non plus un individu, mais un groupe entier menacé par l'Etat ou par la société de départ et certains Etats d'accueil redoutent d'accorder le statut à des groupes en raison du présumé « appel d'air » occasionné par une telle jurisprudence. La plupart des réfugiés de fait viennent dorénavant d'Irak et d'Afghanistan et sont accueillis par des pays voisins au sud, qui produisent et reçoivent les deux tiers des réfugiés de fait dans le monde. Universel, le droit d'asile est donc menacé.

Quelle est alors la responsabilité des Etats qui suivent souvent leurs intérêts nationaux ou régionaux ? En ne reconnaissant pas l'asile à tel profil de demandeur, ils cherchent non seulement à se protéger contre les nombreux dossiers semblables, mais ils cherchent parfois aussi à poursuivre leur diplomatie d'une autre manière, en considérant que tel ou tel Etat « ami » dont les voix sont sollicitées aux Nations Unies ne torture pas et ne bafoue pas les droits de l'homme, par exemple. On en arrive à des demandeurs d'asile refusés qualifiés de « ni... ni », ni expulsables ni

régularisables, maintenus durablement dans la situation de sans papiers sans aucune issue que le maintien sur le territoire du pays d'accueil. La suspicion règne sur les « tricheurs », c'est pourquoi de nombreux instruments de filtrage ont été mis en place en Europe notamment : prise des empreintes digitales (Eurodac 2000) pour repérer les récidivistes déjà refusés sous un autre nom, signature d'accords bilatéraux avec les pays d'origine et de transit pour qu'ils filtrent les demandeurs à destination de l'Europe. C'est ainsi que la Libye s'était refait une place dans la diplomatie européenne, en se présentant comme le « bouclier de l'Europe » jusqu'à la chute de Kadhafi. Mais de nombreuses entraves interviennent à ce niveau pour encore limiter le droit à l'accueil : limitations du principe de non refoulement au motif qu'il ne s'agit que de simples clandestins, renforcement militarisé des frontières, détentions et reconductions à la frontière en violation de la convention de Genève. Parfois, un autre défi réside dans le déni de protection pour les personnes reconnues réfugiées, mais sans protection pour vivre au quotidien tant les pressions des antennes des pays de départ sont menaçantes, comme ce fut le cas pour les Sri-Lankais. La précarité et l'insécurité dans les camps et la rétention dans les zones d'attente des aéroports, parfois suivies de rapatriements ajoutent à cette situation. Enfin, le fait que nombre de pays du nord interviennent pour le maintien de la paix dans les pays du sud amène parfois les autorités qui délivrent le statut de réfugié à apprécier, pour savoir si le pays de départ ou la région considérée étaient sûrs, la façon dont leurs collègues policiers ou militaires de leur propre pays ont bien ou non fait leur travail dans leurs opérations pour qualifier la demande d'asile. On entre là dans la confusion des genres.

La coopération entre Etats et à l'échelle internationale consiste à faire ratifier et appliquer les textes internationaux en faveur de la protection des réfugiés, à renforcer la solidarité internationale pour mieux partager la solidarité et la protection des réfugiés, au sein de la communauté internationale et du HCR. Mais nombre d'accommodements subsistent à l'échelle régionale. Le droit d'asile demeure un

droit mal respecté, peu légitime au regard des Etats d'accueil qui ne cessent d'en restreindre la reconnaissance et peu reconnu par la communauté internationale. Les défis sont nombreux, car ils sont liés à la fois à un contexte international sans cesse recomposé, à une mondialisation des migrations en marche et à une approche sécuritaire mêlant réfugiés et politiques de contrôle. En revanche, la coopération reste balbutiante, enlisée parfois entre une dérive souverainiste et une gestion régionale des flux.

I- QUELS DÉFIS ?

1) Des flux mixtes, dans un contexte de mondialisation des migrations

Depuis vingt ans, les migrations internationales se sont inscrites dans la mondialisation, du fait de la conjonction de nombreux facteurs. Sur 7 milliards d'habitants sur la planète, un milliard d'hommes et de femmes est en situation de mobilité, des migrants internes au nombre de 740 millions et des migrants internationaux au nombre de 232 millions selon le Département de la Population des Nations Unies en 2013. On définit par migrant international une personne née dans un pays et qui vit dans un autre pays que le sien pour une période supérieure à un an. A ces migrants, qui incluent les migrants forcés (réfugiés au sens large du terme), souvent opposés aux migrants dits volontaires (travail, famille, études), viennent s'ajouter un milliard de touristes internationaux, non comptabilisés comme migrants. De leur côté, les experts du climat annoncent entre 150 à 200 millions de déplacés environnementaux d'ici la fin de ce siècle.

