



le cercle - réfléchir les droits de l'homme
think-tank de la Licra

Note du Cercle

L'Europe et la crise des réfugiés



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

Introduction

Depuis ces vingt-cinq dernières années, l'Union européenne a été mise au défi de la question migratoire et confrontée à des mouvements migratoires appartenant à des profils divers: regroupement familial, demandeurs d'asile, étudiants, élites qualifiées, migrants à la recherche de travail, mineurs isolés. Contrairement au passé, les migrations de travail sont devenues très faibles en nombre en Europe par rapport aux autres flux, de regroupement familial, d'asile, d'études. L'Union européenne reste la première destination migratoire au monde en terme de flux, devant les Etats-Unis (seconds), les pays du Golfe (troisièmes), la Russie (quatrième), autres grands pôles migratoires. Mais, alors que les flux Sud-Nord occupent l'essentiel des débats, les flux se dirigeant vers le sud de la planète (120 millions environ : Sud-Sud et Nord-Sud) ont rejoint en nombre les flux se dirigeant vers le Nord (120 millions environ : Sud-Nord et Nord-Nord), pour 260 millions de migrants internationaux, soit 3, 5% de la population mondiale. Il s'y ajoute 740 millions de migrants internes dans leurs propres pays : un milliard d'habitants est donc en situation de migration sur sept. De nouveaux migrants, les femmes (51% des migrants internationaux), les déplacés environnementaux (au nombre de 40 millions), les flux de réfugiés (65 millions), les mineurs isolés, les seniors installés au soleil, les migrations Nord-Nord liées à la crise économique en Europe expliquent cette redistribution des migrations à travers le monde¹.

Aujourd'hui, l'Union européenne connaît un afflux de réfugiés sans précédent en 2015, puis en recul depuis 2015) car elle est entourée de pays en guerre ou en conflit intérieur, qui ont produit des flux de réfugiés au sens large (plus souvent demandeurs d'asile que migrants à la recherche de travail, mais tous migrants forcés) d'une ampleur exceptionnelle, avec 625 000 demandeurs d'asile en 2014, plus d'un million en 2015 d'après le HCR, contre environ 200 000 par an en moyenne les années précédentes et 250 000 aujourd'hui. Rappelons toutefois qu'au lendemain de la chute du rideau de fer, l'Europe avait été confrontée, au début des années 1990 à 500 000 demandes d'asile par an, venues de l'est en y incluant l'ex-Yougoslavie, sans compter les désenchevêtrements ethniques dont les Aussiedler (Allemands ethniques) ont formé les plus gros contingents (deux millions sont venus s'installer en Allemagne en y acquérant la nationalité allemande, alors fondée sur le droit du sang). Ces flux viennent actuellement de Syrie (5 millions ont migré à l'étranger , 7 millions sont déplacés internes en Syrie et plus de la moitié des réfugiés à l'extérieur sont en Turquie), d'Irak, de Libye (ancien filtre des migrations sub-sahariennes vers l'Union européenne, par le biais d'accords bilatéraux conclus notamment avec l'Italie), de la corne de l'Afrique (Erythrée, Somalie), d'Afghanistan et du Kosovo.

Après une période de frilosité et d'atermoiements, le discours, le 7 septembre 2015, d'Angela Merkel, déclarant l'Allemagne prête à accueillir 800 000 demandeurs d'asile durant l'année 2015 et la proposition de M. Juncker de partager 160 000 demandeurs d'asile entre les pays européens ont lancé les bases d'un nouveau tournant migratoire. Les valeurs de l'Union européenne : solidarité entre pays européens, respect des droits de l'homme et du droit d'asile sont alors mises à l'épreuve de la réalité.

