

## L'Europe face aux réfugiés

La crise migratoire est de ce fait une crise européenne, non en raison du volume des arrivées, mais parce qu'elle a dévoilé une profonde division au sein de l'Union.

Angeliki Dimitriadi

L'année 2015 a été la plus meurtrière en ce qui concerne la traversée de la Méditerranée, avec 3 499 personnes mortes ou disparues jusqu'à l'heure. Dans une affluence sans précédents, l'on calcule que 800 000 migrants et réfugiés sont arrivés en Europe à travers la mer jusqu'à la deuxième semaine de novembre. On l'a surnommé « crise migratoire de l'Europe » en grande partie en raison de l'incapacité de l'Europe et l'Union européenne à répondre collectivement à la tragédie humaine qui se déroule sur ses côtes. Cependant, les événements actuels mettent en relief un problème bien plus profond. Le monde est en train de changer et l'Europe reste divisée au sujet de sa fonction dans celui-ci.

Les causes originelles de l'émigration et de l'affluence de réfugiés se sont multipliées et propagées dans le monde entier. De l'Ukraine à la Syrie, et de l'Afghanistan à l'Afrique subsaharienne, l'Europe est entourée d'agitation. Un rapport du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR, 2014) indiquait la sombre perspective mondiale. Pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale, 59,5 millions de personnes se sont vues forcées de se déplacer, suite à la persécution, aux conflits et aux violations des droits de l'Homme. Ce chiffre inclut les déplacements internes, les nouveaux réfugiés et les mouvements régionaux. Cependant, les réponses de l'Europe depuis le début jusqu'à l'heure semblent partagées entre le désir de « fortifier l'Europe » et les responsabilités morales (ainsi que légales) très enracinées dans le tissu politique du continent. Bien qu'il s'agisse d'idées radicalement opposées, elles constituent la base des tentatives européennes de faire face à la migration et l'asile.

### Cadre institutionnel de la migration et l'asile

Depuis la moitié des années quatre-vingt-dix, la gestion de l'émigration et de l'asile est structurée autour de deux piliers : les frontières intérieures ouvertes (la zone Schengen) et le contrôle frontalier extérieur (Dimitriadi, 2014 « Managing Maritime Borders of Europe : Protection through Deterrence and Prevention ? » *Working*

*Paper Series 50/2014*, Athènes : ELIAMEP). L'équilibre délicat entre Schengen et les frontières extérieures a été réaffirmé dans le Traité de Fonctionnement de l'UE avec une mention spéciale au sujet de la nécessité d'une politique commune de contrôle frontalier extérieur (Article 67).

Il existe un cadre institutionnel et légal pour une politique commune sur l'émigration et l'asile, et cela fait un temps qu'il est en vigueur, mais ce serait une erreur que de supposer que ceci a généré une politique commune. De ce fait, la structure et les politiques en vigueur jusqu'à il y a peu se basaient sur les divisions internes et elles les perpétuaient. La crise syrienne et l'arrivée de réfugiés sur les côtes européennes ont permis à ces divisions d'affleurer.

Le contrôle de l'émigration irrégulière est concentré sur la frontière. Celle-ci devient multidimensionnelle en raison des pratiques utilisées pour « la défendre ». Il existe une frontière extérieure physique, avec des clôtures et des gardiens frontaliers. Il existe une frontière virtuelle, avec des systèmes électroniques de surveillance tel EUROSUR, et des bases de données biométriques qui contrôlent la mobilité transfrontalière (par exemple, le Système d'Information sur les Visas, VIS, qui contient actuellement 70 millions d'ensembles de données biométriques de citoyens de tiers pays ayant demandé un visa pour entrer dans l'UE). Et finalement, il existe une frontière intérieure, beaucoup plus abstraite et visible dans les centres urbains où les immigrés sont isolés, et qui est constituée en partie par des politiques de « montrez vos papiers » telles Xenios Zeus en Grèce ou l'opération Mos Maiorum (Conseil de l'Union européenne, 22 janvier 2015) dans divers États membres, qui poussent les immigrés irréguliers à se cacher ou se rendre invisibles, dans une tentative pour éviter d'être détectés.

