

L'Union européenne a-t-elle surmonté la « crise migratoire » ?

25 septembre 2018

Yves Doutriaux

Ancien ministre plénipotentiaire

Professeur associé à l'Université Paris-I

L'UE a connu ce qu'il est convenu d'appeler une « crise migratoire » à compter de 2013 qui a culminé en 2015 avec plus d'un million d'entrées de migrants irréguliers venus du Moyen-Orient et d'Afrique tandis que, depuis 2016, le flux de migrants traversant la Méditerranée est en réduction régulière. Ces mouvements de populations qui n'avaient pas été anticipés sont intervenus alors que les accords de Schengen, qui prévoient, avec l'entier support de la plupart des citoyens européens, la libre circulation des personnes entre les Etats membres, ont dû faire l'objet de multiples dérogations autorisant le rétablissement temporaire de contrôles aux frontières tandis qu'il a fallu renforcer l'assistance aux Etats membres en première ligne aux frontières extérieures. Les flux de migrants ont révélé l'apparition au grand jour de fortes divisions entre les Etats membres quant au respect du droit d'asile et démontré les faiblesses du règlement de Dublin, qui prévoit que le premier Etat auquel accède le demandeur d'asile est responsable de son examen, ainsi que l'insuffisance de la solidarité entre les Etats en vue d'une meilleure répartition géographique des migrants. En dépit de ces graves divergences, les Etats de l'Union ont pu arrêter quelques orientations communes sauvegardant un consensus qui reste extrêmement fragile. Aujourd'hui que faudrait-il faire pour éviter que ne survienne une nouvelle crise assortie d'une recrudescence des tensions entre Etats membres au risque de menacer la cohésion de l'Union européenne ?

1. La crise migratoire

L'UE a connu une « crise migratoire » à compter de 2013 qui a culminé en 2015 avec plus d'un million d'entrées de migrants irréguliers venus du Moyen-Orient et d'Afrique tandis que, depuis 2016, le flux de migrants traversant la Méditerranée est en réduction régulière. L'Europe, ni d'ailleurs les Etats-Unis, n'avait anticipé les révolutions arabes de l'hiver 2010-2011 qui ont provoqué la chute de Ben Ali puis de Moubarak en Tunisie puis en Egypte avant d'entraîner la Libye puis la Syrie dans des guerres civiles qui durent encore aujourd'hui. Près du tiers (soit près de 6 millions de personnes) de la population syrienne a dû se réfugier dans les pays voisins (Liban, Jordanie et surtout Turquie). Une proportion non négligeable d'entre eux est entrée dans l'UE via la Turquie et les Îles grecques alors que la Grèce traversait une crise économique et sociale extrêmement grave qui l'a amenée au bord du gouffre. Par la voie de la mer Egée, bien d'autres migrants venus de plus loin (Afghanistan et Iraq en guerre civile depuis les invasions américaines de 2001 puis 2003), Soudan (guerre civile au Soudan-sud, Darfour), Erythrée (un régime autoritaire ayant établi une conscription à durée indéterminée) ...

La désintégration de la Libye depuis 2012 alors que, dans les années antérieures le régime de Kadhafi s'était engagé avec l'Italie de Berlusconi à contrôler le transit de migrants a, à la fois, conduit à la propagation de groupes djihadistes terroristes dans le Sahel puis facilité le trafic vers l'Europe de migrants venus du Moyen-Orient et de nombreux pays africains de la Corne de l'Afrique à l'Afrique de l'ouest. La dynamique croissance démographique en Afrique- 1 humain sur 4 sera africain en 2050, soit plus de 2,3 milliards dont 400 millions au Nigéria qui supplantera les Etats-Unis comme 3^{ème} Etat plus peuplé au monde- jointe aux faibles perspectives

offertes aux jeunes par des Etats souvent faillis et corrompus amène de nombreux jeunes à tenter leur chance vers l'Europe, quitte à prendre des risques, le cas échéant, mortels.

Plusieurs voies d'accès ont été successivement privilégiées.

D'abord la voie des Îles grecques vers la Grèce puis les Balkans- par la voie des Balkans des Albanais ainsi que des Kosovars et des Caucasiens- ont opportunément rejoint les rangs des candidats à l'asile venus de Turquie- jusqu'à l'intervention d'une déclaration entre l'UE et la Turquie au printemps 2016, négociée par l'Allemagne. Les généreuses déclarations- non concertées avec ses partenaires- de Mme Merkel « Wir schaffen das » du 31 août 2015 selon lesquelles l'Allemagne, qui a alors refusé de renvoyer les Syriens enregistrés en Grèce alors qu'elle aurait pu le faire conformément au règlement de Dublin, a la capacité d'intégrer des centaines de milliers de demandeurs d'asile avaient amené la Hongrie à laisser transiter les candidats à l'asile jusque là bloqués dans les gares de Budapest pour rejoindre l'Allemagne et la Suède. Selon les propos alors de Mme Merkel, *« si l'Europe échoue dans la crise des réfugiés le lien de l'Europe avec les droits civils universels sera rompu et détruit. Ce ne sera pas l'Europe que nous représentons, ce ne sera plus l'Europe dont nous devons toujours aujourd'hui développer le mythe fondateur »*.