Pourtant, le phénomène reste restreint : 3,2% seulement de la population mondiale est en situation de mobilité internationale. On peut même s'étonner qu'il y ait si peu de migrants internationaux compte tenu des grandes inégalités et lignes de fracture de la planète, car l'une des plus grandes inégalités est le pays où l'on est né. Alors que les rapports d'experts internationaux répètent que la migration est un facteur essentiel du développement humain

(PNUD, OCDE, OIM), les 2/3 de la population mondiale n'ont pas le droit de circuler librement et les ressortissants des pays les plus pauvres sont soumis aux visas quelle que soit la destination qu'ils empruntent compte tenu du « risque migratoire » qu'ils sont soupçonnés représenter. Dans ces pays, seuls les plus riches et les diplômés peuvent circuler légalement.

Les facteurs de cette mobilité qui a été multipliée par trois en 40 ans (on comptait 77 millions de migrants internationaux en 1975, 120 millions à la fin des années 1990, 232 millions actuellement) sont nombreux : la fin de l'URSS qui a permis de sortir du « rideau de fer », la généralisation de la délivrance de passeports, la multiplication de crises et de conflits donnant lieu à des flux de réfugiés à travers le monde (15 millions de « statutaires » sur 40 millions de personnes en situation de réfugiés), l'émergence de déplacés environnementaux (38 millions), le passage de pays de départ à des pays d'accueil et de transit (Europe du sud, Maroc, Turquie, Mexique), les progrès de l'éducation, l'individualisation des parcours migratoires, l'inscription des femmes et des mineurs dans la mobilité internationale, l'urbanisation galopante de la planète, la multiplication des médias (télévision, internet, téléphones portables) qui réduisent le temps et l'espace et invitent les candidats au départ dans un eldorado qu'ils croient proche. Les migrations se dirigeant vers le nord (sud-nord et nord-nord), au nombre de 125 à 130 millions, sont désormais talonnées en nombre, 110 millions, par les migrations se dirigeant vers le sud (sud-sud et nord-sud), car les « suds » attirent.

Une autre caractéristique de ces migrations mondialisées est l'effacement des distinctions entre les catégories de migrants : alors que le profil d'un réfugié du temps de la Convention de Genève de 1951, définie en une période de guerre froide, était fort éloigné de celui du travailleur à la chaîne, OS à vie, le demandeur d'asile est aussi quelqu'un qui aspire à trouver du travail et nombre de membres du regroupement familial (hommes ou femmes) vont devenir des actifs une fois leur statut confirmé.

Ce sont des flux mixtes. De même, les catégories de pays sont devenues plus floues car presque tous les pays sont concernés par la migration, qu'il s'agisse du départ, du transit ou de l'accueil ou, bien souvent, des deux ou des trois à la fois. De la même façon, un migrant peut emprunter une multitude de statuts : du sans papier à l'élite qualifiée s'il est diplômé, une ascension impensable du temps de la migration de main d'œuvre non qualifiée des années de croissance.

Enfin, on observe que les migrations, bien que mondialisées, se sont régionalisées. Dans une région du monde donnée, il y a davantage de migrants venant de la même région du monde que celle vers laquelle ils migrent que de migrants intercontinentaux venus d'ailleurs. Selon les statistiques du Département de la Population des Nations Unies de 2013, sur 232 millions de migrants internationaux, on en compte 72 millions en Europe, 70,8 millions en Asie 53 millions en Amérique du Nord, 8,5 millions en Amérique latine et dans les Caraïbes, 18,6 millions en Afrique, et 7,9 millions en Océanie. La plupart de ces migrations sont internes à un continent ou à un sous-continent: l'essentiel des migrants en Afrique vient d'Afrique et migre en Afrique (5,2 millions sont en Afrique de l'Est, 2,2 millions en Afrique centrale, 1,8 million en Afrique du Nord, 2,6 millions en Afrique du Sud, 6,6 millions en Afrique de l'Ouest). En Asie, les 70,8 millions de migrants sont pour 5,4 millions en Asie centrale, 7,7 millions en Asie orientale, 15 millions en Asie du Sud, 33 millions en Asie de l'Ouest (Moyen Orient). En Europe, sur les 72 millions de migrants, 19,6 millions sont en Europe de l'Est, 12,4 millions en Europe du Nord, 15,9 millions en Europe du Sud et 24,3 millions en Europe de l'Ouest. En Amérique latine et aux Caraïbes, les 8,5 millions de migrants se répartissent pour 1,4 million aux Caraïbes, 1,3 million en Amérique centrale et 5,2 millions en Amérique du Sud. En Amérique du Nord, sur les 53 millions de migrants, 45 millions sont aux Etats-Unis. Des régimes migratoires régionaux se sont construits : l'Union européenne, l'UNASUR, l'ASEAN, la CEDEAO, le Trans Travel Agreement pour l'Australie et la Nouvelle Zélande et bien d'autres

prévoient des régimes plus ou moins proches de la libre circulation à l'intérieur de ces espaces, mais beaucoup ne fonctionnent pas bien, au sud, du fait des crises et des conflits qui traversent ces régions ou, au nord, du fait de la hiérarchie des statuts existants, du citoyen au sans papier.

