

Question d'Europe
n°365
7 septembre 2015

« Politique d'asile en Europe : comment répondre aux défis venant de la Méditerranée ? »

Vincent Cochetel

Résumé :

Le 8 juillet 2015, le groupe de réflexion sur l'avenir de l'Europe, organisé par le Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) du ministère des Affaires étrangères (MAE) et le Centre de recherches internationales (CERI) de Sciences Po, s'est réuni afin d'échanger sur la politique d'asile en Europe, autour de Vincent Cochetel, directeur du Bureau pour l'Europe du Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR). Vincent Cochetel a développé une analyse des différentes formes de la crise actuelle en Europe : une crise liée à un afflux massif de réfugiés sur l'Europe, une crise de responsabilité et de solidarité entre les Etats, une crise de confiance, une crise de valeur, etc. Selon lui, la crise dans laquelle est plongée l'Europe est profondément politique : elle met en jeu les valeurs de solidarité et de confiance entre les Etats membres de l'Union européenne.

I. L'EXPOSÉ

Vincent Cochetel débute son exposé en expliquant qu'il faut trouver des solutions en dehors des cadres rigides de la zone de confiance européenne. Les questions migratoires ne sont plus des questions récentes. Elles existent depuis la première tragédie en octobre 2013 à Lampedusa. Il entend ainsi préciser les déterminants de la crise telle que le HCR la conçoit.

1. Une crise quantitative ?

Pour commencer, il revient sur les chiffres de la migration pour montrer que nous ne sommes pas dans une crise quantitative, liée à un afflux massif de migrants sur l'Europe. En 2014, 59 millions de personnes sont déplacées de force dans le monde par des conflits. On compte ainsi 42 500 personnes déplacées par jour, à travers le monde, en raison des violences sur leur territoire. 14 millions de réfugiés sont sous le mandat du HCR et 5 millions sous le mandat de l'UNRWA (Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient – United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East). Ces

chiffres ont connu une augmentation importante : 13 millions de plus par rapport à 2013. En 2013, l'on comptait 32 000 personnes déplacées par jour, en 2012, 23 000, en 2011, 14 000 et en 2010, 10 000. Depuis 2010, donc, on note une multiplication par quatre du nombre de personnes déplacées.

La destination n'est souvent pas l'Europe. La majorité de ces personnes sont déplacées à l'intérieur de leur propre pays. La migration s'effectue le plus souvent dans et vers les pays en développement (86% des personnes déplacées), dont une grande partie a un PIB par habitant inférieur à 5 000 \$. Les chiffres européens sont donc très modestes, en dehors de 1,3 million de personnes en Ukraine et de quelques situations résiduelles en Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine et Géorgie (Ossétie du sud et Abkhazie).

Le premier pays d'asile dans le monde est la Turquie. Cela est passé inaperçu, mais on compte actuellement 1,8 million de réfugiés en Turquie. Ce simple constat doit guider les réponses de l'Union européenne. La Turquie est un pays d'accueil et de transit. Les arrivées par bateau par la Méditerranée centrale et orientale sont des phénomènes connus, mais ils ont subi une augmentation importante. En

2014, 219 000 personnes arrivaient par mer en Europe dont 43 500 en Grèce, 175 000 en Italie, 4 250 en Espagne, 568 à Malte et 339 à Chypre.

La moitié de ces personnes sont des migrants qui n'ont pas besoin de protection internationale car ils ne fuient pas des pays en guerre. Ce sont plutôt des migrants économiques d'Afrique occidentale. Pour ces personnes-là, la solution est un retour rapide dans leur pays d'origine. Vincent Cochetel insiste sur le fait qu'on ne peut mettre en place une politique d'asile efficace sans une politique de retour. Or, elle est inexistante en Italie et embryonnaire en Grèce. Les autres ont en revanche un besoin de protection internationale.