A compter du printemps 2016, le nombre d'entrées depuis la Turquie s'est réduit progressivement en conséquence de cette déclaration entre la Turquie et l'UE de mars 2016 -sur laquelle nous reviendrons- jusqu'à un regain observé depuis juillet 2019. En revanche on relève le maintien des entrées vers l'Italie à partir de la Libye en décomposition persistante en dépit de l'établissement du gouvernement provisoire d'union Sarraj reconnu par l'ONU mais contesté par le Général Haftar puis, depuis 2018, et la réduction progressive des flux du fait d'une coopération établie avec les gardes-côtes

libyens notamment par l'agence Frontex devenue l'Agence européenne des gardes-côtes et des gardes frontières dotée de moyens et de compétences accrus.

Enfin, il existe une 3^{ème} voie vers l'Espagne à partir du Maroc par la terre - Ceuta and Melilla- ou la mer par laquelle environ 35000 migrants en moyenne par an accèdent au territoire de l'UE.

Ainsi, comme le note le HCR, les trafiquants de migrants s'adaptent aux circonstances...Aujourd'hui ils continuent à s'adapter puisque le nombre d'entrée à partir de la Grèce et de l'Espagne s'accroît tandis que les flux vers l'Italie ont été fortement réduits, tout en venant plutôt de Tunisie que de Libye...

Si le nombre de migrants par la Méditerranée est désormais en nette réduction, la proportion de ceux qui meurent noyés en mer Méditerranée s'accroît dès lors que les risques encourus entre la Libye et l'Italie ou Malte sont beaucoup plus élevés que ceux liés à la traversée entre la Turquie et les îles grecques toutes proches.

En 2015, on recense un mort pour 269 migrants. En 2016, un mort pour 72 débarquements et en 2017 un mort pour 57. En 2018, on recense un mort pour 49 personnes, quand bien même le nombre total de décès est en nette réduction depuis le pic de plus de 5000 morts en 2016. Du début de 2019 au 23 septembre, 667 personnes sont mortes au large de la Libye.

L'avènement en Italie en 2018 de la coalition 5 étoiles/Ligue du nord et de M. Salvini au ministère de l'intérieur ont provoqué de graves désaccords sur l'interprétation du devoir d'assistance en mer aux personnes en danger. L'article 98 de la convention de 1982 sur le droit de la mer établit le devoir de chaque Etat d'assister toute personne en mer en danger et de la sauver par tous les moyens possibles. L'obligation d'assurer le droit à la vie fait en effet partie du droit coutumier international. Selon cette convention, les Etats

côtiers doivent établir et garantir des services d'assistance aux personnes perdues en mer tandis qu'une convention de 1974 dite SOLAS (*Safeguard of Life at Sea*) prévoit l'obligation pour les commandants de navire de fournir une assistance sans délai ("with all speed"). Cette convention prévoit aussi que les Etats côtiers doivent établir tous les dispositifs nécessaires pour observer leurs côtes et sauver les personnes en détresse en mer auprès de leurs côtes. Une autre convention dite SAR plus détaillée de 1979 (*Maritime Search and Rescue*) stipule qu'une opération de sauvetage doit inclure une prise en charge médicale initiale et la fourniture d'un lieu sûr (« place of safety »). En 2004, des amendements ont été apportés à ces deux conventions afin de renforcer l'efficacité du dispositif de recherche et de sauvetage tout en minimisant le risque que les navires de commerce échappent à leurs obligations de secours en mer (*amended Paragraph 3.1.9 SAR Convention*) en prévoyant que l'Etat côtier est principalement responsable de la coordination de l'aide de manière que les survivants puissent être débarqués du navire qui les a secourus dans un port sûr, lequel doit être choisi de manière que le navire qui a secouru les personnes perdues en mer n'ait à subir qu'une déviation la plus faible possible au regard de l'itinéraire prévu et sans mettre en danger la sécurité de ce navire. Les ONG font valoir que cette obligation des Etats côtiers s'applique autant à des navires de commerce qu'à des navires affectés par les ONG pour venir en aide aux migrants en Méditerranée. D'où les vives polémiques entre M. Salvini et les ONG parfois soutenues par le Président Macron ainsi que par des tribunaux italiens qui ont donné tort au gouvernement de Rome. Les ONG dénoncent également la suspension des activités de sauvetage et de surveillance en mer conduites par l'UE dans le cadre d'une opération militaire Sophia depuis le printemps 2019, dont d'ailleurs le mandat essentiel est de démanteler « le modèle économique des passeurs et des trafiquants de migrants » et de former les garde-côtes libyens.

2. Les accords de Schengen

Ces mouvements de populations qui n'avaient pas été anticipés sont intervenus alors que les accords de Schengen, qui prévoient, avec l'entier support d'une très large majorité de citoyens européens, la libre circulation des personnes sans contrôle entre les Etats membres, ont dû faire l'objet de multiples dérogations autorisant le rétablissement temporaire de contrôles aux frontières tandis qu'il a fallu renforcer l'assistance aux Etats membres en première ligne aux frontières extérieures.