2) Un droit de sortie presque généralisé: de l'interdiction de sortie à la difficulté d'entrer

Depuis les années 1990, il est devenu facile d'avoir un passeport pour sortir de son pays dans presque tous les pays du monde car les pays de départ, Russie en tête et Chine, qui maintenaient leurs populations derrière des frontières étanches ainsi que de nombreux pays du sud aux régimes autoritaires, ont compris tout le bénéfice qu'ils pouvaient tirer de la généralisation du droit de sortie : transferts de fonds, politiques diasporiques permettant une diplomatie des migrations à partir de leurs nationaux installés dans les pays d'accueil et parfois devenus double nationaux et électeurs dans ces pays, maintien d'une certaine paix sociale en exportant les étudiants, les diplômés et les populations urbaines scolarisées, jeunes et au chômage. Cette banalisation du droit de sortie, qui s'appuie aussi sur de nombreuses conventions et textes internationaux (Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948, Convention de Genève de 1951, textes de l'OIT sur le droit des travailleurs étrangers, Convention internationale de 1990 sur les droits de tous les travailleurs migrants et de leurs familles) a fait de celui-ci un droit universel. Mais le déséquilibre s'est alors creusé avec un droit d'entrée de plus en plus dissuasif: l'Union européenne, mais aussi les Etats-Unis, le Canada, l'Australie ou le Japon ont adopté des politiques d'entrée sévères : c'est « le pas suspendu de la cigogne » comme le dit le juriste Jean-Yves Carlier, on peut facilement sortir de chez soi mais difficilement poser le pied ailleurs. Le résultat est la multiplication des effets pervers, dont la demande d'asile car c'est parfois la seule façon d'entrer légalement sans papier quand on n'entre pas dans les catégories qui permettant d'avoir un visa[1].

Des philosophes, comme Zigmunt Baumann, qui, dans ses travaux sur la mondialisation et dans la ligne de l'inspiration kantienne du citoyen du monde, plaide pour un monde plus fluide où il s'agit de « vivre ensemble dans un monde plein », parce que la terre est une sphère et qu'il n'y a pas d'autre possibilité d'aller ailleurs. Des économistes insistent sur les bénéfices de la migration pour le développement, afin que celle-ci soit gagnante pour les migrants, pour les pays de départ et pour les pays d'accueil : c'est l'approche « gagnant, gagnant, gagnant (win win win) ». Ils montrent aussi qu'un individu qui migre est trois fois plus productif qu'un individu qui reste chez lui et qu'au sein des flux de migrants, le taux de qualification est beaucoup plus élevé que celui des natifs des pays d'arrivée. Ils soulignent la faible valorisation du capital humain apporté par les plus qualifiés ou les plus mobiles.

Les données démographiques et économiques plaident en faveur de plus d'ouverture des frontières car le monde vieillit au nord mais aussi dans certains pays du sud, comme la Chine du fait de la politique de l'enfant unique. Le vieillissement entraîne des besoins nouveaux, comme la prise en compte du quatrième âge fortement demandeur de main d'œuvre, ou le tourisme en pleine expansion.

3) Le droit d'asile, entre dérive humanitaire et dérive sécuritaire

De ce contexte, nous retiendrons l'entrée en mobilité de personnes qui étaient restées longtemps sédentaires du fait de la délivrance presque généralisée de passeports, l'offre de voyage générée par les passeurs, l'explosion des migrations sud-sud, la montée de nouveaux profils de flux mixtes avec des personnes menacées par l'instabilité, la violence et l'évolution économique de leurs pays, le phénomène des déplacés environnementaux sans statut.

Comme le droit d'asile a souvent été mis au service des politiques de contrôle des flux migratoires par une vision et une pratique plus

1. Catherine Wihtol de Wenden, *Le droit d'émigrer*. Paris, CNRS Editions, 2013.
Du même auteur, *Faut-il ouvrir les frontières ?* Paris, Presses de Sciences-Po, 2014, 2ème édition

sélective des profils de demandeurs d'asile, le résultat en a été à la fois une dérive sécuritaire, consistant à considérer que les flux mixtes sont tous de faux demandeurs d'asile en assortissant le droit d'asile d'une série de restrictions ; ainsi à l'échelle européenne, la notion de pays sûr, de pays tiers sûr, de demande manifestement infondée. Les réformes européenne et française du droit d'asile vont partiellement dans ce sens, avec la volonté d'obtenir des réponses de chaque pays européen en fonction des profils des demandeurs et de raccourcir les délais de traitement des demandes. Le Bureau d'appui installé à Malte pour l'Union européenne est destiné à œuvrer dans le sens d'une plus grande harmonisation des réponses des 28 Etats membres grâce à la coopération de leurs politiques d'asile et en fonction de leur sensibilité aux conflits, faute d'une politique étrangère commune.

