



INTERFACE :

Crise des Réfugiés



UNE TRIPLE CRISE

C'est une crise migratoire historique. Jamais, depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, l'Europe n'a connu un tel afflux de réfugiés – plus d'1 million en 2015. Une crise de solidarité aussi puisque les États membres de l'Union n'ont toujours pas réussi à s'entendre, et que certains pays entendent ériger des murs à leurs frontières (Hongrie, Pologne, Autriche...). Enfin, une crise existentielle : la crise des réfugiés met à mal notre culture des frontières ouvertes sur les autres, et notre capacité à relever en commun les défis.

Dans les faits, l'Europe n'a pas su proposer de solution commune et encore moins d'action commune au conflit syrien. Pour tenter de maîtriser l'afflux des réfugiés, l'UE a, en mars, signé un accord avec la Turquie qui revient à déléguer à ce pays ce que les États membres n'ont pas réussi à régler. On peut y voir un premier pas mais cette démarche doit être confortée par une vision géostratégique d'ensemble : la Turquie pourrait être considérée comme « Etat associé », pour reprendre les termes de Philippe Herzog, mais, dans le même temps, devrait assumer toutes les responsabilités qui y sont associées. Cette crise, qui dévoile de si profondes détresses humaines, devrait conduire l'Europe à un sursaut coordonné, et avant tout humain.

Clotilde WARIN et Anne MACEY

EUROPEANISATION DU DROIT D'ASILE (P. 2-3)

Corinne BALLEIX | *Politologue*

DROITS DES MIGRANTS (P. 4)

Catherine WITHOL DE WENDEN | *Politologue au CNRS*

BESOIN D'UNE POLITIQUE GLOBALE (P. 5)

Peter SUTHERLAND | *Représentant spécial de l'ONU*

MARCHE DU TRAVAIL ET MIGRANTS (P. 6 et 7)

Jose Silva PENEDA | *Conseiller principal à EPSC*

Séverine FERAUD | *Senior Adviser BDA*

CRISES EXTERIEURES NON RESOLUES (P. 8 -9)

Nicole GNESOTTO | *Professeur au CNAM*

PROCESSUS DE KHARTOUM (P. 10 -11)

Dame Rosalind MARSDEN | *Chercheure associée Chatham House*

NON, SCHENGEN N'EST PAS MORT (P. 12-13)

Hervé JOUANJEAN | *Vice-président Confrontations*

FRONTIERES EXTERIEURES POUR L'EUROPE (P. 14-15)

Michel FOUCHER | *géographe, diplomate*

NOS RECOMMANDATIONS (P. 16)

www.confrontations.org

communication@confrontations.org



QUELLE SOLIDARITE EUROPEENNE EN MATIERE D'ASILE ?

CORINNE BALLEIX | politologue, auteur de la « Politique migratoire de l'Union européenne »



Le nombre de demandeurs d'asile connaît une augmentation historique en Europe. Pour répondre à cette crise, la Commission européenne propose une réponse commune et solidaire. Mais les États membres sont-ils prêts à accepter des mécanismes de répartition ? Et sur quels critères ?

Dans un contexte de crises durables aux portes de l'Europe, 625 000 personnes ont sollicité l'asile dans l'Union européenne en 2014, selon les chiffres d'Eurostat(1), contre moins de 435 000 en 2013. Aux frontières extérieures de l'Union européenne, l'Italie a enregistré 65 000 demandes d'asile, la Hongrie, 43 000, la Grèce, 9 500. Mais d'autres États membres ont été confrontés à des nombres parfois bien supérieurs de demandes d'asile : il y en a eu 203 000 en Allemagne, 81 000 en Suède, 63 000 en France. Inversement, l'Estonie n'a enregistré que 155 demandes d'asile, la République slovaque, 330, la Lettonie, 375. Or, la politique migratoire est censée être régie par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres(2). Dans ce contexte, comment organiser une répartition solidaire des migrants ?