Ces chiffres sont amplement gérables au niveau de l'Union européenne au regard d'autres crises en Europe (à l'instar de la crise des Balkans, ou bien de la crise en Hongrie en 1956 pendant laquelle 220 000 personnes sont arrivées en Autriche en trois semaines). Lors de ces diverses crises, l'Europe a réussi à répartir les réfugiés (120 000 Hongrois ont été répartis sur le territoire en dix semaines). A l'époque, il n'existait aucune politique européenne commune, mais des solutions de solidarité ont été adoptées. L'afflux de réfugiés et de migrants sur le sol européen est donc un phénomène gérable sur le plan des chiffres.

2. Une crise de responsabilité ?

Si le problème n'est pas le nombre de migrants qui arrivent sur le territoire européen, nombre que l'Europe est tout à fait capable de gérer, une analyse plus fine nous montre que le problème viendrait davantage d'une crise de responsabilité. Les Etats ne jouent pas tous le jeu, n'appliquent pas tous les règles établies et certains ont mis en place des systèmes d'asile déficients.

Alors que les médias se focalisent sur l'Italie, on ne s'aperçoit pas que la majorité des arrivées est en fait sur la Grèce en 2015. Cette redirection est liée à la détérioration de la situation en Libye et au vent de panique dans la communauté syrienne. Elle est également due à l'effet d'annonce de la mission navale de l'Union (EUNAVFOR Med).

On constate des départs de la Turquie en direction de cinq îles grecques. En juillet 2015, 17 000 personnes sont arrivées en deux semaines. On n'est pas à l'abri de départs massifs de la Turquie à l'avenir (entre 120 et 150 000 personnes pourraient quitter la Turquie pendant l'été). Cela est aussi lié à la situation intérieure de la Turquie depuis les élections législatives du 7 juin. Le pays semblerait vouloir lancer une opération militaire dans le nord de la Syrie. La Turquie a eu le courage de mettre en place un cadre législatif pour la gestion de la protection temporaire des Syriens. La législation secondaire sur l'accès au droit du travail des Syriens sur le marché turc n'était pas possible dans le contexte pré-électoral. Désormais, la situation politique ne permet pas d'attendre une telle législation dans le court terme. En parallèle, on observe une précarisation des populations urbaines réfugiées syriennes en Turquie.

Cette situation a un impact immédiat sur l'Europe. Depuis 2012, la Grèce et la Bulgarie ont mis en place des murs qui empêchent le passage de la frontière. L'accès à l'asile aux postes de frontières ne fonctionne pas. Les réfugiés et migrants partent alors par bateau. Les autorités turques combattent ces départs massifs irréguliers de la côte Sud. Mais le contrôle des petites embarcations sur les îles grecques est très difficile.

L'Union européenne ne peut rien proposer à la Turquie en ce moment : elle n'a aucune perspective d'élargissement et le dialogue en matière de libéralisation des visas ne progresse pas. On ne voit pas dans ce contexte l'intérêt de la Turquie à coopérer davantage dans la mise en œuvre d'un accord sans contrepartie. Or, le déplacement du *business model* des trafiquants sur la Méditerranée de l'Est peut créer un chaos indescriptible en Grèce : il n'y a plus d'enregistrement avec prises d'empreinte en Grèce, les migrants arrivent sur les îles et sont transférés à Athènes, puis dans l'ancienne république yougoslave de Macédoine (ARYM) puis en Serbie et en Hongrie. En Hongrie, un nouveau mur est sur le point d'être construit. C'est une ironie de l'histoire : un nouveau "rideau de fer" muraille est reconstruit après 59 ans pour empêcher les personnes d'entrer

sur le territoire, et non plus d'en sortir. La Serbie et la Macédoine (ARYM) demandent pourquoi elles devraient régler le problème sur leur territoire alors que l'Union européenne ne le règle pas en Grèce.