La dérive humanitaire a consisté à développer des formes d'asile au rabais : protection temporaire, subsidiaire, asile interne. Cette tendance existe depuis les années 1990 où les crises yougoslave, algérienne et d'Afrique subsaharienne ont conduit à préférer la protection sur place ou la protection temporaire à la mise en œuvre du droit d'asile, notamment pour les populations les plus démunies, conduisant à un « encampement » des migrants forcés.

Le traitement des déplacés environnementaux s'inscrit aussi dans cette logique conduisant à ne réserver le droit d'asile qu'aux personnes persécutées ou menacées de persécution, même si la liste s'est allongée au profit de profils moins exclusivement politiques et plus socio-culturels (sexe, orientation sexuelle, classe sociale) en fonction des pays de départ. L'initiative Nansen, mise en place parallèlement au HCR depuis 2011, a pour objectif de trouver une solution au traitement de ces nouveaux migrants forcés sans être persécutés, victimes des catastrophes naturelles ou du changement climatique, grâce à la coopération internationale.

II – LA COOPÉRATION RÉGIONALE, EUROPÉENNE ET EURO-MÉDITERRANÉENNE

1) La politique européenne commune de l'asile

L'Union européenne, à travers les accords de Dublin de 1990, a commencé à inventer une politique de coopération régionale européenne dans cette matière au sein du champ d'application de la Convention de Genève, dans le but de « partager le fardeau » du traitement des demandeurs. A cette époque, l'Allemagne était, de loin, le premier pays pour le nombre des demandes d'asile parmi les pays européens (dans une proportion de un à vingt, puisqu'elle a reçu jusqu'à 438 000 demandeurs en 1992, quand la France ou le Royaume-Uni en recevaient respectivement 25 000 par an). Les dérives successives de ce que l'on a appelé ensuite la crise européenne de l'asile (traitement accéléré, fort taux de rejet, temps d'attente rallongé avec les recours) ont conduit, en 2003 à adopter les accords de Dublin II. Ils stipulaient à l'échelon européen que chaque demandeur d'asile devait voir traiter sa demande dans le premier pays européen où il avait mis le pied (« one stop, one shop »), pour continuer à « partager le fardeau » de la demande d'asile entre les Etats, notamment situés le long des frontières externes de l'Europe. Cette situation a conduit les pays du sud de l'Union européenne, soit à être continuellement confrontés à des arrivées saisonnières de sans papiers mêlées à des demandes d'asile, comme la Grèce ou l'Italie, tout en traitant peu de demandes et en délivrant peu de statuts de réfugiés, soit à devenir des pays de transit pour des demandeurs cherchant à faire la demande dans un autre pays de l'Union, comme la France, pour les Proche-et Moyen-Orientaux qui préfèrent demander l'asile au Royaume-Uni. C'est en partie pour remédier à cette situation qu'a été élaborée la réforme européenne du droit d'asile, dont l'harmonisation faisait partie de l'objectif n°4 du Pacte européen sur l'immigration et l'asile de 2008. Il doit entrer en application dans les pays européens afin de procéder notamment à un raccourcissement du délai de traitement des demandes.

Un autre exemple de coopération européenne plus informelle a été effectué avec l'adoption progressive d'une liste des pays sûrs et des pays tiers sûrs par les Etats membres de l'Union. Dans le même esprit, l'amendement Aznar en 1997 a établi que l'on ne pouvait plus demander l'asile si l'on était originaire d'un pays européen pour se réfugier dans un autre, une disposition, introduite pour mettre fin à la demande d'asile basque espagnole vers la France. Dans le même sens, la clause de cessation de l'attribution du droit d'asile opérée par les pays européens à l'égard des nouveaux Etats membres de l'Union où persistaient des demandes d'asile, comme en Roumanie, est le fruit d'une tendance concertée entre les 28 Etats.

2) Une coopération régionale en Méditerranée pour les flux mixtes

De très nombreux dialogues, conférences, accords, partenariats s'y sont essayés depuis les années 1990 sans jamais infléchir significativement la donne: l'objectif d'émigrer reste celui de la moitié des jeunes sur la rive sud, pour des raisons essentiellement économiques, mais où se mêle souvent une dimension politique, liée à l'absence d'espoir devant des régimes où corruption, clientélisme et longue durée des dirigeants au pouvoir conduisent à ces flux dits mixtes. La crise du Proche Orient, l'instabilité politique et les risques environnementaux pèsent aussi sur la région: montée des intégrismes, sécheresse, inondations, séismes.