Pour répondre à cet objectif, le règlement Dublin(3) fixe des critères de désignation de l'État membre responsable

de l'examen d'une demande d'asile, l'État dans lequel entre le migrant ayant

« Un agenda européen pour la migration a été proposé en mai par la Commission européenne »

l'obligation d'enregistrer ses empreintes digitales dans le système d'informations Eurodac(4). Des critères de proximité familiale sont censés prévaloir mais, complexes à mettre en œuvre, ils sont peu utilisés, ce qui conduit le plus souvent à désigner l'État de première entrée comme l'État d'accueil, qu'il importe aussi de responsabiliser pour qu'il assure le contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen. En réaction, la Grèce et l'Italie n'enregistrent pas toujours dans le système Eurodac les migrants, les laissant partir demander l'asile dans d'autres États membres, ce dont atteste les chiffres de l'asile. En outre, les transferts entre États membres de demandeurs d'asile sont très peu nombreux, en raison de leurs coûts et de leur complexité. En 2011, selon la Cimade, seuls 1,7 % de demandeurs d'asile

en France ont fait l'objet d'un transfert. Prenant acte des difficultés d'accueil de la Grèce, les Cours européennes ont suspendu les transferts vers ce pays(5). De même, en novembre 2014, la Cour européenne des Droits de l'Homme, dans l'arrêt Tarahkel, a condamné le transfert d'une famille vers l'Italie, jugeant que les autorités italiennes n'étaient pas en mesure d'accueillir de manière adaptée cette famille(6).

Ces dysfonctionnements nourrissent des remises en cause de la libre circulation des personnes à l'intérieur de l'espace Schengen(7). Ainsi, en octobre 2013 les États membres ont adopté une révision de la gouvernance de l'espace Schengen qui élargit les possibilités qu'ils ont de réintroduire des contrôles aux frontières intérieures en cas de déficiences sérieuses et persistantes d'un État membre dans le contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen.

Clef de répartition pour les relocalisations

Afin de répondre au drame des naufrages de migrants en Méditerranée du début de l'année 2015, la Commission a présenté en mai 2015 un Agenda européen pour la migration. Elle y propose des mesures novatrices, d'urgence et de plus long terme pour améliorer la solidarité entre États membres dans le traitement des « personnes en besoin manifeste de protection », en particulier Syriens, Irakiens et les Érythréens, dont les demandes d'asile sont accueillies favorablement dans plus de 75 % des cas. Elle propose en effet la mise en place d'un mécanisme de relocalisation obligatoire d'urgence, visant à répartir(8) sur deux ans 40 000 personnes « en besoin manifeste de protection »(9) à partir de l'Italie et la Grèce, vers les autres États membres. La Commission définit une clef de répartition des personnes à relocaliser entre États membres qui inclut les critères suivants : Produit national brut (à hauteur de 40 %), population (40 %), taux de chômage (10 %), nombre de demandeurs d'asile et réfugiés déjà accueillis par

CONFRONTATIONS



l'État (10 %). En contrepartie, des équipes de l'agence FRONTEX, du Bureau européen d'appui en matière d'asile, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et des États membres seraient mobilisées, au sein de centres d'attente (« hot spots ») en Italie et en Grèce. Elles prêteraient main-forte aux autorités sur place pour enregistrer les migrants et distinguer

parmi eux, les demandeurs d'asile

« ordinaires »,

les personnes en besoin

manifeste de protection, susceptibles d'être relocalisées, et les « migrants irréguliers », qui devraient être éloignés rapidement. Par ailleurs, la Commission a adopté une recommandation invitant les États membres à se répartir la réinstallation, à partir de pays tiers(10), sur deux ans, de 20 000 personnes identifiées par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. La Commission pourra le cas échéant proposer un système obligatoire de réinstallation.

« Les États membres doivent poursuivre leurs efforts pour mettre en place un système de solidarité migratoire »

Plus de 40% des arrivants par voie maritime sont Syriens

Mais, ce mécanisme obligatoire de répartition, jugé trop contraignant par les États membres, a été clairement écarté lors du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015(11). Outre un accroissement de l'aide d'urgence destinée aux États membres se trouvant en première ligne – Italie et Grèce – c'est sur une base volontaire qu'a été décidée une répartition

d'urgence des migrants entre les États membres lors du Conseil Justice et Affaires étrangères extraordinaire du 20 juillet : les États membres ont ainsi décidé de réinstaller 22 504 personnes, ce qui va au-delà de l'objectif des 20 000 réinstallations, et de relocaliser 32 250 personnes, l'objectif de 40 000 relocalisations devant être atteint d'ici la fin de l'année 2015.