Cette frontière multidimensionnelle est contrôlée à travers diverses politiques internes et externes (voir Triandafyllidou & Dimitriadi 2014, « Deterrence and Protection in the EU's Migration Policy », *International Spectator : Italian Journal of International Affairs*) et divers organismes (Frontex, Bureau européen d'appui en matière d'asile, EA-SO). Ce contrôle est aussi externalisé, c'est-à-dire que la

Angeliki Dimitriadi, membre invité du Conseil européen des relations internationales (ECFR) et membre chercheur de la Fondation hellénique de politique étrangère et européenne (ELIAMEP).

responsabilité est transférée à de tiers pays qui assument une partie des responsabilités de « contrôle » de l'UE. Du Processus de Barcelone en 1995 jusqu'à l'Approche globale de la question des migrations, l'UE a toujours tenté de forger des alliances dans le domaine de l'immigration, centrées sur le contrôle frontalier, la sécurité des documents de voyage et les accords de réadmission, ainsi que sur l'« européisation » des politiques frontalières des candidats à entrer dans l'UE (la Turquie représente un exemple parfait de ce processus).

Étant donné que le contrôle migratoire se concentre surtout sur la frontière, il est, de par sa nature, préventif et restrictif. Ceci a aussi une influence directe sur sa relation avec l'asile. L'absence de voies légales sûres oblige les demandeurs d'asile à utiliser les mêmes routes et moyens pour arriver en Europe (souvent en ayant recours à des trafiquants). L'apparition de flux migratoires mixtes composés par des émigrés forcés, des émigrés économiques et des demandeurs d'asile est, en grande mesure, une conséquence des tentatives de contrôle exercées sur les frontières. L'importance de ceci repose sur le fait que le système conçu pour gérer les demandes d'asile interagit avec la tentative plus générale de contrôler la mobilité frontalière et, souvent, il est dépassé par celle-ci.

Dans l'UE, on a conçu un système pour garantir les normes communes minimum de traitement des demandes d'asile, les conditions de réception, la détention et le renvoi des demandeurs d'asile refusés. Le Régime d'asile européen commun (CEAS), qui comprenait trois directives et deux régulations (dont ladite Dublin II), représente la première tentative concrète de l'UE de poser les bases d'un espace d'asile européen commun.

### Approche commune mais faible répartition de la charge

**D**ans la conception du contrôle de l'émigration et de l'asile on apprécie un déséquilibre inhérent fortement lié à la géographie. La zone de libre circulation de Schengen est « protégée » par les frontières extérieures et principalement par la Grèce, l'Italie et l'Espagne, et par Malte et Chypre dans une moindre mesure. En vertu de leur localisation géographique, ces pays reçoivent l'immense majorité des arrivées irrégulières. Même si la répartition de la charge est un principe essentiel de l'UE, longtemps la réalité a été que, des 28 États membres, très peu ont réellement été touchés par les flux migratoires irréguliers, et les frontières externes sont celles qui, fondamentalement, ont agi en tant que gardiennes, mais aussi en tant que point d'arrivée.

La conception du système d'asile s'est basée sur ce déséquilibre géographique et l'a perpétué. Le CEAS, de



Des réfugiés syriens arrivent à l'île de Lesbos, Grèce. Novembre 2015. /BULENT KILIC/AFP/GETTY IMAGES

façon semblable à l'approche du contrôle frontalier, répartit la charge encore plus entre les États de la frontière extérieure à travers la Régulation de Dublin, qui exige que les demandes d'asile soient traitées dans le premier pays d'arrivée. La nécessité de les restructurer est devenue clairement évidente en 2015, lorsque la Grèce et l'Italie, mais aussi les Balkans occidentaux, ont commencé à s'effondrer sous le poids de ces arrivées qui exigent une supervision, un traitement, des installations d'accueil, une aide, une interprétation, une assistance médicale et, dans de nombreux cas, un appui psychologique.