Les accords de Schengen de 1985, entrés en vigueur en 1995, ont pour objet la suppression des contrôles de la circulation des personnes aux frontières intérieures tandis que les frontières extérieures doivent faire l'objet d'une politique commune – code frontière Schengen, visas Schengen pour les séjours de moins de 3 mois, bases de données communes : système d'information Schengen installé à Strasbourg...- . L'Europe de Schengen ne coïncide pas avec l'UE puisque le Royaume-Uni et l'Irlande n'en font pas partie et que Chypre, la Bulgarie, la Roumanie et la Croatie n'en sont pas encore membres à part entière, la Commission et d'autres Etats membres dont la France estimant à ce jour qu'ils n'en remplissent pas encore les conditions. En revanche la Norvège, la Suisse, l'Islande et le Liechtenstein en sont membres associés

La crise des migrants a amené plusieurs Etats membres à obtenir des dérogations temporaires qui ont été prorogées jusqu'à ce jour permettant le rétablissement de contrôles aux frontières intérieures en application du code Schengen « *en raison de manquements graves et persistants liés au contrôle aux frontières extérieures qui mettent en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen* » (article 29 de ce code) dans le cas de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Suède, du Danemark et de la Hongrie. Dans le cas de la France qui s'est référée à l'article 25 du code Schengen en faisant valoir « *des menaces graves pour l'ordre public ou la sécurité intérieure* », ce sont les attentats du 13

novembre 2015 qui ont justifié la dérogation. Initialement prise pour sécuriser la conférence Paris Climat 2015 de décembre 2015, la mesure a été renforcée au lendemain de ces attentats en principe pour tenter d'endiguer la menace terroriste, puis prolongée à plusieurs reprises surtout pour tenter de juguler les entrées de migrants clandestins, au grand dam notamment d'autorités italiennes à la frontière à Vintimille.

Ainsi la crise des migrants a paru un temps menacer l'un des acquis de la construction européenne auquel les citoyens européens sont particulièrement attachés : la libre circulation des personnes à travers l'espace Schengen. Si le risque est apparu élevé, relevons cependant que les dérogations établies n'ont pas sérieusement ébranlé le principe de la libre circulation.

Parallèlement, les Etats membres se sont mis d'accord pour progressivement renforcer les contrôles aux frontières extérieures dont les événements en mer Egée et en Méditerranée avaient démontré l'ineffectivité : ainsi en octobre 2016 a été créée l'Agence européenne de gardes frontières et de gardes côtes (ex Frontex sise à Varsovie) dont le mandat a été élargi *pour davantage assister les contrôles par les Etats membres des frontières extérieures de l'Union en vue d'améliorer la sécurité intérieure tout en protégeant le principe de libre circulation des personnes à l'intérieur de l'Union*. En juin 2018, le Conseil européen décide que cette agence, qui compte une réserve de réaction rapide de 1500 agents, disposera de 10000 agents d'ici 2020. Des mesures ont été prises pour renforcer le SIS (Système d'information Schengen) qui contient 80 millions de signalements et a été consulté 5 milliards de fois en 2017 par les services compétents habilités des Etats membres et pour rendre interopérables les bases de données existantes. En mars 2017, il a été décidé de renforcer le contrôle aux frontières extérieures : les autorités des Etats membres doivent systématiquement consulter les bases de données pour s'assurer que les personnes qui souhaitent entrer dans l'espace Schengen ne menacent pas l'ordre

public, la sécurité intérieure ou la santé publique. Encore faut-il évidemment que ces autorités fassent effectivement cette vérification, ce qui n'a pas toujours été le cas en Grèce et en Italie au pic de la crise. Les *Italiens* par exemple laissent filer vers la France des migrants africains sans contrôle, ne serait-ce que pour éviter ensuite les demandes de réadmission vers l'Italie au motif que ce pays étant le premier pays d'arrivée est responsable de l'examen de la demande d'asile (on reviendra sur la controverse concernant ce règlement, le règlement de Dublin). Par ailleurs, parmi diverses mesures destinées à prouver que les frontières extérieures seront davantage contrôlées, il a été décidé de mettre en place un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) de ressortissants de pays tiers n'ayant pas besoin d'un visa pour entrer dans l'espace Schengen *pour, selon le communiqué publié à cette occasion, renforcer la sécurité de l'Europe*. Ce système effectuera des vérifications en amont sur les voyageurs bénéficiant d'une exemption de visa et, si nécessaire, leur refusera l'entrée. Il sera comparable aux dispositifs qui existent déjà aux États-Unis, au Canada et en Australie notamment. Mais les migrants clandestins sollicitent rarement des visas...Le terme générique « sécurité » peut évidemment viser autant la détection d'éventuels terroristes que celle de migrants clandestins.

3. Les divisions entre Etats-membres sur le droit d'asile

Les flux de migrants ont révélé l'apparition au grand jour de fortes divisions entre les Etats membres quant au respect du droit d'asile et démontré les faiblesses du règlement de Dublin, qui prévoit que le premier Etat auquel accède le demandeur d'asile est responsable de son examen, ainsi que l'insuffisance de la solidarité entre les Etats en vue d'une meilleure répartition géographique des migrants.

Selon l'article 1er de la convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, le terme « réfugié » s'applique « à toute personne qui craint avec

raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, et se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner ».

L'article 3 stipule que les Etats contractants appliqueront les dispositions de cette convention aux réfugiés sans discrimination quant à sa race, sa religion ou son pays d'origine. La convention prévoit que les Etats parties accueillent ces candidats à l'asile et leur apportent leur protection et ne peuvent ainsi les refouler vers leur Etat de nationalité ou de résidence ni dans tout autre pays qui ne serait pas « sûr ». C'est la clause dite de non-refoulement de l'article 33 : « *Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques* ».

Tous les Etats membres de l'Union sont parties à cette convention laquelle fait partie intégrante des valeurs de l'Union (voir l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE qui a la même valeur que le traité, et l'article 78 du TFUE sur *la politique commune en matière d'asile visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe du non-refoulement*) .