¹ Catherine Wihtol de Wenden, *Les nouvelles migrations. Hommes, lieux, politiques*. Paris, Ellipses, 2013

La photo, diffusée dans le monde entier, du petit Syrien de trois ans mort sur la plage turque de Bodrum suite au naufrage du bateau conduisant sa famille de Syrie vers la Grèce à l'automne 2015 ont participé à cette remise en question de l'approche sécuritaire qui a dominé la politique d'immigration et d'asile en Europe, marquée par la dissuasion, la répression et la criminalisation du séjour irrégulier. On compte en effet 30 000 morts aux portes de l'Union européenne de 2000 à 2015 et six morts par jour du 1^{er} janvier au 31 Août 2015 en méditerranée, soit 3000 morts pour l'ensemble de l'année 2015, 1700 morts en méditerranée depuis le début de 2018.

Les facteurs de la migration vers l'Europe

Ces quelques chiffres masquent la diversité des migrants et des raisons de migrer. La polémique qui s'est installée récemment entre les « mauvais » migrants et les « bons » réfugiés est un faux débat car les réfugiés et demandeurs d'asile sont tous des migrants au sens de la définition du département de la Population des Nations Unies (toute personne née dans un pays et qui vit dans un autre pays pour une durée égale ou supérieure à un an). Elle présente de plus le risque d'opposer les Sub-sahariens aux Proche orientaux, non sans quelque classification ethnique opposant les Africains aux Arabes. Dans la réalité, beaucoup de migrants ont été, ces dernières années, des flux mixtes : partis à la recherche de travail, fuyant des pays en crise et ne leur offrant aucun avenir à leurs yeux. L'absence d'espoir, quelle qu'en soit la cause, est souvent à la source de la décision de quitter des pays mal gouvernés, instables, insécurisés et corrompus (régimes sans alternance, en proie au clientélisme, aux ressources très inégalement distribuées, avec un marché du travail très étroit pour une population majoritairement jeune). Elle nourrit la cause des « harragas », ces « grilleurs de frontières » entre le Maghreb et l'Europe, qui recourent à des passeurs pour s'offrir une autre vie, ou ces migrants transsahariens, prêts à tout pour vivre ailleurs.

Mais la cause essentielle des départs récents est la guerre, l'instabilité et la violence politiques : en Erythrée, en Somalie, en Syrie, en Irak, en Libye. Si, au sud, on est souvent face à des « flux mixtes » d'hommes jeunes venus seuls fuyant la situation économique et politique sévissant chez eux, au Proche Orient la plupart des nouveaux venus sont des familles de demandeurs d'asile. Tous ne correspondent pas à la définition de la persécution individuelle telle qu'elle est définie dans la Convention de Genève de 1951 sur l'asile, aussi beaucoup ne parviennent donc pas à obtenir le statut de réfugié avec de scores inégaux selon les pays d'accueil européens en fonction des nationalités concernées.

Un autre facteur de départ est l'information dont disposent les migrants, souvent connectés aux nouvelles technologies (internet, téléphones portables) et à la télévision qui nourrit souvent les imaginaires migratoires. La plupart sont bien scolarisés, urbains, diplômés et ne se contentent pas du fatalisme des anciens. Les transferts de fonds (460 milliards de dollars envoyés en 2017 dans les pays d'origine, soit plus de trois fois chaque année l'aide publique au développement) alimentent aussi les fantasmes et rendent les régions de départ dépendantes des devises. Les migrants, volontaires et forcés, se définissent volontiers comme entrepreneurs d'eux-mêmes et la migration fait partie des options et des fiertés de leur horizon de vie,

après l'odyssée moderne du voyage défiant les frontières. Ils sont soutenus dans leurs projets par l'offre de passage, devenue une économie florissante dans les lieux de départ et de transit, à la mesure de la difficulté de franchir les frontières sans visas : il peut s'agir de petites barques de pêcheurs (pateras, cayucos en Espagne), de zodiacs chez les harragas, de pirogues chez les Sub-Sahariens, ou de grands cargos affrétés par des trafiquants de plus grande ampleur, contenant jusqu'à 700 personnes, pour traverser la méditerranée d'est en ouest, souvent abandonnés en cours de route par les passeurs.