Cependant, ces avancées sont rapidement apparues dépassées : les demandes d'asile avaient augmenté au premier trimestre 2015 de 86 % par rapport au premier trimestre en 2014, et le nombre des primo-demandeurs d'asile atteignait 185 000 personnes(12). Elles ont cependant explosé au cours de l'été : entre janvier à juin 2015, la Hongrie a enregistré 65 415 demandes d'asile, contre 43 000 en 2014, et entre janvier et juillet 2015, Allemagne a reçu 188 486 demandes d'asile, contre 203 000 en 2014(13). En réaction, la Commission a présenté le 9 septembre une nouvelle proposition de relocalisation d'urgence de 120 000 personnes en faveur de l'Italie, la Grèce, et la Hongrie, ainsi qu'un mécanisme permanent et obligatoire de relocalisation, de nouveau fondé sur une clé de répartition entre États membres(14).

Le Conseil « Justice et Affaires intérieures » et le Conseil européen vont poursuivre les efforts pour mettre en place un système de solidarité migratoire. Espérons qu'il puisse être à la hauteur des principes que l'Union européenne affirme et des défis auxquels elle est confrontée.

Septembre 2015

1) Eurostat, n° 53/2015, 20 mars 2015.

2) Article 80 TFUE du Traité de Lisbonne.

3) Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.

4) Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.

5) CEDH, 21 janvier 2011, MSS c/Belgique et Grèce, req. n° 30 689/09. CJUE, 21 déc. 2011

6) CEDH, 4 novembre 2014, Grande chambre, Tarakhel c/ Confédération helvétique, n° 29217/12.

7) Règlement (UE) 1051/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (CE) n° 562/2006.

8) European Commission, Proposal of a Council decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, COM(2015) 286 final, 27.05.2015.

9) Conseil européen extraordinaire, « Déclaration », 23 avril 2015.

10) European Commission, Commission recommendation of 8.06.2015 on a European resettlement scheme, C(2015).

11) Solution conforme au point o) des conclusions du Conseil européen du 23 avril 2015.

12) Cf. Eurostat communiqué de presse, n° 112/2015, 18 juin 2015.

13) L'Obs Rue89, « Demandeurs d'asile, la carte et les chiffres pour comprendre », 3 septembre 2015, <http://rue89.nouvelobs.com/2015/09/03/demandeurs-dasile-carte-les-chiffres-comprendre-261038>

14) European Commission, Proposal for a Council decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy, Greece and Hungary, COM(2015).

DROITS DES MIGRANTS, DEVOIRS DE L'EUROPE

CATHERINE WITHOL DE WENDEN | politologue (CERI), directrice de recherche au CNRS, spécialiste de la migration



Comment faire face à la crise migratoire alors qu'au sein des opinions publiques en Europe, les positions nationalistes, voire de rejet de l'autre, semblent prévaloir ? N'est-il pas temps que chaque État membre accepte de prendre sa part de responsabilité notamment en accueillant sur son sol une partie de ces migrants.

Durant cet été 2015 et, plus largement tout au long de ces derniers mois, l'Europe a été confrontée à une crise migratoire sans précédent : 625 000 demandes d'asile en 2014, selon le Haut-Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies (HCR), 2 000 morts en Méditerranée en cette année 2015 selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) sur les 200 000 migrants ayant traversé la Méditerranée vers l'Europe. Et comment passer sous silence d'autres drames : les nombreux morts, cet été, toujours en Méditerranée ; Calais, où des demandeurs d'asile et des candidats à la migration vers le Royaume-Uni croupissent dans un no man's land bidonvillisé depuis plusieurs années ; les 71 cadavres découverts dans un camion en Autriche, nouvelles victimes des passeurs ou encore la traversée des frontières de la Macédoine dans le plus grand dénuement de Syriens fin août. La crise de l'asile se poursuit aux portes de l'Europe : que les demandeurs d'asile viennent de Libye (ancien filtre des migrants sub-sahariens vers l'Union européenne), de Syrie (près de 6 millions de déplacés dont plus de 4 millions hors de leurs frontières), d'Irak, d'Afghanistan, où les départs se poursuivent, y compris parmi ceux qui y ont été reconduits, ou encore de la Corne de l'Afrique où la guerre civile est endémique. À cette situation d'exception, on pourrait s'attendre en Europe à une réponse d'exception.

