

Question d'Europe
n°609
4 octobre 2021

Le nouveau Pacte européen sur l'immigration et l'asile peut-il répondre aux prochains défis migratoires ?

Catherine WIHTOL DE WENDEN

En septembre 2020, la Commission européenne, par la voix de sa présidente, Ursula von der Leyen, lançait le troisième [Pacte européen sur l'immigration et l'asile](#), le premier datant de 2008 et le deuxième de 2014, soit un tous les six ans. Ce pacte, comme les précédents, n'est pas un traité mais un engagement de consensus sur des principes communs de gouvernance des migrations et de l'asile en Europe. Il nécessite, dans le contexte où il se situe, plus de compromis que les précédents : la crise syrienne de 2015 a fait apparaître le manque de solidarité des Etats membres entre eux quant à l'accueil des réfugiés syriens, le manque de confiance des États face aux [propositions de « partage du fardeau » de la Commission européenne](#), avec les quotas de Jean-Claude Juncker et la fracture entre l'est et l'ouest de l'Europe entre les pays dits de Visegrad (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie) et l'Europe occidentale, l'Allemagne notamment, qui a accueilli plus d'un million de demandeurs d'asile en 2015. Le nouveau Pacte demandera donc plus de temps pour être adopté à l'unanimité par le [Conseil européen](#) et, sans doute, plus de négociations, voire de marchandages. Dans le contexte actuel, suite au retrait américain d'Afghanistan et après la prise de pouvoir des Taliban, qui suscite des inquiétudes relatives à l'arrivée de nouveaux réfugiés afghans, le nouveau Pacte propose-t-il les instruments nécessaires pour formuler une réponse commune et efficace face aux prochains défis migratoires ?

QUELS SONT LES GRANDS TRAITS DU PACTE EUROPÉEN DE 2020 ?

Le Pacte fixe l'objectif d'« *une politique d'immigration juste et raisonnable* », s'inspirant peut-être du sous-titre du Pacte mondial de Marrakech de 2018, « *Pour*

une immigration sûre, ordonnée et régulière ». Il énonce plusieurs grands axes :

- harmoniser le droit d'asile en révisant notamment le règlement de Dublin et les demandes d'asile provenant de pays où les demandeurs d'asile ont obtenu moins de 20% de réponses positives ;
- organiser une solidarité obligatoire décidée par la Commission européenne en cas de crise ;
- accélérer les reconductions à la frontière et les rendre plus efficaces notamment grâce à l'activation des accords de réadmission avec les pays tiers en échange d'une coopération plus étroite en matière de développement ;
- renforcer les contrôles externes aux frontières grâce à des moyens accrus attribués à Frontex. Un processus de filtrage est prévu, préalable à l'entrée dans l'Union européenne.
- ne pas poursuivre en justice les associations humanitaires, leur permettre d'entrer dans les ports, et accueillir les migrants sauvés en mer.

Si les États européens sont d'accord sur le contrôle renforcé des [frontières](#) et la reconduction vers les pays de départ ou de transit, ils ne le sont pas sur la solidarité. Le Pacte européen a pour ambition de mettre fin au système de Dublin, mais il le maintient, sans doute sous un autre nom pas encore défini. Rappelons que les [accords de Dublin I](#) (1990) cherchaient à lutter contre l'« *asylum shopping* », consistant pour les demandeurs d'asile à candidater dans plusieurs pays européens en choisissant le plus offrant. Désormais, on ne peut demander l'asile que dans un seul pays à l'arrivée.

En vertu des accords de Dublin II (2003), les

Le nouveau Pacte européen sur l'immigration et l'asile peut-il répondre aux prochains défis migratoires ?

demandeurs d'asile qui avaient posé le pied dans un pays européen devaient obligatoirement faire leur demande dans ce pays. C'est ce qui a créé une fracture entre les pays d'Europe du Sud, frontalières, et le reste de l'Europe. Comme on arrive rarement en Europe par la Suède ou la Finlande, cela revenait à faire de l'Europe du Sud le sas d'entrée des demandeurs d'asile qui, s'ils avaient été identifiés d'après leurs empreintes digitales dans ces pays (Grèce, Italie, Espagne, Malte), devaient avoir leur demande examinée dans ces pays où les réponses positives étaient rares (Grèce notamment), les procédures longues et les perspectives d'emploi pour s'installer une fois acquis le statut de réfugié, peu attractives ou nulles.