Voici pour le principe. La réalité est bien différente quant à l'application de ces principes et valeurs par les Etats parties contractantes à cette convention, membres de l'UE. Ainsi, alors que Mme Merkel ouvrait les portes de l'Allemagne, face aux centaines de milliers de migrants venus aux frontières hongroises par la Serbie et les Balkans en 2015, Victor Orban, avec le soutien

d'une large proportion de Hongrois, proclamait que « *l'Islam spirituellement n'appartient pas à l'Europe* » et faisait installer des barbelés aux frontières et y a fait patrouiller l'armée. La Commission européenne a multiplié les mises en demeure et les avis motivés à l'encontre de ces pratiques et du durcissement de la législation hongroise. Ainsi, le 25 juillet dernier, elle a saisi la CJUE de la loi dite « Stop Soros » qui incrimine les actions de soutien aux demandeurs d'asile et restreint davantage encore le droit de demander l'asile en ce que seules les personnes arrivant directement en Hongrie d'un lieu où leur vie ou liberté est menacée et non pas d'un pays tiers peuvent solliciter l'asile. Cela constitue, selon la Commission, une infraction aux directives sur les procédures d'asile et sur les conditions d'accueil et à la Charte des droits fondamentaux. Les candidats à l'asile parvenant en Hongrie ayant transité par la Serbie, ce serait donc à ce dernier pays d'examiner leur demande. C'est exactement ce que fait M. Trump qui a exigé du Mexique puis du Guatemala que ces pays examinent les demandes d'asile sous peine de sanction des Etats-Unis (menace de droits de douane motivée par la sécurité des Etats-Unis). La Commission avait également auparavant adressé à la Hongrie une mise en demeure contre des mesures refusant la distribution de nourriture aux personnes en attente de retour placées en rétention dans des zones de transit hongroises à la frontière avec la Serbie.

La crise des migrants suscitant des réactions aussi opposées entre les dirigeants européens portés par leurs opinions publiques respectives¹, a entraîné l'UE dans des dissensions inédites et graves car portant sur les valeurs et les droits de l'homme.

Pour le groupe de Visegrad, la crise migratoire de 2015 a été révélatrice d'un malaise plus ancien : dans les pays de l'est européen se développe une sorte d'angoisse liée à une démographie déclinante¹, à la crainte du « *grand*

¹ Jacques Rupnik

remplacement » : ainsi 20% de la population de la Bulgarie a émigré depuis la disparition du rideau de fer ; depuis 2004 et 2008, plus de 2,5 millions de Polonais soit 12% de la population active -la plupart jeunes et qualifiés- ont émigré vers le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Allemagne ou la France notamment. Ces Etats récents créés- ou reconstitué dans le cas de la Pologne- à la suite des traités de 1919- sources d'ailleurs de querelles ethniques, plusieurs millions de Hongrois s'étant retrouvés en Roumanie et en Tchécoslovaquie, le territoire de la Hongrie, puissance ennemie, ayant été fortement diminué- n'ont connu finalement que quelques décennies d'existence autonome si bien que le concept d'Etat-nation est encore fragile et la pratique de la démocratie pluraliste encore davantage après 45 ans de domination soviétique². D'où leur attachement à leur identité culturelle nationale, qui a construit des Etats -et leur a permis de résister face à l'URSS- qui sont récents à la différence de la France par exemple où c'est l'Etat qui a établi la nation depuis plusieurs siècles. C'est dans ce contexte que ceux qui se prétendent comme « *les seuls représentants authentiques du peuple* » ont pris le pouvoir : le parti Droit et justice en Pologne a obtenu 37,6% des suffrages en 2015 et le FIDESZ d'Orban, qui a capitalisé sur la fierté nationale des Hongrois, recueillant 44,9% des votes aux législatives en 2014 et 55% aux élections européennes de mai 2019. Pour ces pays auxquels on peut rattacher les autres pays membres du groupe de Visegrad, la République tchèque et la Slovaquie, l'Europe doit se fermer aux migrants pour préserver son identité culturelle. À noter toutefois que la Pologne a accueilli de nombreux ukrainiens notamment à partir de 2013, avec la guerre dans le Donbass.

En fait partout en Europe, l'accroissement du nombre des migrants a renforcé les rangs des partis populistes qui en ont fait leur fonds de commerce comme l'ont démontré les résultats des élections européennes de mai 2019.

² A l'exception de la Tchécoslovaquie, tous les nouveaux Etats d'Europe de l'est sont devenus autoritaires entre les deux guerres.

Dans ce contexte, la mise en œuvre de la procédure de l'article 7 du traité sur l'Union européenne à l'encontre de la Pologne et de la Hongrie, dans le premier cas par la Commission, dans l'autre par le Parlement européen dans la mesure où des doutes sérieux sont apparus quant au respect par ces pays des valeurs de l'Union – d'ailleurs sur d'autres questions- indépendance de la justice...- que la seule question migratoire- pourrait-elle les amener à davantage respecter les droits de l'homme envers les migrants ? Il est permis d'en douter sachant que la sanction de privation du droit de vote doit être prise à l'unanimité moins un pays, si bien qu'il paraît peu réaliste d'imaginer qu'un jour cette sanction puisse être effective.