Le président de la Commission européenne, Jean Claude Juncker, a présenté une proposition qui ébauchait une façon de répartir la charge de manière permanente, à travers la redistribution des demandeurs d'asile entre les États membres, en se basant sur des quotas. Le mécanisme permanent n'a pas été approuvé et les dirigeants de l'UE, à peu d'exceptions près, ont accepté à contrecœur un mécanisme de relocalisation temporaire de 120 000 personnes en provenance de la Grèce et de l'Italie et de 40 000 autres en provenance des camps de réfugiés du Liban et de la Jordanie (Dimitriadi, 2015, « Europe's dubious response to the refugee crisis, ELIAMEP, Thésis 1/15, Athènes). Cependant, le mécanisme de relocalisation se basait à nouveau sur le Système de Dublin, puisqu'il exigeait que le premier pays d'arrivée traite la demande d'asile et que seulement les Syriens, les Érythréens et les Irakiens dont les demandes seraient acceptées, seraient relocalisés. Initialement, il semblait que l'Allemagne, l'Autriche et la Suède, ainsi que les États frontaliers, allaient faciliter la voie à une politique migratoire plus humanitaire, mais d'autres États membres européens, surtout d'Europe de l'Est, avec la

Hongrie en tête, ont demandé une approche différente basée sur l'idée de l'Europe fortifiée.

### Perspective d'avenir

La crise migratoire est, de ce fait, une crise européenne, non pas en raison du volume des arrivées, mais parce qu'elle a révélé une profonde division au sein de l'UE. Le contrôle migratoire et de l'asile exige des normes et des processus cohérents utiles pour tous et permettant de répartir la charge entre tous. Cet été, l'annonce de la chancelière allemande, Angela Merkel, selon laquelle le Système de Dublin serait suspendu dans le cas des Syriens et qu'aucun quota ne serait établi pour les nouveaux arrivés, a représenté un exemple de leadership moral, mais elle a contribué en grande mesure à la sensation d'un manque de contrôle en Europe et, rapidement, elle est devenue plutôt une partie du problème que de la solution. Les décisions unilatérales génèrent une animosité, interne et externe. L'annonce de l'Allemagne ne se basait pas sur une connaissance réaliste des exigences que les flux migratoires supposent pour le système, l'organisation qu'ils requièrent ou la capacité qu'ils exigent. Le mouvement de réfugiés à travers les Balkans occidentaux a transformé du jour au lendemain des pays comme l'Allemagne en des États « frontaliers », en vertu du volume et des demandes qu'ils doivent affronter. À la différence du Sud de l'Europe, le Nord est protégé de ce phénomène depuis des années et il n'a reçu qu'un nombre raisonnable de demandes.

Au moment de la rédaction de cet article, l'Allemagne et la Suède reculaient peu à peu dans leur hospitalité : la Suède annonçait qu'elle ne pourrait plus accueillir de personnes dans un futur immédiat, tandis que l'Allemagne n'offrait qu'une protection secondaire aux Syriens et supprimait l'option du regroupement familial. Malheureusement, les attentats de Paris vont raviver le discours populiste qui tente de lier les réfugiés au terrorisme, dont de ce fait ils fuient. Mais ce qui constitue le défi fondamental, c'est que l'arrivée continue de réfugiés, l'incapacité de l'Europe à accorder et à appliquer une politique commune (la plupart des promesses de relocalisation et d'aide ne se sont pas encore matérialisées), la menace constante de construire des clôtures exprimée par différents États membres et certains pays de transit ont fait que de nombreuses personnes se montrent sceptiques quant à la capacité de l'Europe de gérer l'immigration irrégulière et la recherche d'asile. Tous les États démocratiques libéraux s'efforcent de restreindre l'entrée des immigrés non désirés et, en même temps, de respecter les droits de l'Homme et les libertés civiles. La sensation de perméabilité frontalière génère une insécurité et remet en question l'idée de souveraineté. Dans une UE à 28 États avec des frontières extérieures terrestres et maritimes, il est probable que cette sensation de perméabilité soit toujours présente.