Selon le HCR, c'est à l'Europe de légiférer et non plus à chaque pays. Il faut que la Grèce soit aidée car elle n'a aucune capacité de gestion de cette crise. Cela fait six ans qu'un plan de support a été mis en place. Mais il correspond à 1 100 places de réception sur le territoire, alors même que 65 000 personnes sont arrivées en Grèce depuis le début de l'année (même si l'on estime que 90% de ces personnes n'y sont plus). Les autorités grecques ne veulent pas pour le moment mettre en place un mécanisme de coordination et de décision. Il faut par ailleurs mettre en place un programme de répartition plus robuste dans tous les pays de l'Union européenne. Dans le plan initial de la Commission européenne, la répartition devait se faire plus en faveur de l'Italie. Le problème est désormais transféré largement sur la Grèce. En Italie, 60% des arrivées ne sont pas des réfugiés ayant besoin de protection internationale. Ce sont des migrants économiques. En Grèce, en revanche, 85% des arrivées sont des réfugiés, dont la plupart viennent de Syrie, d'Irak, d'Afghanistan ou de Palestine). Le plan de réponse de l'Union doit s'adapter à ce changement de flux.

Or, le HCR note que les pays n'ont pas mis en place l'acquis communautaire en matière d'asile. Il n'y a souvent aucun système d'enregistrement ou de protection de la frontière extérieure de l'Union. Un « dialogue de sourds » s'est mis en place entre l'Italie et les pays de destination finale : l'Italie met l'accent sur la solidarité et les pays du Nord (50% des réfugiés se dirigent vers la Suède et vers l'Allemagne) sur la mise en place de l'acquis communautaire. Depuis deux ans, il existe des accords minimalistes basés sur le volontariat.

L'Union européenne entend mettre en place des « hotspots », avec une action pilote en Sicile. Pour l'instant, l'Italie est un point de transit pour 50% des arrivées. Le système d'asile est trop long, il n'y a pas de législation sur une procédure qui permettrait une identification rapide et le système

de réception reste décentralisé avec une mauvaise gestion centrale. Plusieurs pays adoptent une « politique de l'autruche » qui consiste à ne pas prendre de mesure afin d'améliorer les conditions de réception et d'enregistrement en espérant que le migrant ou demandeur d'asile aille s'installer chez le voisin. Le HCR n'est pas prêt à prendre la responsabilité d'un Etat de l'Union européenne. Il entend seulement apporter un soutien aux Etats dans leur démarche afin de mettre en oeuvre l'acquis communautaire

3. Une crise de confiance

Les Etats du Sud attendent une renégociation du règlement de Dublin qui donne la responsabilité au premier pays d'entrée. Cela fonctionne très mal en réalité : le taux de transfert est de 4% selon une étude de la Commission européenne et le système coûte très cher. Il faut donc aménager un plan de relocalisation qui permettrait de rééquilibrer le mécanisme de Dublin.

Or, le manque de confiance entre les Etats les empêche d'avoir une politique cohérente au niveau européen. Les prises d'empreinte sont aussi par exemple faites en dehors du système EURODAC pour éviter les retours. La question du choix du pays d'asile en fonction de son histoire et de ses attaches doit également être réglée au sein d'une politique européenne d'asile ; les clauses discrétionnaires de prise en charge prévues par le règlement de Dublin ne sont généralement pas appliquées. Il ne s'agit pas d'externaliser l'asile, mais de réfléchir à un autre modèle afin d'adopter une forme d'approche commune sur le territoire de l'Union. On ne serait plus sur un territoire national, mais dans une approche de traitement européen des demandes d'asile dans des centres, sur le territoire européen, aux points d'entrée de l'Europe. Le problème est que les Etats membres de l'Union manquent de courage à l'heure actuelle pour discuter de cela. Il existe des déséquilibres fondamentaux qui risquent de mettre en danger l'acquis communautaire. Le risque principal est celui du retour à des politiques nationales, à des contrôles aux frontières.