Cette tendance des pays du Nord, de l'Ouest et de l'Est de l'Union à se décharger de l'asile sur les pays d'Europe du Sud a eu des conséquences politiques conduisant, par exemple, à la montée de l'extrême droite en Italie (avec la Ligue) et en Grèce (avec Aube Dorée). Mais ce système visait aussi à favoriser le précédent « *partage du fardeau* » de l'accueil entre les pays européens (l'Allemagne et l'Autriche qui avaient reçu beaucoup de réfugiés et de migrants après la chute du Mur de Berlin), tout en renforçant les moyens de contrôle des frontières et de pression sur les pays voisins de l'Union européenne. Les instruments utilisés ont surtout été, outre les instruments de contrôle militarisé et informatisé des frontières (FRONTEX, SIVE – Système intégré de vigilance externe –, EURODAC – prise des empreintes digitale des entrants demandeurs d'asile, mais aussi des sans-papiers identifiés et des délinquants), des accords de reconduction à la frontière avec des pays situés sur la rive sud de la Méditerranée et au-delà, une sous-traitance du contrôle des frontières européennes à des pays non-européens, des politiques de retour et de développement.

L'adoption du nouveau Pacte, qui nécessite l'unanimité au Conseil, semble donc avoir peu de chances de succès, étant donné le positionnement des pays de Visegrad, comme on l'a vu en 2015. Outre leur très forte opposition à la solidarité et les réticences de pays comme l'Autriche, le Danemark a adopté, par exemple, des positions très radicales contre l'asile, refusant la politique commune d'immigration et d'asile de l'Union

européenne et cherchant à traiter à distance, dans les pays de départ ou de transit, la demande d'asile, comme l'a annoncé le Danemark à l'été 2020. La campagne présidentielle en France et les négociations pour la formation d'une coalition en Allemagne, suite aux élections du 26 septembre, peuvent aussi influencer le calendrier et le succès du nouveau Pacte.

Le monde associatif s'est dressé contre les propositions de la Commission sur le filtrage à l'entrée ; les restrictions à l'examen de demandes d'asile venant de pays où le taux d'accord est très faible ; la poursuite des accords de Dublin et l'absence de réflexion sur une légalisation des entrées pour motifs de travail, ce qui réduirait la demande d'asile provenant de pays qui ne sont pas en guerre ; le renforcement des instruments de contrôle des frontières comme Frontex et la « périphérisation » de la gestion de l'asile, en cercles concentriques : d'abord l'Europe du Sud, puis le Sud de la Méditerranée, puis l'Afrique sub-saharienne et le Proche et Moyen Orient. De fait, le Pacte est davantage centré sur l'asile que sur l'immigration et traite peu des pénuries de main d'œuvre (mises en lumière par le Covid-19 et le Brexit) et de l'intégration (dont la compétence n'est pas européenne, mais nationale ou locale en vertu de la règle de la subsidiarité).

[Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile](#) a pour objectif annoncé d'instaurer un climat de confiance et de créer un nouvel équilibre entre responsabilité et solidarité. Il recommande un filtrage à l'entrée avec l'enregistrement d'EURODAC (certains pays du Sud de l'Europe n'ont pas toujours enregistré les empreintes digitales des nouveaux venus, les laissant partir à l'étranger). Il prévoit une contribution flexible des États membres, pour ne pas contraindre, grâce à des relocalisations dans d'autres pays d'accueil et une prise en charge des retours partagée entre États européens. Il prévoit également la coopération des États tiers, une procédure accélérée du traitement de l'asile pour les candidats appartenant à des nationalités dont le taux de reconnaissance est inférieur à 20% (ce qui suppose une grande homogénéité des profils, ce qui n'est pas toujours le cas à l'intérieur d'une même nationalité).

Le Pacte cherche aussi à développer une approche

globale grâce à un système commun des retours, un renforcement des instruments de contrôle (garde-frontières et garde-côtes) avec un coordinateur européen chargé des retours. Il encourage la migration légale pour attirer les talents et propose un plan d'action global sur l'intégration et l'exclusion. Le rôle de l'[EASO](#), renommée Agence de l'Union européenne pour l'asile, est appelé à être renforcé pour mieux harmoniser les taux d'acceptation et de refus des demandes d'asile entre pays européens, pour l'instant disparates en raison des sensibilités et des diplomaties propres à chaque État, soucieux de préserver sa souveraineté dans ce domaine.

Enfin le Pacte énonce le non-refoulement des ONG de sauvetage humanitaire en mer et la non-pénalisation de celles-ci, avec accès aux ports européens.