Refus par principe des quotas

Or, la plupart des pays européens sont empreints, depuis près de 25 ans, d'une frilosité, pour ne pas dire d'un rejet, vis-à-vis des migrants : l'extrême droite progresse un peu partout en Europe et les politiques migratoires nationales sont le plus souvent soucieuses de répondre aux craintes exprimées dans les sondages et à la peur née d'un contexte de chômage. Elles ne proposent aucune démarche sur les questions d'immigration et d'asile respectueuse des Droits de l'Homme, ou répondant aux besoins du marché du travail, voire à l'enjeu du vieillissement de la population. Les propositions innovantes de la Commission européenne de mai 2015, qui avaient été jusqu'alors longtemps marquées pourtant par une dominante sécuritaire et de détermination de quotas par pays pour l'accueil des demandeurs

d'asile, ont été refusées par beaucoup d'États : au nom de l'exercice de leur souveraineté, au titre d'un refus, par principe, des quotas et surtout par crainte des réactions de leurs opinions publiques. Il est grand temps, au regard des drames survenus, que l'Europe s'affirme fidèle aux principes qui l'ont construite : le respect des Droits de l'Homme, et notamment du droit d'asile (qui fait partie de l'acquis communautaire et que tous les pays de l'Union européenne devraient mettre en œuvre), de la dignité de l'individu, de la liberté de pensée, de la sécularisation, et de l'accès aux droits. La stratégie militarisée de dissuasion et de répression consistant à faire la guerre aux immigrés et aux réfugiés s'est révélée à la fois coûteuse et inefficace. Car les déplacés sont prêts à aller jusqu'au bout, et les politiques publiques censées les en empêcher ne les effraient pas. On est très loin aujourd'hui de l'accueil fait, dans le consensus, aux Vietnamiens et aux Chiliens dans les années 1970, pourtant de tendances politiques opposées, et plus encore aux flux de réfugiés liés à l'après Seconde Guerre mondiale et ensuite à la décolonisation.

Renouer avec les valeurs de l'Europe

Petite lueur d'espoir dans ce contexte bien sombre : la toute récente déclaration d'Angela Merkel affirmant la disposition de l'Allemagne à assumer sa part dans l'accueil des réfugiés. Sa voix semble ainsi renouer avec les valeurs fondamentales de l'Europe et de l'Allemagne fédérale depuis sa création. Lentement, quelques autres pays européens semblent lui emboîter le pas, comme l'Italie ou la France. La démarche est timide car l'immigration a été si longtemps amalgamée à l'insécurité et au terrorisme qu'il leur faut opérer un virage à 180°. Des pays comme la Turquie, la Jordanie ou le Liban, pourtant peu armés pour accueillir un tel flux de personnes ont déjà ouvert leurs frontières avec pragmatisme. Les associations se sont déployées, ici et là, pour se substituer parfois aux pouvoirs publics. L'Europe est en crise et s'installe dans la peur de l'Autre. Pour en sortir, pour renouer avec ses valeurs, il est temps que se dessine un nouvel élan de solidarité.

Septembre 2015

« NOUS AVONS BESOIN D'UNE POLITIQUE EUROPEENNE GLOBALE POUR REpondre A LA CRISE MIGRATOIRE »

PETER SUTHERLAND | Représentant spécial de l'ONU pour les migrations et le développement



Les pays européens ne prennent pas leur part de responsabilité dans la crise migratoire actuelle et ont laissé des pays comme la Turquie ou l'Italie seuls face à cet enjeu, uniquement en raison de leur proximité géographique. Or, il est impossible de continuer à ignorer l'enjeu migratoire.

Lors du dernier Sommet européen, la chancelière allemande a reconnu que la question des migrations était l'enjeu majeur auquel l'Europe devait faire face. Angela Merkel a même été plus loin en qualifiant de « cassée » la politique européenne de l'asile et des migrations. De fait, les réponses données face aux pertes de vies humaines en Méditerranée sont inexistantes, et l'absence de solidarité qui s'est fait jour au Conseil européen du mois de juin est criante.

D'où provient une telle crise ? De l'absence, au niveau national, de tout leadership politique. Les hommes politiques des pays européens ont peur de dire que les migrants sont porteurs de bénéfices, car c'est là aller à l'encontre de leurs opinions publiques. Or, en éludant cette question, les leaders nationaux ont laissé le champ libre aux extrémistes qui, de leur côté, ne cessent d'exagérer les problèmes et les défis posés par les migrants. Et pourtant, le plus souvent, les migrants sont un fait positif : ils sont moins victimes de chômage que les populations des pays qui les accueillent et ils créent plus d'emplois qu'ils n'en prennent. Bien qu'étant indéniables, ces faits ne sont jamais mis en valeur, ce qui altère grandement la perception actuelle des migrants. Selon un récent sondage, 67 % des Français, 53 % des Allemands et 57 % des Italiens sont en faveur de la réintroduction de contrôles aux frontières...