Depuis 2012, l'Europe a dû affronter de multiples « crises », avec un nombre élevé d'arrivées en Italie et en Grèce, où les côtes libyennes et turques ont servi, respec-

tivement, de point de départ. L'effondrement de l'État libyen et l'accablante présence de Syriens (officiellement, ils sont deux millions accueillis) en Turquie ont supposé une charge considérable pour ces deux pays. Mais tous deux désireraient une certaine réciprocité, en échange d'avoir assumé la fonction de gardiens frontaliers de l'Europe. Le sommet de La Valette (11-12 novembre), devait aborder le déséquilibre de la relation entre l'Afrique et l'UE, mais il n'est pas arrivé à bon port. Les dernières négociations entre l'UE et la Turquie au G-20 ont représenté le premier pas pour accepter à contrecœur l'importance de la Turquie, en tant que nouveau gardien des frontières extérieures de l'Europe. Le sommet prévu pour la fin novembre entre l'UE et la Turquie pourrait avoir pour conséquence que ce pays assume la charge de la gestion en échange d'une aide de trois milliards d'euros en deux ans et d'autres concessions de l'UE. Mais l'externalisation a rarement représenté une solution bonne ou durable (par exemple, l'accord entre l'Italie et la Libye).

Il s'agit, de ce fait, d'une mesure temporaire pour une Union qui reporte toujours le moment d'affronter le problème plus général de comment elle conçoit l'avenir de la collaboration entre ses membres, dans un monde changeant où la différence entre réfugié et migrant est de moins en moins claire. Les frontières sont poreuses et l'on a besoin d'un leadership moral et politique.

Par bon temps, jusqu'à 6 000 personnes peuvent aborder l'île de Lesbos. Elles sont reçues par des volontaires et des organisations de la société civile, étant donné que l'État grec s'est montré de plus en plus incapable de répondre aux demandes que ces arrivées supposent pour le système. La supervision et le registre préliminaire devraient s'effectuer dans les centres que le pays doit supposément faire fonctionner. De là, les réfugiés et les émigrés voyageront vers Athènes. Les plus malchanceux devront rester en Grèce en attendant d'obtenir l'argent pour poursuivre leur voyage. Ceux qui disposent des fonds, se rendront vers les Balkans occidentaux pour poursuivre leur route vers le Nord de l'Europe. Environ 60 % d'entre eux seront d'origine syrienne et auront fui la guerre, l'EI et le régime d'Al Assad, les conditions qui empirent dans les camps de Jordanie et du Liban, ou bien l'impossibilité de rester en Turquie, où (jusqu'à il y a peu) il leur était interdit de travailler. Au fur et à mesure qu'ils avanceront vers le Nord de l'Europe, ils entreront en contact avec des amis et des parents et il est possible qu'ils changeront leur destination finale en fonction de l'information qu'ils recevront. Dans ce fragile équilibre, l'incapacité d'un État membre à se montrer à la hauteur du défi peut conduire à l'échec de tous les États.

L'arrivée des réfugiés en Europe est en train de transformer le continent du jour au lendemain. La façon dont l'Europe répondra à la crise peut servir à transformer l'Union et la zone Schengen, mais aussi sa relation avec de tiers pays. Nous avons là une occasion pour que l'Europe affiche ses valeurs et son éthique, et qu'elle choisisse la place qu'elle veut occuper dans le monde et la façon dont elle veut que les autres la perçoivent. ■