Le Pacte n'est pas un traité : il n'a pas d'effet obligatoire pour ceux qui le signent. La plupart des observateurs pointent du doigt l'absence de changement radical annoncé, la poursuite du système de Dublin et des « hot spots » dont la fin était pourtant programmée, la dépendance à l'égard de solutions qui ont été des échecs (politiques de retour et de développement) pour contenir la migration, l'abandon d'une répartition contraignante des nouveaux arrivants et l'insistance sur la stratégie de dissuasion avec beaucoup de moyens consacrés au contrôle, de peu d'effet, sans perspective pour mettre fin à l'immigration illégale, alors que seule l'ouverture de voies légales à la migration de travail semble être une antidote à la tragédie des passages, des morts aux frontières et à la fortune des passeurs.

Le Pacte est centré sur l'asile plus que sur l'immigration, compte tenu du contexte international dans lequel se trouve l'Europe. D'après les experts, les points qui ont des chances d'aboutir sont le règlement sur l'asile (renforcement de l'Agence EASO), la carte bleue européenne sur les compétences et talents, déjà adoptée par le Parlement européen le 15 septembre 2021, afin de faciliter l'emploi des ressortissants extra-européens qualifiés au sein de l'Union européenne. En revanche la fin du système de Dublin semble remise à plus tard. Enfin, l'intégration, qui est mentionnée, continuera à être traitée dans le cadre de la subsidiarité, c'est-à-

dire laissée à la compétence de chaque État membre. L'adoption d'une politique commune des flux nécessite une évolution des mentalités au sein de l'Union et une approche liant immigration et asile.

LE PACTE EST-IL DE NATURE À GÉRER UNE POTENTIELLE CRISE AFGHANE ?

La présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a rappelé que l'Europe disposait, avec le Pacte, d'un instrument de nature à traiter l'arrivée des Afghans à l'échelon européen. Suite à la prise de Kaboul par les Talibans, le 15 août 2021, une centaine de milliers de personnes ont quitté le sol afghan, rapatriés par les forces américaines vers leurs bases, à destination de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Italie et du Kosovo, ou par des vols européens qui ont rapatriés une partie de ceux que ces pays avaient employés.

L'Europe a envoyé des troupes en Afghanistan, utilisé des interprètes et autres supplétifs de droit local, permis à de nombreuses ONG de secourir la population sur le terrain, tandis que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) tentait de remplir sa mission de protection du droit d'asile en étant présent en Afghanistan, en Iran et au Pakistan. Rappelons que l'Afghanistan est le pays qui a produit le plus grand nombre de réfugiés depuis les débuts de l'invasion soviétique en 1979. La plupart d'entre eux se sont réfugiés, à 90%, dans les pays voisins, notamment l'Iran et le Pakistan, dont ils partagent parfois la langue (ce qui explique l'attrait des jeunes Afghans pour le Royaume-Uni où se trouve une importante population pakistanaise), mais aussi au Tadjikistan ou en Ouzbékistan. Comme dans beaucoup de conflits internationaux, les plus pauvres migrent à l'intérieur de leur propre pays (avec 332 000 nouveaux déplacés internes depuis 2021, dont 100 000 depuis août 2021). 22 000 personnes ont cherché une protection dans les pays voisins depuis le début de l'année 2021. Seule une minorité se dirige vers les pays occidentaux. En populations stables (stocks), le pays compte 3,5 millions de déplacés internes et 2,2 millions d'Afghans présents dans les pays voisins de l'Afghanistan. Le HCR estime à 500 000 le nombre de réfugiés internes potentiels et à 300 000 les départs vers l'Iran et le

4

Pakistan, et l'Europe prévoit 500 000 demandeurs d'asile afghans supplémentaires en 2021.

Selon l'Agence européenne pour l'asile (EASO), 123 000 demandeurs d'asile afghans sont arrivés en Europe depuis août 2021. 7 200 ont demandé l'asile en France depuis le début de l'année et la France en a accueilli 2 618 depuis le 15 août 2021. Sur les 80 000 demandes, toutes nationalités confondues, déposées en 2020 en France, les Afghans ont été les plus nombreux. 526 accords de statuts de réfugiés ont été donnés par l'OFPPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides qui statue en première instance) à des Afghans, 4 286 protections subsidiaires et 557 statuts de réfugiés accordés par la CNDA (Cour nationale du droit d'asile, en instance de recours). 50% d'entre eux obtiennent une protection en Europe, soit humanitaire, soit statutaire comme réfugiés de la Convention de Genève. Depuis 2018, la France est le pays d'Europe qui accueille le plus grand nombre d'Afghans demandeurs d'asile (plus de 10 000 par an), en partie du fait du transfert de demandeurs d'asile d'un pays européen à un autre, une fois épuisées les voies de l'asile dans un premier pays d'arrivée (Allemagne le plus souvent). Accueil qui se fait après le délai requis, ou l'obligation, au lieu de faire sa demande dans le premier pays européen identifié où l'on a mis le pied (système dit « one stop one shop » de Dublin comme dans le cas des Afghans de Calais). Le taux de reconnaissance d'un statut par la France est de 64,6% en moyenne : 5 500 en 2018, 6 244 en 2019, 7 494 en 2020. Fin 2020, 34 902 Afghans se trouvaient sous la protection de l'OFPPRA, dont 8 109 comme réfugiés et 26 793 sous la protection subsidiaire. On compterait 100 000 Afghans en France, dont 45 000 ayant un titre de séjour (avec les régularisés) et des sans-papiers.