La question des visas est sans cesse invoquée lors des visites d'Etat des présidents français et l'on pourra difficilement voir la demande d'asile diminuer si d'autres voies de migration ne sont pas plus ouvertes. Ainsi, dans la Déclaration commune France Algérie 2012 signée par François Hollande et Abdelaziz Bouteflika, il a été rappelé que « la France et l'Algérie conviennent de favoriser le plus largement possible la mobilité de leurs ressortissants entre les deux pays. Les efforts engagés à cet effet donneront lieu à une concertation régulière au niveau diplomatique et consulaire. La France

et l'Algérie s'efforceront, par ailleurs, de répondre aux préoccupations exprimées par l'une des parties en ce qui concerne l'entrée et le séjour de ses ressortissants sur le territoire de l'autre ainsi que le respect de leurs droits. Dans ce contexte, la France réitère toute l'importance qu'elle accorde à la communauté algérienne établie en France qui a toute sa place dans la société française, à la prospérité de laquelle elle contribue activement »[2].

Dans le même temps, la frontière de Schengen a été repoussée jusqu'au Sahel par les politiques d'externalisation des contrôles policiers, désorganisant les migrations régionales et générant des camps de rétention. Le dispositif européen fragilise ou criminalise le voyage et insécurise les modes d'installation. Les initiatives de Barcelone et de l'Union pour la Méditerranée ont échoué sur le registre des migrations, faute de volonté politique et sous la pression des opinions publiques européennes.

Le processus de Barcelone (1995-2005) avait tenté, de façon multilatérale et avec la participation et la responsabilisation des pays de la rive sud (empowerment), de définir la politique européenne à l'égard des pays riverains de la Méditerranée : créer un espace de paix, de prospérité et de sécurité en Méditerranée et une plus forte intégration et cohésion. Le pari a porté sur la réduction de la pression migratoire à travers la création d'emploi, la lutte contre l'immigration clandestine et la protection des droits des migrants légaux. L'Union pour la Méditerranée (UpM), créée en 2008, a cherché à revitaliser le processus de Barcelone[3]. Mais sa trajectoire a été courte. Elle voulait rapprocher les relations entre les membres, à travers des mesures concrètes visibles, donnant plus de dynamisme au partenariat en élevant le niveau de relations politiques entre l'Union européenne et les pays méditerranéens. La coopération et la justice, la migration et l'intégration sociale étaient à l'origine un élément important de l'UpM. Le renforcement de la sécurité, en particulier, constituait une donnée centrale en Méditerranée à cause de la migration illégale et du terrorisme islamique. De même, la

2. Déclaration d'Alger sur l'amitié et la coopération entre la France et l'Algérie, 20 décembre 2012

3. Celle-ci, dans le § 3 du préambule définissait les centres d'intérêt de l'UpM : « le développement économique et social, la crise mondiale dans le domaine de la sécurité alimentaire, la dégradation de l'environnement, y compris le changement climatique et la désertification, le développement durable, l'énergie, les migrations, le terrorisme et l'extrémisme, la promotion du dialogue interculturel »

préservation de l'environnement, souci de plus en plus évident dans les agendas de coopération entre les pays, était considéré comme un moyen de prévenir des flux de déplacés environnementaux. Alors que le processus de Barcelone était censé structurer une région, l'UpM cherchait à rompre avec l'asymétrie sur une base bilatérale. D'autres formes de coopération avaient été développées antérieurement dans la région, comme le dialogue 5+5, lancé à Rome en 1990 et composé de cinq Etats européens (Espagne, France, Italie, Malte et Portugal) et des cinq pays du Maghreb (Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie et Tunisie) suivi par les conférences internationales de Rabat et Tripoli de 2006. En 2008, l'initiative européenne EUROSUR de surveillance transfrontalière a proposé d'élaborer, un « système des systèmes », une coopération multilatérale intégrée de gestion des frontières avec Frontex (satellites, drones, connexion et rationalisation du système de surveillance dans un espace maritime partagé avec les pays tiers, sous couvert de sauvetage en mer). Elle fait l'objet de débats controversés car le passage illégal des frontières est placé au même niveau que le crime transfrontalier. Actuellement, l'approche globale (Global Approach to Migration and Mobility-GAMM) pour la région euro-méditerranéenne est aux avant-postes de l'agenda politique.