Les vives polémiques entre E. Macron et M. Salvini à la suite de la fermeture des ports italiens aux migrants recueillis par les navires des ONG ou de la reprise des hostilités en Libye (l'Italie et la France paraissant avoir choisi des camps opposés) ont illustré la virulence des désaccords sur la question migratoire quand bien même la solidarité française à l'endroit d'un pays voisin confronté directement aux migrations venues de Libye a pu tarder à se manifester traduisant ainsi une certaine forme d'hypocrisie qui n'a pas été au goût de beaucoup d'Italiens. La démission de Salvini va-t-elle faciliter la reprise d'une coopération normale entre les deux pays y compris sur l'immigration ? Rien de moins sûr car on voit mal l'Italie accepter de reprendre des dublinés ou empêcher les migrants de franchir la frontière franco-italienne...Reste le mécanisme de solidarité autonome dont on parlera plus loin.

4. Un consensus fragile

Confrontés aux vagues de migrants demandeurs d'asile vers la Grèce, les dirigeants européens, en dépit des polémiques les opposant les uns aux autres, ont pu envisager diverses solutions communes fondées sur le plus petit dénominateur commun :

- Traiter avec les pays de transit : il a fallu traiter avec les Etats voisins de transit à commencer par la Turquie. Ainsi « l'accord » - en fait une déclaration politique et non pas un accord en bonne et due forme soumis au contrôle de la CJUE- passé le 20 mars 2016 entre l'UE et la Turquie, l'Allemagne ayant joué un rôle prépondérant- compte tenu des très vives critiques auxquelles Mme Merkel a dû faire face au sein de la CDU/CSU et de la croissance régulière et inédite du parti Alternativ für Deutschland à l'origine anti-euro puis devenu anti-migrants-, a prévu que les migrants ayant débarqué dans les Îles grecques depuis le 20 mars 2016 seront renvoyés en Turquie. Cette disposition a été vivement critiquée par les ONG qui estiment que la Turquie ne peut être regardée comme un pays « sûr » si bien que les candidats à l'asile ne pourraient y être refoulés. En fait environ 1850 exilés en situation irrégulière, dont seulement 18% étaient syriens, ont ainsi été renvoyés à partir du 4 avril 2016 jusqu'à ce que cet « accord » soit suspendu par la Turquie en juillet dernier en réaction notamment aux prises de position de l'UE dans le contentieux sur l'exploitation des ressources gazières *off shore* au large de Chypre. Le coût des opérations de retour des migrants en situation irrégulière a été pris en charge par l'UE. Pour chaque Syrien renvoyé vers la Turquie au départ des Îles grecques, un autre Syrien devait être réinstallé de la Turquie vers l'UE, dans la limite de 72 000 personnes, limite qui n'a pas été atteinte à ce jour, puisque plus de 21000 réfugiés syriens seulement ont bénéficié de l'accord. La Turquie et la Grèce, avec l'aide de l'UE, ont pris les mesures nécessaires permettant la présence de fonctionnaires turcs dans des Îles grecques et de fonctionnaires grecs en Turquie pour faciliter le bon fonctionnement de ces arrangements. La Turquie devait prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter que de nouvelles routes de migration irrégulière, maritimes ou terrestres, ne s'ouvrent au départ de son territoire en direction de l'UE. Une fois que les franchissements irréguliers entre la Turquie et l'UE auraient « pris fin ou que

leur nombre aura été substantiellement et durablement réduit », un programme d'admission humanitaire de migrants devait être activé par les États membres de l'UE sur une base volontaire.

Selon la même déclaration, en contrepartie, si la Turquie satisfait tous les critères de référence (il y en a 7 dont la protection des données personnelles) , les citoyens turcs n'auront plus besoin de visas pour se rendre dans un pays de l'Union européenne, « à partir de la fin du mois de juin 2016 au plus tard » tandis que l'UE et la Turquie « ont confirmé leur volonté de relancer le processus d'adhésion » et décidé d'ouvrir un nouveau chapitre (n° 33 sur les politiques budgétaires) avant fin juin 2016 »....On en est toujours au stade des intentions à ce jour...

En revanche, l'Union européenne a accéléré le versement du montant de 3 milliards d'euros initialement alloué pour la gestion des réfugiés en Turquie et assurer le financement d'autres projets en faveur de personnes bénéficiant d'une protection temporaire en Turquie, pour 3 milliards d'euros supplémentaires jusqu'à fin 2018.

Grosso modo, jusqu'à sa suspension annoncée fin juillet 2019 , en dépit des menaces récurrentes de M. Erdogan, en réponse aux critiques à son encontre contestant la répression massive qui a frappé de nombreux fonctionnaires et journalistes à la suite de la tentative de coup d'Etat de juillet 2016, cette déclaration a été globalement respectée même si les visas n'ont pas été supprimés et les négociations d'adhésion n'ont pas réellement repris. Mais des dizaines de milliers de migrants restent bloqués depuis plusieurs années dans les Îles grecques parce que la Grèce n'a pu traiter leur demande d'asile ou les a rejetées ni n'a obtenu leur « relocalisation » vers d'autres Etats membres ni parvenir à les expulser vers un pays tiers, ce qui ne peut se faire qu'avec l'accord de ce pays. L'arrivée d'une nouvelle équipe gouvernementale en Grèce alors que plusieurs milliers de nouveaux migrants

ont débarqué dans les dernières semaines amène Athènes à hausser le ton sur l'absence de respect par Ankara de la déclaration de 2015 et à demander une aide supplémentaire de l'UE.