Dans un monde où le droit de migrer est l'une des plus grandes inégalités du monde car il dépend de la nationalité qui définit la possibilité de voyager avec ou sans visa, ceux qui empruntent les voies de la migration irrégulière transsaharienne puis méditerranéenne, ou turque, grecque et ex-Yougoslavie par la route des Balkans, sont le fruit d'une sélection parmi les jeunes. Il faut être en bonne santé, déterminé, capable d'affronter les difficultés de tous ordres du voyage, avoir accumulé un pécule qui peut atteindre jusqu'à 30 000 euros, et avoir pour projet de vivre à l'étranger une durée suffisamment longue pour régulariser sa situation. On est loin du migrant de main d'œuvre venu en Europe par les services du patronat comme dans les années 1960, aisément régularisé et animé par le projet de retour au pays. Certains ont travaillé dans les pays qu'ils traversent comme les Sub-Sahariens en Libye, et ont perdu leur emploi à cause du chaos qui y règne, d'autres ont été victimes de la guerre qui sévit chez eux (Syrie, Libye), d'autres n'ont pas trouvé après la guerre d'opportunités d'emploi (Afghanistan) et sont chômeurs dans des pays où le taux de chômage atteint 40% de la population chez les jeunes. Tous voient dans l'Europe une terre de paix, de sécurité, de respect des droits et d'avenir pour eux et leurs enfants.

L'Europe, un continent d'immigration malgré lui

L'Europe, ancienne terre de départ, ne s'est jamais pensée comme continent d'immigration et celle-ci apparaît illégitime à beaucoup de ceux qui refusent cette réalité car l'Europe a longtemps été une terre de départ vers les grandes découvertes, la colonisation, le commerce international, les missions étrangères, le peuplement de pays vides. Il y a un siècle on comptait 5% de migrants internationaux sur la planète contre 3, 5 % aujourd'hui : la plupart étaient des Européens car l'Europe était aussi très peuplée par rapport à d'autres continents. Puis, les migrants sont venus durant la période de croissance, à un moment où beaucoup de pays européens manquaient de main d'œuvre pour leur économie minière, industrielle ou agricole, et de reconstruction après les deux guerres mondiales et qui requérait surtout des « bras ». Tous les pays de l'Union européenne sont signataires de la Convention de Genève sur l'asile de 1951 et partagent entre eux les valeurs fondamentales de droits de l'homme qui font partie du projet politique européen. Ces pays sont pourtant traversés par la poussée de l'extrême droite qui a mis la lutte contre l'immigration en tête de son programme.

Depuis les années 1990, l'Union européenne n'a cessé de multiplier les initiatives destinées à dissuader les nouveaux arrivants : passage des questions d'immigration et d'asile du troisième au premier pilier communautaire (traité d'Amsterdam) en

faisant de l'immigration un thème sécuritaire, responsabilisation des transporteurs et privatisation de certains agents de contrôle des frontières, mise en place du système intégré de vigilance externe (SIVE) le long des côtes méditerranéennes, restriction du droit d'asile (notion de pays sûr, de pays tiers sûr, de demande manifestement infondée, amendement Aznar de 1997 rendant très difficile la demande d'asile d'un pays européen à un autre), tentatives d'eupéanisation du droit d'asile avec les accords de Dublin I (1990), principe du « one stop, one shop » (Dublin II, 2003) selon lequel un demandeur d'asile doit obligatoirement voir traitée sa demande dans le premier pays d'accueil européen où il a mis le pied, un dispositif partiellement amendé avec les accords de Dublin III (2014), informatisation des empreintes digitales (Eurodac, 2000) pour identifier les demandeurs d'asile frauduleux dans plusieurs pays de l'Union, militarisation des frontières extérieures et mise en commun des forces policières pour les protéger (Frontex, 2004). Un arsenal d'accords bi et multilatéraux entre pays européens et pays extra-européens (près de 300) situés de l'autre côté des frontières extérieures de l'Europe à des fins de reconductions aux pays de départ ou de transit des déboutés du droit d'asile et des sans-papiers est venu compléter le dispositif.