Toutes ces rencontres, qui prônaient des valeurs telles que la gouvernance, la coopération, la sécurité humaine et la stabilité sociale et politique, présentées comme essentielles pour la stabilité régionale et la sécurité grâce à une gestion coordonnée, ont été obscurcies par la place prise par la dimension sécuritaire. Des facteurs internes et externes ont continué à exercer une pression sur les pays méditerranéens : le conflit israélo-palestinien, Chypre, le Sahara occidental, les divergences de priorités entre la rive sud -qui met l'accent sur les retombées du co-développement et la flexibilité d'un dialogue commun- et la rive nord -qui insiste sur la responsabilité partagée, le contrôle et la gestion des flux d'immigration illégale. Les printemps arabes ont accentué les clivages. Des partenariats de mobilité sont établis entre l'Union européenne et la Tunisie

(adopté le 6 décembre 2012 à Tunis et basé sur la garantie inconditionnelle des droits des migrants, réfugiés et demandeurs d'asile) et le Maroc (depuis 2013 mais avec une résistance forte de celui-ci sur les reconductions). Le multilatéralisme a peu fonctionné par rapport au bilatéralisme dans les pratiques de négociation. Mais on peut en trouver un embryon dans l'engagement concerté des Etats du voisinage à accueillir quelques centaines à quelques milliers de réfugiés syriens à partir de 2013.

3) L'externalisation de l'asile, triomphe du bilatéralisme : le cas de la Libye

Les révolutions arabes ont été à l'origine de nouveaux flux migratoires vers l'Europe, mettant à l'épreuve la solidarité européenne dans le contrôle des frontières. Alors que l'Europe redoutait une invasion massive car elle avait sous traité à la Libye le filtrage de l'entrée des demandeurs d'asile vers l'Europe et à la Tunisie la reconduction de l'immigration irrégulière, quelques dizaines de milliers de migrants Tunisiens (60 000) et Libyens (26 000), sont arrivés en Europe, par l'île de Lampedusa. L'Italie a alors considéré les Libyens comme demandeurs d'asile et a délivré aux Tunisiens des laissez-passer leur donnant accès à l'espace Schengen. Quand 20 000 d'entre eux se sont présentés à la frontière italo-française de Vintimille, ils se sont vu opposer un refus d'entrée sur le territoire, au motif que la France avait mis fin, dans une législation de 2003 sur l'asile, à l'asile territorial et ne reconnaissait pas comme valables ces titres de séjour. Le 20 avril 2011, les autorités françaises ont annoncé qu'elles décidaient de suspendre l'application de ces accords de façon provisoire en appliquant une clause de sauvegarde prévue par les accords de Schengen et qu'elles préféreraient s'en remettre au contrôle étatique des frontières, une pratique qui n'est prévue que pour des raisons de sécurité intérieure. Un différend franco-italien s'est ensuivi, le gouvernement Berlusconi protestant du défaut de solidarité européen à l'égard des flux de Lampedusa et mettant en scène, tout comme la France, le rôle de l'Etat dans le contrôle des frontières. Au nom de « circonstances exceptionnelles », Bruxelles a donné

raison à la France dans son refus d'admettre les 20 000 Tunisiens, mais s'est surtout interrogée sur l'opportunité du maintien du système de Schengen sur le contrôle des frontières européennes face à la souveraineté des Etats. Plusieurs centaines de morts ont fait naufrage en voulant échapper aux contrôles en mer.

Le second enseignement des révolutions arabes a été la révélation de la fragilité des accords bilatéraux signés intuitu personae entre chefs d'Etat ou de gouvernement d'un pays du nord avec un pays du sud de la Méditerranée et la concurrence entre ces accords et le système de Schengen. Pour lutter contre l'immigration clandestine, le gouvernement italien avait conclu, à l'instar de ses voisins européens, des accords bilatéraux avec les pays voisins, comme l'Albanie, pour recruter des saisonniers, et des accords de réadmission avec les pays de la rive sud de la Méditerranée, comme la Tunisie et surtout la Libye. Celle-ci s'était engagée à devenir le « portail » de l'Europe dans le contrôle des demandeurs d'asile se dirigeant vers l'Europe, en échange d'une nouvelle entrée en légitimité diplomatique du colonel Kadhafi, longtemps banni. Rappelons que la Libye avait demandé 5 milliards d'euros au gouvernement Berlusconi et la construction d'une autoroute est-ouest de la Tunisie à l'Egypte. La Tunisie avait aussi signé des accords bilatéraux avec l'Italie et avec la France par lesquels elle s'engageait à la fois à contrôler ses frontières et à reprendre les sans papiers reconduits.