4. Une crise de valeur

Finallement, Vincent Cochetel explique qu'il s'agit profondément d'une crise de solidarité et de valeur. L'Europe a toujours fait preuve de solidarité avec les autres pays d'Europe (Hongrie, Balkans, Pologne). Mais cela restait sur le continent européen. Certes, le chiffre n'est pas le même, mais on ne peut pas vivre avec l'idée qu'on pourra contenir le problème dans les pays limitrophes. Au Liban, un quart de la population est une population de réfugiés. Le plan de réponses inter-agences est financé à 20% pour l'année 2015. Il n'a pas les moyens d'assurer le service minimum dans les pays limitrophes. Il faut qu'il y ait plus de moyens pour prévenir les mouvements secondaires. L'accès légal à l'Europe doit être facilité. De nos jours, une personne qui y serait autorisée par exemple au titre du regroupement familial n'a pratiquement aucune chance d'aller en Europe car les formulaires et les procédures sont trop complexes. Il faut donc travailler sur les voies d'accès légales pour les personnes ayant un besoin de protection en vue de combattre le trafic et d'envoyer un message aux communautés réfugiées. Il s'agit également de mettre en place des mécanismes de coopération avec les pays tiers (Tunisie et Egypte) même si cela n'est pas leur priorité pour l'instant pour des raisons compréhensibles. Il n'existe pas de solution rapide et surtout, pas de consensus. Le problème est qu'une majorité des Etats membres de l'Union ne se sent pas concernée. En Europe centrale, on fait jouer le risque ukrainien, mais le message ne passe pas. On voit alors le risque d'un retour aux politiques nationales avec un certain nombre de chefs d'Etat et de gouvernement qui font des déclarations inacceptables, un Premier ministre par exemple expliquant que les Africains n'ont pas vocation à venir en Europe. Ces discours ne sont plus combattus et il y a peu d'Etats membres qui rappellent aux autres leurs responsabilités et les valeurs sur lesquelles l'Europe est fondée.

En termes de prévision, Vincent Cochetel s'estime très peu optimiste. Il ne voit aucun engagement de la part de la Tunisie ou de l'Egypte qui n'ont ni la capacité, ni la volonté de gérer ces

phénomènes et qui préfèrent se concentrer sur leur sécurité intérieure. Au contraire, la nervosité est grandissante dans l'ancienne république yougoslave de Macédoine (ARYM) et en Serbie. La Croatie et la Slovénie pourraient bien être également rapidement touchées. Une réponse européenne s'avère donc urgente et nécessaire.

II. LE DÉBAT

1. Une différence insurmontable entre les Etats membres ?

La meilleure solution serait une harmonisation des politiques d'asile des différents Etats membres, à la fois au niveau décisionnel et au niveau procédural. Actuellement, on fait face à d'importantes divergences, particulièrement visibles quand il s'agit d'aborder la question du choix par le demandeur d'asile de son pays d'accueil. Les clauses de l'accord de Dublin prévoyaient en effet la prise en compte des liens culturels et familiaux dans la redistribution des demandeurs d'asile. Mais, en pratique, elle n'a pas été mise en place. Ces divergences étaient déjà présentes lors des discussions de redistribution suite à la crise en Autriche en 1956. Après la conférence convoquée par le HCR, les pays européens avaient conclu un accord *a minima* qui permettait aux Etats membres qui ne souhaitaient pas accueillir les réfugiés de les renvoyer en Autriche. Il s'agit en fait d'un refus de solidarité entre les Etats membres : on ne veut pas importer un problème de sécurité sur son propre territoire.

Ces divergences sont également présentes dans la manière dont on considère l'accueil des demandeurs d'asile.

En Suède et en Allemagne, les demandeurs d'asile jouissent d'une période de six mois d'accès sur le territoire, dans des conditions plutôt favorables. Pour éviter de telles divergences, ne faudrait-il donc pas commencer par harmoniser les conditions d'accueil plutôt que les procédures de demande d'asile ? Il s'agit effectivement de différences politiques et d'opinion publique vis-à-vis des demandeurs d'asile. En Suède, il y a un consensus national et communal

qui fait qu'on s'interdit de laisser les réfugiés sans abri. Les centres de réception sont donc ouverts en permanence et on leur propose de choisir entre un centre d'hébergement ou un permis de travail pour six mois. En France, il existe des solutions d'hébergement, mais on ne leur donne pas les moyens de créer des conditions d'accueil plus faciles permettant une intégration plus rapide des réfugiés et un retour rapide des déboutés du droit d'asile. Ces différences s'expliquent enfin par l'histoire et les traditions d'accueil de chaque pays. En Europe orientale, les Etats membres n'ont jamais été des puissances coloniales, ils n'ont jamais connu une migration venant d'Afrique. La diversité n'y est pas vraiment considérée comme une valeur européenne.