Comment sortir de cette impasse ? Il convient tout d'abord de redéfinir la distinction qui demeure encore bien trop floue entre demandeurs d'asile et migrants économiques. La majorité des demandeurs d'asile dépensent bien plus d'argent pour leur traversée à bord d'embarcations de fortune que le coût d'un vol en première classe de New Dehli jusqu'à un aéroport européen. C'est dire leur désespoir... Et je m'interroge, pourquoi ces migrants ne pourraient-ils pas être enregistrés au Caire, ou à Khartoum ? Pourquoi ? Parce que les pays européens ne prennent pas leur responsabilité en acceptant d'accueillir une partie des réfugiés. Il semble bien que l'Union européenne attende que des pays comme la Turquie ou l'Italie se chargent cette question, et ce uniquement en raison de leur proximité géographique. La Turquie fait bien plus

pour les réfugiés syriens que l'Union européenne. Après l'invasion soviétique à Budapest, à l'automne 1956, l'Europe avait pourtant accueilli 100 000 Hongrois. Aujourd'hui, moins de soixante ans plus tard, alors qu'elle est confrontée à ses frontières à la question des migrants, la Hongrie choisit de construire un mur afin de bloquer leur passage...

Il est dommage que l'Europe soit incapable de prendre en compte les enjeux démographiques liés au vieillissement indéniable de sa population. Car nous avons beaucoup plus besoin de migrants que nous ne sommes prêts à le reconnaître. Il faudrait établir des partenariats fondés sur des principes d'égalité avec l'Afrique et les pays de la Méditerranée. Certes, nous pourrions appeler de nos vœux une plus grande mobilité au sein même du continent africain et une meilleure gouvernance. Mais ce n'est pas suffisant. Il nous faut aussi mettre en place une nouvelle politique européenne en Méditerranée. Alors que nous jetons souvent un regard empreint de supériorité de l'autre côté de l'Atlantique, nous devrions avoir à l'esprit le système bien plus généreux et efficace mis en place aux États-Unis en faveur des demandeurs d'asile. Et nous en inspirer.

L'Europe est au pied du mur. Elle a besoin d'innover afin de mieux protéger les réfugiés et les migrants forcés, notamment tous ceux qui ne sont pas spécifiquement mentionnés dans les textes de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Nous ne pouvons continuer à ignorer l'enjeu migratoire. La Turquie, qui compte 74 millions d'habitants, a accueilli, depuis 2011, 2 millions de réfugiés syriens alors que l'Europe, dont la population s'élève à plus de 500 millions d'habitants, en a accueilli à peine 150 000. Il est nécessaire de mettre en place un partage plus équitable des responsabilités. Et il faut le faire vite. Nous avons besoin d'une politique européenne globale. Nous avons face à nous des hommes, des femmes, des enfants : des êtres humains. C'est là tout l'enjeu de la mondialisation.

LA CRISE MIGRATOIRE : UNE CHANCE POUR LA CONSTRUCTION D'UN MARCHÉ DU TRAVAIL EUROPÉEN ?

JOSE SILVA PENEDA | Conseiller principal de politique sociale européenne au Centre européen de politique stratégique

L'Europe des 28 doit faire face à des défis majeurs liés au vieillissement de sa population et au manque d'investissements dans bien des secteurs. L'arrivée des migrants semble donner l'occasion aux États membres de mettre en place un véritable marché du travail européen.

Au sein de l'Europe, les différences sont très marquées entre les États membres en matière de cultures, de traditions et de langues. Celles-ci se reflètent dans l'évolution des divers systèmes sociaux, y compris dans l'organisation des marchés du travail.

On ne peut parler d'un modèle social européen que dans le contexte des valeurs fondamentales à l'origine du projet d'intégration économique et politique, lesquelles sont communes à tous les États membres. En ce qui concerne la manière dont ces valeurs sont appliquées dans chaque État membre, les choses sont moins évidentes : les différences sont majeures, notamment dans le cas de la réglementation du marché du travail.