Ces accords bilatéraux remettaient à l'honneur la souveraineté des Etats dans une Europe où la gestion des flux migratoires se décidait à Bruxelles et ils décrédibilisaient les instruments européens de contrôle. Les printemps arabes ont bloqué ces projets de mise en concurrence entre deux instruments de maîtrise des frontières, Schengen et les accords bilatéraux. L'afflux soudain de Tunisiens et Libyens sur l'île de Lampedusa a laissé l'Italie seule pour y faire face. Le drame d'octobre 2013, où 400 migrants ont trouvé la mort, a conduit le gouvernement italien à mettre en œuvre l'opération Mare Nostrum qui a déjà porté secours depuis un

an à 2300 personnes. Les pays européens ne se sont pas bousculés pour « partager le fardeau » avec l'Italie, montrant les limites de la solidarité européenne. Les accords bilatéraux de contrôle des frontières quand ils sont signés, voire marchandés entre chefs d'Etat et de gouvernement, sont de moindre effet quand les régimes qui succèdent aux dictateurs ne se considèrent que faiblement tenus de les respecter.[4]

Avec l'augmentation des flux sub-sahariens transitant par l'Afrique du Nord, les pays du sud de la Méditerranée, en particulier le Maroc, l'Algérie, la Tunisie et la Libye sont devenus récepteurs de migrants. Le renforcement des contrôles aux frontières européennes et les accords de réadmission signés avec l'Union européenne par ces pays riverains du sud de la Méditerranée devenus garde-frontières de l'Europe les ont transformés en sas. La plupart d'entre eux sont signataires de la Convention des Nations Unies de 1990 sur les droits de tous les travailleurs migrants et de leurs familles, mais ils peinent à respecter cette Convention quand il s'agit des droits des migrants chez eux. Il en va de même pour les réfugiés, les pays de la rive sud de la Méditerranée n'étant pour la plupart pas signataires de la Convention de Genève sur les réfugiés de 1951 ou ne délivrant le droit d'asile que très exceptionnellement, bien que les crises politiques survenues depuis ces quinze dernières années (région des Grands Lacs, Algérie, Côte d'Ivoire, Sénégal, corne de l'Afrique, Erythrée, Somalie) aient ajouté leur lot de réfugiés, internes et internationaux.

III – LA COOPÉRATION MULTILATÉRALE

Dans son ouvrage, *Un seul monde*[5], l'évolution de la coopération internationale, Guillaume Devin montre combien l'évolution de la coopération internationale joue un rôle essentiel dans le traitement de la paix, marquée par un élargissement du nombre et de la qualité de ses acteurs et de leurs compétences et à la faveur de l'interdépendance du monde. Mais elle n'a pour l'instant que peu d'impact sur le respect du droit d'asile et du droit à la mobilité.

4. Jean-Pierre Cassarino, *Unbalanced Reciprocities: Cooperation on readmission in the Euro-Mediterranean Area, Middle East Institute, September 2010, 93 p.*

5. Guillaume Devin, *Un seul monde. L'évolution de la coopération multilatérale*. Paris, CNRS Editions, 2013

La gouvernance mondiale des migrations cherche à proposer une méthode multilatérale de gestion des flux pour promouvoir une bonne mobilité, érigée en bien public mondial à accompagner et à défendre comme facteur du développement humain. Elle s'inscrit dans le paysage institutionnel construit par le HCR, l'OIM, l'OIT, l'ICMC et les coopérations régionales, depuis la genèse du processus (initiative de Berne en 2001, GMG de Genève en 2003) jusqu'aux forums mondiaux, et aux deux dialogues de haut niveau des Nations Unies, de 2006 et de 2013. La timide mise en place d'une gouvernance mondiale des migrations, parallèle aux politiques étatiques des grands pays d'accueil, très récalcitrants, prend sa source dans les défaillances des systèmes étatiques et régionaux de gestion des migrations et propose un processus de décision multilatéral, pluri-étatique et multi-acteurs et la valorisation de la circulation migratoire et de la mobilité des travailleurs. Mais les finalités de la gouvernance mondiale des migrations restent davantage affichées en termes de contribution au développement que d'accompagnement de la mobilité dans le respect des droits de l'Homme. La Convention des Nations Unies de 1990 sur les droits de tous les travailleurs et de leurs familles lui sert de cadre pour progresser dans la reconnaissance du droit à la mobilité et inciter les Etats à signer ce texte qui n'a pour l'instant été signé que par 48 Etats, tous du sud.

A l'initiative du Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, et faisant suite au Global Migration Group constitué en 2004 par de grandes OIG et ONG, un Dialogue de haut niveau sur la migration internationale et le développement a eu lieu en septembre 2006 à l'Assemblée générale des Nations Unies, puis un second en octobre 2013. En 2003, Kofi Annan s'est impliqué pour soutenir une « gouvernance mondiale des migrations », à la légitimité encore fragile. Depuis 2003, 8 organisations avaient créé le « Groupe de Genève » (OIT, OIM, PNUD, CNUCED, FNUAP, Département économique et social des Nations Unies, Haut Commissaire aux droits de l'homme, Organisation des Nations Unies pour la lutte contre la drogue et le crime ONUDC,