Les profils des demandeurs d'asile sont divers : des intellectuels et des scientifiques sont partis dès l'invasion soviétique de 1979. Puis la France a vu arriver de jeunes hommes afghans, parfois des mineurs isolés, ayant fait la route des Balkans, souvent à pied. Les nouveaux arrivés sont à 45% des femmes, des familles, avec un tiers d'enfants. Beaucoup avaient déjà des liens avec la France (conjoints de Français) et occupaient des postes « à risque » : avocats, journalistes, artistes, membres

d'associations, bien que le niveau d'études soit faible pour une partie d'entre eux notamment quant à l'apprentissage du français (non financé pendant la demande d'asile). Ont aussi été rapatriés une partie des supplétifs civils ou personnel civil de recrutement local ayant aidé la France pendant les treize années de présence militaire française en Afghanistan de 2001 à 2014. Mais la fermeture des ambassades européennes bloque les départs de personnes en danger de mort dans leur pays.

Le 16 août, le président français Emmanuel Macron a affirmé que « *la France fait et continuera de faire son devoir pour protéger celles et ceux qui sont les plus menacés* », tout en rappelant « *la nécessité de se protéger contre des flux migratoires irréguliers importants* ». Les décisions de l'OFPPRA ont été bloquées depuis la mi-août et il n'est plus question de renvoyer les déboutés vers l'Afghanistan : exit la jurisprudence dite « Kaboul » où on les renvoyait vers la capitale afghane considérée comme « sûre » à la différence du reste du pays.

En Allemagne, Angela Merkel a reconnu avoir sous-estimé la situation afghane, rappelant qu'il ne fallait pas répéter les erreurs de la crise syrienne : éviter un nouvel afflux de réfugiés en Europe et aider ceux qui sont en danger à trouver des endroits sûrs dans le voisinage de l'Afghanistan. C'est un propos pour le moins nuancé par rapport à la figure que la chancelière allemande s'était forgée en accueillant les Syriens en 2015 : « *wir schaffen das* (nous le ferons) ». En Turquie, pays qui accueille le plus grand nombre de réfugiés au monde (5 millions environ au total, dont 3,7 millions de Syriens). Bien que l'accueil des réfugiés syriens ait servi la diplomatie turque dans ses relations avec l'Europe (accord de mars 2016), un mur a été construit sur 100 km à la frontière iranienne et la population affiche son mécontentement.

Il est donc vraisemblable que l'on n'assistera pas à une nouvelle version de la crise syrienne, car les Afghans sont moins nombreux à prendre la route occidentale que les Syriens. La grande vague migratoire agitée par les partis populistes en Europe n'aura pas lieu, mais le Pacte européen sur l'immigration et l'asile sera d'un

faible secours. La politique renforcée de retour n'est pas envisageable vers l'Afghanistan, comme semble difficile à envisager un filtrage à l'entrée de ceux qui ne correspondraient pas au profil de réfugiés. Il semble difficile d'encourager, par des aides et des accords, une externalisation à l'infini de l'installation des réfugiés vers l'Iran ou le Pakistan, comme l'Europe l'a fait avec la Turquie en 2016, car l'Iran et le Pakistan ne sont pas des interlocuteurs de même nature que celle-ci. L'Europe n'est pas en mesure d'imposer le « partage du fardeau » entre les États européens, car les plus récalcitrants n'ont pas été sanctionnés en 2015. Une fois de plus, les contradictions entre l'approche

sécuritaire qui domine chez les gouvernants européens, une solidarité entre États qui fait défaut et le rappel par le chef de la diplomatie européenne, Josep Borrell, du devoir d'accueil des pays européens se profilent au grand jour. Le pacte européen pour l'immigration et l'asile déposé en 2020 par la Commission européenne ne semble pas être un outil efficace et l'absence de politique commune de l'asile, qui serait si nécessaire, fait cruellement défaut[1].

Catherine Wihtol de Wenden

Directrice de recherche émérite au CNRS
(CERI, Sciences Po)

[1] Sur l'Afghanistan des taliban, voir Adam Baczko, La guerre par le droit : les tribunaux talibans en Afghanistan. CNRS Editions, 2021.

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.