- Face aux désaccords sur la révision du règlement de Dublin, des tentatives de relocalisation des migrants par « solidarité » avec les États en première ligne ont été cependant peu efficaces : au cœur des divisions entre Européens figure la question de la révision du règlement dit de Dublin III, adopté par l'UE en juin 2013, qui fait du premier pays qui a contrôlé un migrant, le responsable de sa demande d'asile. En première ligne, la Grèce et la Hongrie en 2015, avec la route des Balkans, puis l'Italie, Malte et l'Espagne. Ces pays doivent enregistrer les empreintes des migrants dans un fichier Eurodac, que consultent les autres États. Sont « dublinées » toutes les personnes ayant quitté le premier pays de l'UE qu'ils ont foulé et où ils ont ainsi été enregistrés. Le deuxième pays qu'ils ont choisi peut utiliser le règlement Dublin pour demander leur transfert vers l'Etat membre d'où ils viennent. Il y aurait aujourd'hui près de 600 000 « dublinés » dans l'UE, dont 300 000 en France. Beaucoup arrivent d'Allemagne, qui a fait le tri entre réfugiés du conflit irako-syrien et migrants économiques, et qui a débouté 432 000 demandeurs d'asile depuis 2015. « Les expulsions Dublin sont partout en augmentation depuis la fin de 2016 », note le site *Asylum information Database (Aida)*. Encore faut-il effectivement obtenir cette réadmission ou ce transfert, ce que l'Italie de Salvini n'accordait plus du tout. Des propos prêtés au président Macron en septembre 2019 montrent une préoccupation particulière des autorités françaises qui relèvent que la France, à la différence de l'Allemagne, enregistrerait un nombre accru de demandeurs d'asile y compris de demandeurs déboutés par les autorités allemandes ou suédoises.

Si les décisions d'expulsions s'accroissent, la majorité d'entre elles ne sont pas effectives : l'Allemagne a voulu renvoyer 64 267 « dublinés » en 2017. Du fait de recours des migrants devant les juridictions et de l'absence de feu vert du pays où la personne doit être transférée, seuls 7 000 l'ont été effectivement. De même en France en 2018 (9 premiers mois) , 2930 transferts de dublinés ont été opérés sur 38652 requêtes. Les migrants qui refusent de s'enregistrer dans les centres ou s'opposent à leur transfert en avion, sont considérés comme en fuite, ce qui autorise le placement en rétention. Pour l'éviter, ils vivent cachés et sortent des statistiques.

Le règlement Dublin III faisant peser la responsabilité du traitement des demandeurs d'asile et des aides et secours qu'il faut leur accorder sur les pays d'arrivée, ces pays traînent les pieds pour reprendre un « dubliné » enregistré chez eux. Aussi la révision du règlement Dublin est-elle demandée avec force par les pays d'arrivée et soulevée depuis l'avènement de la crise des migrants. Sa réforme figure à l'ordre du jour des conseils européens mais a été repoussée en l'absence de consensus à commencer par les pays de Visegrad mais sans doute pas seulement si bien que le sort des dublinés dépend du bon vouloir de chaque pays, à condition que les Etats respectent le régime d'asile européen qu'ils contestent par ailleurs en en demandant la révision.

Aussi, sans attendre la révision improbable de ce règlement, la Commission européenne avait proposé un mécanisme correcteur à la responsabilité du premier pays d'arrivée du migrant en cas d'afflux très important de demandeurs d'asile par des quotas de répartition afin de soulager les pays de première ligne. Le président de la Commission, M. Juncker, avait fait approuver à la majorité qualifiée par le conseil en 2015 un plan de relocalisation de près 120 000 demandeurs d'asile enregistrés en Italie et en

Grèce sur une période de deux ans. Sans succès, les Etats du groupe de Visegrad s'y sont opposés tandis que d'autres Etats sont peu enthousiastes même si l'expérience démontre que le règlement de Dublin ne fonctionne pas. Mais ce plan, qui n'a été respecté qu'à hauteur de moins du tiers de l'objectif, a fait l'objet de recours devant la CJUE de la Hongrie et de la Slovaquie qui a rejeté en 2017 leur demande d'annulation. Cependant la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie ont refusé toute relocalisation malgré leurs obligations légales. La République tchèque s'est désengagée depuis mai 2016 et ne relocalise plus personne depuis août 2016. L'Autriche n'a promis en mai 2017 que de relocaliser 50 personnes d'Italie.

Au total, la plupart des Etats membres sont bien en dessous des prévisions de la Commission européenne. Seuls la Finlande, la Lettonie, le Luxembourg et l'Irlande ont atteint plus de 50% des prévisions, et aucun d'entre eux ne les a atteints complètement. La mise en œuvre du plan dit Juncker, qui a illustré à nouveau les dissensions entre Européens, n'a pas été prorogée en 2018 si bien qu'aujourd'hui la solidarité entre les Etats ne s'opère que sur une base volontaire. Ainsi plusieurs Etats de l'UE ont recherché un mécanisme pérenne et solidaire de débarquement puisque M.Salvini a refusé que les navires humanitaires débarquent des candidats à l'asile dans les ports italiens. La France avec la participation de la Commission, du HCR et de l'Organisation des migrations internationales, une agence de l'ONU, a proposé en accord avec un groupe de six autres Etats (Finlande, Luxembourg, Portugal, Lituanie, Allemagne, Irlande et Croatie) à Helsinki en juillet dernier un « mécanisme de solidarité autonome », sans que celui-ci « ne génère davantage de flux » par lequel des migrants recueillis par des ONG en Méditerranée et débarqués dans des ports italiens ou maltais seraient relocalisés après un mois passé en Italie ou Malte. Aussi si la relocalisation rapide est recherchée, une procédure accélérée de retour pour ceux qui ne peuvent prétendre à l'asile est également envisagée même si le

modus operandi reste à inventer dans le cas où les personnes en cause disparaissent dans la nature. La participation d'autres pays est recherchée. La démission de Salvini devrait faciliter la coopération entre la France et ce groupe d'Etats avec l'Italie. Les ONG regrettent ces solutions pragmatiques dès lors qu'elles ne sont pas assorties d'obligations juridiques. Une réunion s'est tenue à Malte en septembre 2019 sur ce sujet.