La gestion des frontières extérieures de l'Europe, hier secondaire par rapport à la libre circulation intérieure établie par les accords de Schengen de 1985, est devenue l'objectif essentiel. On pensait en effet il y a trente ans, lors de l'adoption de ces accords, que l'ère des migrations de masse était terminée, que les non Européens retourneraient chez eux grâce aux politiques de retour, que la mobilité interne des Européens augmenterait significativement, qu'il y aurait substitution des nationaux et des Européens sur le marché du travail hier occupé par des immigrés nord-Européens et que les politiques de développement des pays de départ seraient une alternative aux migrations. Or, la plupart de ces scénarii se sont trouvés erronés : les Européens ont été peu mobiles pour travailler en Europe jusqu'en 2004, date de l'ouverture de l'Union à dix nouveaux pays européens, il n'y a pas eu de substitution sur le marché du travail compte tenu de la très forte segmentation de celui-ci, les retours, peu nombreux, ont été un échec. Quant aux politiques de développement, elles n'ont pas offert une alternative aux migrations et les quelques initiatives tournées vers la rive sud de la méditerranée (accords de Barcelone de 1995 à 2005, Union pour la Méditerranée en 2007) n'ont pas été en mesure d'offrir un pendant à l'ouverture à l'est de l'Europe. Enfin, des crises telles que celle des grands lacs en Afrique, le conflit de l'ex-Yougoslavie et la crise algérienne ont produit des demandeurs d'asile très éloignés de ceux prévus par la Convention de Genève : des demandeurs aux profils collectifs en raison de motifs sociaux, ethniques, religieux, des victimes de la société civile et non des Etats dont ils provenaient, d'où la plus grande difficulté de prise en compte de leur candidature à l'asile.

Le résultat a été une très grande frilosité des politiques d'immigration et d'asile, tournées essentiellement vers le pôle sécuritaire et la forte dépendance de celles-ci à l'égard des opinions xénophobes de nombreux pays européens, assorties d'un repli vers la gestion nationale des migrants du fait de l'attachement des pays européens à leur souveraineté dans ce domaine : appel à la fermeture des frontières nationales (comme cela a été le cas entre la France et l'Italie à Vintimille en 2011 et 2015, puis entre la Bulgarie et la Grèce, l'Allemagne et l'Autriche en 2015) et hostilité à l'imposition de « partage du fardeau » entre Européens de l'Union par de

nombreux nouveaux pays européens de l'est. L'Europe peine toujours à considérer l'immigration comme partie prenante de son identité en construction, alors qu'elle joue les valeurs sur lesquelles elle a été fondée à travers l'accueil fait aux demandeurs d'asile.

Des réponses peu lisibles

Face aux flux auxquels elle a été confrontée depuis ces dernières années, l'Union européenne a répondu par le contrôle renforcé des frontières, la lutte contre l'immigration clandestine, les tentatives d'harmonisation « par le bas » du droit d'asile (notion de pays sûr, notamment). Cette position restrictive a accru l'influence des passeurs et provoqué des milliers de morts, transformant la méditerranée en un vaste cimetière. On en compterait 40 000 depuis les années 1990.

La première difficulté d'une réponse solidaire a été le fait que les pays européens ont été inégalement confrontés à l'afflux d'immigrés et de demandeurs d'asile. De loin, l'Allemagne est le premier pays d'immigration en Europe avec 7 millions d'étrangers et le pays qui a accueilli les trois quarts de la demande d'asile en Europe depuis 25 ans. Elle forme avec la France, le Royaume Uni et la Suède le peloton de tête pour l'accueil des demandeurs d'asile en termes de chiffres depuis cinq ans. Pour ce qui est du nombre d'étrangers, la France qui était le second pays d'immigration jusqu'aux années 2000, est devenue le 5^{ème}, devancée par l'Espagne, l'Italie et le Royaume Uni.