2. Quelles sont les solutions alternatives/complémentaires à une politique d'asile ?

Les politiques de dissuasion, solution qui semble la plus instinctive, n'ont plus d'effets. Il existe trois types de dissuasion : l'envoi de signaux politiques sans discussion de fond, la réduction, voire la suppression des droits sociaux pour les demandeurs d'asile et les réfugiés, et la mise en place de programmes d'information de masse pour dissuader les futurs réfugiés. Le problème de ces politiques est qu'elles ne sont plus crédibles. Les demandeurs d'asile ont accès à Internet et sont prêts à courir les dangers, qu'ils considèrent moindres en comparaison de la situation de désespoir dans laquelle ils sont.

On pourrait ouvrir d'autres voies, comme l'accès au travail ou la création de titres de résidence de trois mois, à l'instar de la politique mise en place pour l'accueil d'urgence des Ukrainiens en Pologne. La directive sur la « carte bleue » allait dans ce sens. Mais les critères sont tellement stricts et les démarches tellement complexes que finalement, très peu de réfugiés peuvent en bénéficier. Finalement, on pourrait instaurer un système de quota de réception à l'instar du système de réduction des émissions de CO2 de Kyoto. Les Etats membres, qui ne souhaitent pas immédiatement mettre en

place une politique d'asile basée sur un système de quota, devraient compenser par une aide financière l'accueil par les autres Etats.

Les participants ont en revanche été unanimes : une campagne à l'australienne, sur le modèle du « No Way » n'est pas envisageable. Le droit de demande d'asile est un droit reconnu en Europe. On ne peut pas transférer la responsabilité de la mise en œuvre de ce droit à d'autres Etats.

3. Quid des politiques envers les pays tiers ?

Si la solution n'est pas envisageable sur le territoire européen, peut-elle être mise en place dans les pays tiers dans l'objectif d'empêcher les départs à la fois des pays d'origine et des pays de transit ?

Les Programmes régionaux de protection et de développement (RDPP) ont été mis en place dans le but "d'externaliser un peu la politique d'asile" en soutenant le développement des pays de départ et de transit. L'idée était que s'il y avait des programmes d'éducation primaire dans les camps de réfugiés, il y aurait moins de migrants qui prendraient la route européenne. Il s'agissait donc de créer de bonnes conditions dans les pays de premier asile. Mais il faut les concevoir comme des cadres flexibles sur lesquels le multilatéral et le bilatéral doivent s'aligner. Ce sont des programmes de long terme.

Comment demander aux pays tiers de mettre en place des politiques que l'on n'est pas capable de mettre en place sur le territoire européen ? L'ancienne république yougoslave de Macédoine (ARYM) est, notamment, un pays très fragile qui risque de souffrir d'un afflux de migrants vers la Grèce. Mais elle n'a aucun intérêt à agir. Il en est de même en Egypte qui a pourtant une tradition d'hospitalité et d'accueil (40 000 réfugiés syriens en 2014, deuxième pays de transit et de départ après la Libye sur la Méditerranée centrale). Cependant, l'Egypte est dorénavant beaucoup plus intéressée par la stabilisation de sa politique intérieure que par des négociations avec les Etats européens sur cette question. Les dialogues ont été interrompus. Le problème de la mise en place de programmes de

réinstallation est que l'Europe ne propose pas pour le moment un volume crédible, permettant un meilleur dialogue avec ces pays.

En conclusion, Vincent Cochetel explique qu'on ne doit pas attendre d'importantes avancées à la conférence de Malte prévue en fin d'année 2015. Il s'agit d'une question de volonté de la part des Etats membres d'appliquer l'acquis communautaire, y compris de mettre en place des politiques de retour efficaces sans lesquelles un système d'asile ne peut fonctionner et, notamment, en matière de politique

de retour. Les Etats manquent de courage politique et d'une communication efficace en matière d'asile. Le problème n'est pas purement technique ou de coopération avec des pays tiers, mais bien plutôt politique.

Vincent Cochetel,

directeur du Bureau pour l'Europe du Haut-Commissariat
aux réfugiés

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.