Un mot sur la situation de la France, le président Macron ayant manifesté son inquiétude quant aux dernières données révélées par l'OFPPA : en 2018, l'Ofpra a enregistré 122 7432 demandes d'asile soit + 22 % par rapport à 2017 et le chiffre continue de s'accroître. Les principaux pays d'origine sont l'Afghanistan (10 221), l'Albanie (8 261), la Géorgie (6 717), la Guinée (6 621) et la Côte d'Ivoire (5 256), alors que ces quatre derniers pays ne sont pas en guerre si bien que la plupart de leurs ressortissants ne remplissent pas les conditions pour bénéficier de l'asile.

On observe une tendance à la baisse des demandes albanaises (- 28 %/ 2017) et haïtiennes (- 59 %), tandis que la demande géorgienne a progressé (+ 256 %). Si la demande afghane a augmenté par rapport à 2017 (+ 55 %) elle est en net recul au second semestre. Il y a aussi poursuite de la progression des demandes venant de l'Afrique de l'Ouest: Guinée et Côte d'Ivoire, (+ 61 % et + 45 %). Ces statistiques démontrent, comme le relevait le Président Macron à des parlementaires « En Marche » en septembre 2019, la persistance de filières de migration en provenance de pays qui ne sont pas en guerre et où la situation des droits de l'homme n'est pas dramatique. Ainsi le ministère de l'intérieur a engagé une coopération avec l'Albanie puis la Géorgie afin de mettre fin à ces filières. On verra que l'agence européenne Frontex en fait autant.

En 2018, plus de 46 700 personnes (mineurs inclus) ont été placées sous la protection de l'Ofpra aux titres du statut de réfugié et de la protection

subsidaire, soit + 9 % par rapport à 2017. Comme en 2017, le taux de protection demeure à 27 % à l'Ofpra et à 36 % si l'on inclut les décisions prises par la CNDA sur recours du demandeur d'asile.

Selon la communication de l'Ofpra, cet office a poursuivi sa mobilisation particulière auprès des femmes victimes de violences, des personnes persécutées en raison de leur orientation sexuelle, des victimes de la traite des êtres humains, des mineurs isolés et des victimes de la torture. En 2018, 7 550 enfants placées sous la protection de l'Ofpra en raison du risque de mutilations sexuelles féminines qu'elles encourent en cas de retour dans leur pays d'origine.

L'Ofpra a pris en 2018 près de 122 000 décisions, ce qui constitue un seuil historique depuis que la quasi-totalité des demandeurs d'asile a droit à un entretien à l'Ofpra. S'y ajoutent plus de 2 600 personnes parmi celles entendues par l'Ofpra lors de ses missions à l'étranger et qui recevront une décision de protection de l'Office dès leur arrivée sur le territoire français.

Le délai de traitement a poursuivi sa réduction et s'établit à 112 jours contre 142 jours en 2017. À la veille de l'organisation le 30 septembre 2019 à l'Assemblée nationale d'un débat sur l'immigration, le président Macron dévoile son inquiétude : le 11 septembre, selon la porte-parole du gouvernement, Sibeth Ndiaye « *nous savons que, dans le futur, l'évolution du monde, l'existence de zones de conflit, le réchauffement climatique conduiront à ce que de nouvelles vagues migratoires aient lieu. Nous devons armer notre pays* ». La situation politique et sociale en Algérie nourrit aussi cette appréhension, propre à galvaniser les rangs du Rassemblement national et des Gilets jaunes. A l'opposé, les ONG s'inquiètent de projets prêtés au gouvernement tendant à rendre le régime d'aides délivrées aux demandeurs d'asile puis aux réfugiés admis moins favorable de manière que la France soit moins attractive pour ceux qui pratiquent l'asylum shopping.

- La situation particulière des mineurs non accompagnés mérite attention : environ 100 000 mineurs non accompagnés auraient demandé l'asile en 2016 dans l'UE, une large majorité de sexe masculin. Ils ne font pas l'objet d'une stipulation spécifique de la convention de Genève mais sont protégés par la Convention internationale des droits de l'enfant de l'ONU (1989) qui exige que les Etats contractants prennent des mesures de protection afin que l'intérêt supérieur de l'enfant soit garanti. Le droit européen exige qu'un représentant légal soit désigné afin que ses droits soient garantis. En France, où la responsabilité de la protection de l'enfance a été décentralisée aux départements, le flux annuel de mineurs non accompagnés serait de l'ordre de 8000. Ces mineurs ne peuvent faire l'objet d'une reconduite à la frontière dès lors que leur minorité est bien établie. D'où la controverse avec les ONG sur l'usage des tests osseux pour connaître leur âge réel, compte de la marge d'erreur généralement admise.