La seconde est la difficulté d'harmoniser l'asile sans une politique étrangère commune des différents Etats. L'harmonisation de la délivrance du statut de réfugié est souvent rendue complexe en Europe par les différences d'interprétation des conflits d'un pays européen à un autre car chaque pays a sa diplomatie, son histoire, ses voisins, ses accords politiques et commerciaux et ne donnera pas la même réponse à un même demandeur selon le risque que celui-ci présente de faire jurisprudence pour des profils analogues vers tel ou tel pays européen. De plus le positionnement géographique entre en ligne de compte : tandis que l'Italie a accueilli le plus de migrants maghrébins et sub-sahariens, notamment sur ses îles comme Lampedusa, et que d'autres îles comme Malte ou Chypre ou les îles grecques de Lesbos, Kos et Samos ont dû également gérer l'accueil des touristes et celui des demandeurs d'asile sur des espaces restreints, la Grèce a vu arriver par voie terrestre également l'essentiel des Syriens et des autres Proche et Moyen Orientaux frappés par la guerre : Afghans, Irakiens. La voie terrestre, via la traversée de la frontière gréco-turque, en Thrace s'est révélée moins dangereuse que la voie maritime et a conduit à la fermeture de la frontière entre la Hongrie et la Serbie, la Bulgarie et la Turquie.

Enfin, la troisième raison des réticences des Etats à l'eupéanisation de l'asile réside dans leurs politiques intérieures, habitées par la montée des extrêmes droites attachées au symbole des frontières.

Aussi, les réponses des pays européens ont été marquées par le défaut de solidarité : quand l'Italie a décidé, en novembre 2013, suite au décès de 366 morts et à un deuxième naufrage de 400 morts au large de Lampedusa, de monter l'opération Mare Nostrum, c'est face au constat de l'indifférence des pays européens du nord et de l'est face aux arrivées massives en méditerranée. Quand, en mai 2015, la Commission européenne a proposé de répartir 40 000 demandeurs d'asile entre les pays de l'Union selon leur population et leur richesse, la réponse des Etats a été un non catégorique en raison de leur volonté de ne pas se laisser imposer des quotas, au nom de l'exercice de leur souveraineté. Ce n'est que le 7 septembre 2015 que la tendance a basculé suite au discours d'Angela Merkel. Mais une nouvelle fracture est-ouest entre pays hostiles ou favorables à l'accueil s'est dessinée suite à l'annonce de partage obligatoire et permanent par M. Juncker de 120 000 demandeurs d'asile syriens entre pays européens. Le caractère durable de ce partage imposé a été écarté dès le 15 septembre par les plus récalcitrants (Royaume Uni, Irlande, Danemark, Hongrie, Slovaquie, mais aussi République tchèque, Pologne, Roumanie). La France se situe aujourd'hui à 180° par rapport à ses positions antérieures hostiles à l'imposition de quotas par l'Union européenne et a accepté le chiffre de 24 000 proposé par M. Juncker. La dernière leçon donnée à ses voisins européens revient à l'Allemagne, qui a fermé ses frontières avec l'Autriche pour signifier la nécessité de solidarité de tous les pays européens. Rappelons que l'Union a déjà reçu plus d'un million de demandeurs d'asile depuis 2015 et qu'une ligne de fracture s'est dessinée entre l'Europe de l'ouest qui applique les accords de Genève et les pays dits de Visegrad (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie) qui font défaut au partage du « fardeau » dans l'accueil de nouveaux venus. La route des Balkans, où les frontières se referment les unes après les autres avec des barbelés lors de la traversée de ces pays par les colonnes de réfugiés a été un symbole de ce défaut de solidarité. Une porte de sortie a été tentée par l'Union européenne dans sa tentative de renforcer les frontières externes de l'Europe : en construisant des « hot spots » (lieux d'accueil et de rétention des nouveaux arrivants) dans les deux principaux pays d'arrivée, l'Italie et la Grèce, faute de pouvoir conclure avec les pays de la rive sud de la méditerranée, et la diplomatie conduite avec la Turquie (accord de mars 2016). Trois milliards d'euros, renouvelables une fois, ont été accordés en échange de son engagement à contenir dans le pays les nouveaux arrivants, mais les négociations d'entrée dans l'Union européenne n'ont pas été réouvertes et le débat sur la suppression des visas pour les Turcs entrant en Europe n'a pas eu lieu, même si la Turquie a aujourd'hui un solde migratoire négatif avec davantage de Turcs retournant en Turquie que de Turcs quittant la Turquie pour aller travailler en Europe. Un autre instrument de contrôle des frontières a été décidé avec le sommet euro-africain de La Valette, en novembre 2015 où il s'est agi de poursuivre la politique de partenariat avec les pays du sud en échange d'une aide au développement, de la facilitation des visas pour les saisonniers et qualifiés et d'une aide au retour financée par un fonds créé à cet effet.