ICMC). Celui-ci est devenu en 2006 le Groupe Mondial sur la Migration (GMG, Global Migration Group) avec l'adjonction de la Banque mondiale et du HCR. L'UNESCO devait le rejoindre. Le GMG s'est structuré : présidence semestrielle tournante d'une organisation membre, plan de travail de chaque présidence, établissement de groupes de travail en plus des rencontres entre les chefs des agences, le « Global Migration Group » incluant 14 institutions avec les Nations Unies, une Commission mondiale sur les migrations internationales, composée de 19 personnalités siégeant à titre indépendant, mais en consultation avec les gouvernements. Kofi Annan avait souhaité que le forum se tienne dans le cadre de l'ONU. Le « Dialogue de haut niveau » de 2006 a donné naissance en 2007 au Forum Mondial sur la Migration et le Développement (FMMD) à Bruxelles, puis à Manille en 2008, à Athènes en 2009, à Puerto Vallarta en 2010, à Genève en 2011, à l'île Maurice en 2012, à Stockholm en 2014, suite au second Dialogue de haut niveau à New York en 2013.

Jusqu'en 2006, aucune manifestation importante au siège des Nations Unies n'était consacrée exclusivement aux relations étroites entre la migration internationale et le développement[6]. L'asile en fait aussi partie à travers la participation du HCR et la question des droits de l'Homme. Le Dialogue de haut niveau a montré qu'un débat constructif et qu'une concertation mondiale sur ces sujets était possible. Le FMMD est multilatéral, réunissant autour de la même table des pays d'origine, de transit et de destination des migrants, représentés par des responsables politiques d'un large éventail d'agences gouvernementales, parmi lesquelles des ministères et départements de l'Immigration, du Développement, de l'Emploi, des Affaires étrangères, de l'Égalité entre femmes et hommes, de l'Intérieur, de la Justice, de l'Intégration et des Ressortissants de l'étranger. Il s'appuie également sur les connaissances et l'expérience d'organisations internationales, d'organismes régionaux et de la société civile, ONG, syndicats, secteur privé de l'entreprise, associations de migrants, experts, associations de défense des droits de l'Homme. Il ne fait pas partie du système

6. NU A/60/871
Rapport du
Secrétaire général
des Nations Unies
sur les migrations
internationales et le
développement, 18
mai 2006.

des Nations Unies, mais est ouvert à tous les États de l'ONU. Le lien avec les Nations Unies est assuré par la participation du Secrétaire général aux réunions annuelles du FMMD, le soutien apporté par le Représentant spécial du Secrétaire général et le Groupe Mondial sur la Migration (GMM)[7] à la Présidence en exercice du FMMD.

Ainsi les migrations internationales s'installent timidement parmi les enjeux internationaux, mais plutôt en forme de processus parallèle au sein des institutions onusiennes, des Forums mondiaux annuels Migration et Développement, des Forums sociaux mondiaux et régionaux. Il s'agit là d'une façon nouvelle de donner une place, modeste mais réelle, aux différents acteurs inscrits dans les espaces réservés à la société civile et aux États. Mais, face au paradoxe d'un droit international qui reconnaît le droit de sortie mais où le droit d'entrée reste soumis à la volonté des États, le droit d'asile reste l'un des droits fondamentaux à la sortie et à l'entrée. La construction des migrations en bien public mondial permet de repenser et de mieux harmoniser les intérêts des États d'accueil et les droits des migrants. C'est aussi une occasion de renouveler les mécanismes de coopération et de faire plus de place au multilatéralisme pour définir les migrations comme bien public mondial.

RÉFÉRENCES

Amnesty International, Réfugiés, un scandale planétaire. Paris, Autrement, 2012

Jean-Pierre Cassarino, Unbalanced Reciprocities: Cooperation on readmission in the Euro-Mediterranean Area, Middle East Institute, September 2010, 93 p.

Monique Chemillier Gendreau, " Droit international ignoré, relations internationales de la France compromises", in Etienne Balibar et al., Sans papiers. L'archaïsme fatal. Paris, La Découverte, 1999

Monique Chemillier-Gendreau, De la guerre à la communauté universelle. Paris, 2013

Guillaume Devin, Un seul monde. L'évolution de la coopération multilatérale. Paris, CNRS Editions, 2013

Antoine Pecoud (dir.), La Convention sur les droits des travailleurs migrants. Enjeux et perspectives, Hommes et Migrations, N° 1271, 2008

Catherine Wihtol de Wenden, Le droit d'émigrer. Paris, CNRS Editions, 2013

Catherine Wihtol de Wenden, Faut-il ouvrir les frontières ? Paris, Presses de Sciences-Po, 2014

7. Le Groupe Mondial sur la Migration (GMM) est un groupe interinstitutionnel (CNUCED, OIT, OIM, Banque mondiale, Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, UNITAR, PNUD, notamment).

Catherine Wihtol de Wenden
(CNRS, CERI, Sciences-Po)

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.