5. La situation aujourd'hui

Lors de sa présentation le 16 juillet 2019 devant le Parlement européen, Ursula Von der Leyen a souligné « *que les valeurs européennes incluaient aussi le devoir de sauver des vies en mer et devaient se traduire par une politique humaine aux frontières* ». Elle a affirmé son soutien à un « *nouveau pacte sur la migration et l'asile* » et à la réforme du règlement de Dublin, ajoutant qu'elle *s'efforcera de garantir que les effectifs des garde-frontières Frontex atteignent les 10 000 d'ici 2024 et non 2027 et que tous les pays devaient assurer leur juste part du fardeau sur la base du principe de solidarité européenne* ».

Au delà de ces propos très généraux, que peuvent faire l'Europe et ses Etats membres ?

-Sans doute poursuivre le renforcement de ³ l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (couramment appelée Frontex siège: Varsovie) créée en octobre 2016. Cette agence était connue sous le nom d'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures. Sa dénomination a changé afin de refléter l'élargissement de son mandat. L'agence assure une surveillance étroite des frontières extérieures de l'UE. Elle coopère avec les États membres pour rapidement détecter et traiter toute menace pour la sécurité aux frontières extérieures. Le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes aide à:

- gérer les migrations avec plus d'efficacité ;
- améliorer la sécurité intérieure de l'UE ;
- protéger le principe de libre circulation des personnes.

En décembre 2016, l'agence a lancé une réserve de réaction rapide qui, en cas de crise, peut être activée en cinq jours ouvrables. Il s'agit de 1 500 agents nommés par les États-membres et les pays associés à l'espace Schengen. Lors de plusieurs réunions du Conseil européen, les Etats, incapables de s'accorder sur la révision de Dublin ou les relocalisations, ont décidé de renforcer le rôle du Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, ce qui est davantage consensuel. Ainsi la Commission a proposé, en septembre 2018, d'élargir le mandat de l'agence et d'augmenter ses effectifs à 10 000 agents d'ici 2020. Mais la future présidente de la Commission a annoncé qu'elle s'efforcerait de garantir que les effectifs des garde-frontières Frontex atteignent les 10 000 d'ici 2024 et non 2027, ce qui signifie que les propositions de la Commission ont été revues à la baisse.

³ Des ONG impliquées dans la défense des droits des migrants ont lancé une campagne « Frontexit » demandant notamment la suppression de Frontex, la crise migratoire n'étant qu'une crise des politiques d'accueil de l'UE et de ses Etats membres.

De nouvelles règles permettent à Frontex de renforcer la coopération avec les pays tiers en concluant « des accords sur le statut » prévoyant notamment le déploiement d'équipes de gestion des frontières et d'officiers de liaison dans ces pays. Des accords ont été jusqu'à présent négociés avec l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine du Nord, le Monténégro et la Serbie. L'objectif est de lutter contre l'immigration illégale ainsi que la criminalité trans-frontalière grâce à l'assistance technique de l'agence à la frontière y compris sur le territoire de ces Etats s'ils en sont d'accord.

-En matière de réadmission des migrants déboutés du droit d'asile vers les pays d'origine, l'UE et ses Etats membres continuent de s'efforcer d'obtenir que ces Etats reprennent effectivement leurs nationaux quitte à lier l'aide à leur coopération effective conformément aux clauses figurant déjà dans les accords passés avec les pays d'Afrique, Pacifique, Caraïbe notamment. Mais les obstacles sont nombreux : absence de documents d'identité, manque de volonté de ces Etats (un consul malien disait ne pas comprendre les raisons pour lesquelles on voulait que son pays reprenne des terroristes potentiels alors que la France envoie ses soldats pour lutter contre le terrorisme dans le Sahel !).

-En ce qui concerne une répartition des réfugiés plus équilibrée en Europe, il est loin d'être garanti que les menaces de conditionnalité entre l'accueil de réfugiés et l'octroi de fonds européens dans le cadre du budget pluri-annuel 2021-2027 en cours de négociation puissent aboutir à des résultats tangibles, ce budget pluri-annuel devant être adopté à l'unanimité et aucun Etat n'ayant intérêt à bloquer le consensus au bout du compte au vu des multiples enjeux de ce budget(pour la France par exemple le maintien de la PAC, le fonds pour la défense, la recherche....) alors que le Brexit réduit les ressources de l'ordre de 11 milliards d'euros par an.

-Enfin l'UE veut « *combattre les raisons qui poussent les habitants à fuir leurs pays d'origine* ». Vaste programme mais qui ne pourrait entraîner d'effets qu'à long terme tant la situation de nombreux Etats africains en particulier dans le Sahel est précaire et peu propice aux créations d'emplois pour les jeunes de plus en plus nombreux, alors que l'on fait face à une situation d'insécurité générale que les efforts conjugués de l'opération Barkhane, du G5 anti-terroristes et des casques bleus de l'ONU (au Mali) ne paraissent pas aptes à apaiser. Sans omettre les exactions de Boko Haram autour du lac Tchad en Afrique centrale.

Dans ce contexte, il y a tout lieu de penser que la pression migratoire aux frontières extérieures de l'Union restera forte sur le long terme. Compte tenu de la démographie déclinante dans la plupart des Etats membres, l'UE devrait rester une destination attractive pour les travailleurs migrants. L'enjeu est de réussir une politique d'intégration propre à réconcilier l'opinion parfois majoritaire avec les politiques de « migration choisie » tout en respectant les principes fondamentaux du droit de l'asile.

¹ L'étude annuelle « Fractures françaises », réalisée pour *Le Monde* par Ipsos-Sopra Steria, 64 % des Français assurent ne plus « *se sentir chez [eux] comme avant* » et 66 % estiment que « *les immigrés ne font pas d'effort pour s'intégrer en France* ».