A Malte également, un bureau d'harmonisation de l'asile à Malte cherche depuis plusieurs années à harmoniser les critères de délivrance du statut de réfugié entre les différents pays européens pour lutter contre le pouvoir discrétionnaire des Etats-membres.

Conclusion : quelles solutions ?

Elles sont peu visibles à présent, même quand elles existent. Tout d'abord, un dispositif de protection temporaire, prévu par une directive européenne de 2001 pour les Kosovars aurait pu être appliqué, mais il semble avoir été oublié dans les débats récents. Les discussions européennes ont aussi lancé l'idée de « hot spots », des centres organisés par des agences européennes pour accueillir les demandeurs d'asile dans des lieux d'arrivée en Italie et en Grèce. Le système de Dublin II, qui consiste à renvoyer les demandeurs d'asile dans le premier pays où ils ont mis le pied serait à revoir car il crée beaucoup d'effets pervers, comme à Calais, où ont campé 6000 personnes dans l'attente de traverser la Manche et de pénétrer au Royaume Uni. On peut aussi relancer le débat d'une diversification des voies d'ouverture des frontières à davantage de catégories de migrants, afin d'éviter que tous ne s'engorgent dans la filière de l'asile, grâce à un plus grand accès au marché du travail des étrangers non communautaires. Si l'immigration économique était plus ouverte qu'à présent, certains flux dits « mixtes » choisiraient cette voie plutôt que la demande d'asile. Les flux dits « mixtes », couplant recherche d'emploi et fuite de pays où l'insécurité règne pourraient y trouver un débouché sans demander l'asile. Ce fut le cas, dans le passé, des Portugais qui ne sont pas entrés en France comme demandeurs d'asile mais comme sans papiers et régularisés par la suite à la demande de leurs employeurs. Une politique de visas plus diversifiée, notamment pour les jeunes migrants (étudiants, touristes, recherche d'emploi, création d'entreprise) constituerait en effet une réponse à l'absence d'espoir des nouveaux arrivants et aux besoins d'immigration qualifiée et non qualifiée face au vieillissement de l'Europe. Une autre solution serait la suppression de la préférence européenne à l'emploi qui date de 1994 et a conduit à des pénuries sectorielles de main d'oeuvre (liste des métiers dits en tension). Enfin, l'ouverture plus grande au statut de réfugiés permettrait de légaliser beaucoup de demandeurs d'asile antérieurs à la crise syrienne qui s'interrogent sur leur avenir, une fois déboutés et leur ouvrir l'accès au marché du travail. Rappelons qu'au temps de l'accueil des Vietnamiens, les taux de reconnaissance des demandeurs d'asile atteignaient les 80%. Les conflits et leur résolution par les Européens et les pays concernés semble être une entreprise de longue haleine, et faire la guerre aux migrants et aux réfugiés ne servira à rien. Il convient plus que jamais d'inverser la logique en considérant que le droit de migrer est un principe universel et la possibilité de fermer les frontières, la marge de manœuvre laissée aux Etats en fonction de leur contexte et de l'exceptionnalité de la situation. Car si crise il y a, c'est bien de crise de la solidarité et de la dissuasion qu'il s'agit.

Octobre 2018

Les contenus des notes et des entretiens du Cercle de la Licra ne représentent ni les positions du Cercle de la Licra ni celles de la Licra mais nourrissent nos réflexions communes. Ils peuvent en revanche faire l'objet de propositions après discussion au sein du Bureau Exécutif de la Licra et d'un vote au Conseil Fédéral de la Licra.