C'est pourquoi les politiques sociales relèvent toujours, dans une large mesure, de la compétence des États membres. Et, conformément au « principe de subsidiarité », le rôle des institutions européennes se limite à compléter et à soutenir les activités au niveau national. A l'échelle

« On ne peut remédier à cette situation que par l'investissement, et c'est ce qui justifie principalement le soutien européen au Plan Juncker »

européenne, il est possible d'élaborer des réglementations dans certains domaines, afin de légiférer, par exemple, sur les pratiques de travail ou la protection des travailleurs. Il peut aussi être question d'assurer un soutien aux États membres afin de faciliter la coordination de leurs actions, - d'élaborer des directives ou encore d'échanger des bonnes pratiques. Cependant, pour faire court, il n'existe pas de marché européen du travail – pour le moment ? – et les outils mis à notre disposition pour le mettre en place sont limités. Il est certain que cette situation n'est pas prête à évoluer facilement.

De fait, l'Europe est confrontée à un grave problème social : le chômage et elle doit faire face, de surcroît, à un chômage de longue durée et à un chômage qui touche notamment les jeunes, dont les implications sont dramatiques. Cependant, le problème ne se pose pas uniquement en termes

quantitatifs. L'Europe fait également face à un manque d'emplois de qualité et à une précarité grandissante. Autre défi de taille : les instruments visant à améliorer la mobilité des travailleurs au sein de l'Union européenne ne sont pas efficaces, ce qui confirme la non-existence d'un marché du travail intégré.

On ne peut remédier à cette situation que par l'investissement, et c'est ce qui justifie principalement le soutien européen au Plan Juncker. Toutes les conditions d'une augmentation indispensable de l'investissement sont remplies actuellement : les taux d'intérêt sont faibles, les prix du pétrole baissent, l'euro se dévalue et de grandes réserves de liquidités sont disponibles.

Intégration sociale des migrants

C'est dans ce contexte que l'Europe doit faire face à un afflux massif de réfugiés. L'enjeu migratoire actuel constitue un défi qui requiert une vision à long terme ainsi que des mesures à court terme. L'Union européenne va connaître un déclin important de sa population âgée de 15 à 64 ans. D'ici 2050, ce groupe démographique comptera 50 millions d'individus en moins.

Il va falloir accorder une priorité toute particulière à l'adoption d'une vision à long terme, avec d'une part l'élaboration d'une politique d'immigration assurant une gestion coordonnée des flux de population, en tenant compte de la situation économique et démographique de l'Europe, mais aussi de celle des pays d'origine, et d'autre part la mise en œuvre de nouveaux instruments capables de faciliter l'intégration sociale des migrants dans les pays de destination.

Bien gérée, la mobilité organisée des travailleurs du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord arrivant massivement en Europe pourrait se révéler bénéfique pour tous. Elle pourrait même permettre d'établir un marché du travail digne de ce nom.

Novembre 2015

L'OUVERTURE PROGRESSIVE DU MARCHÉ DU TRAVAIL ALLEMAND AUX DEMANDEURS D'ASILE

SEVERINE FERAUD | Senior Adviser à la Confédération des organisations patronales allemandes (BDA)

D'ici la fin 2015, l'Allemagne s'attend à l'arrivée d'1 million de migrants. Pour répondre à cet afflux massif, les entreprises allemandes s'organisent. Encore faudrait-il que le cadre législatif facilite réellement l'accès au marché du travail des demandeurs d'asile.

L'Allemagne fait face à un énorme déficit structurel de personnel qualifié qui s'aggrave du fait de certaines faiblesses du système éducatif national et du vieillissement des générations. D'après le ministère de l'Économie allemand, il manquera, d'ici quinze ans, plus de deux millions de travailleurs qualifiés.

Pour garantir la prospérité économique et la durabilité de la compétitivité allemande, il est crucial d'agir rapidement à la fois sur deux fronts. D'une part, en mettant tout en œuvre pour activer plus et plus vite tout le potentiel national des actifs : les jeunes, les femmes, les personnes en situation de handicap, les personnes âgées, celles issues de l'immigration vivant déjà en Allemagne afin de les intégrer au marché du travail. D'autre part, en attirant de manière plus optimale le personnel qualifié au-delà des frontières nationales allemandes et européennes.

En 2013, selon, l'Office fédéral pour l'immigration et les réfugiés, l'immigration a connu un pic majeur en Allemagne avec l'arrivée de 429 000 personnes dans le pays, le plus haut chiffre depuis vingt ans. Il s'agissait, en majorité, de travailleurs qualifiés venant d'Europe du Sud et de l'Est. Mais d'après les résultats de différentes études, la tendance à l'immigration de population active en provenance de ces régions devrait baisser à l'avenir en raison du vieillissement des populations. La mobilité intra-européenne déjà limitée – en 2013, seuls 3,3 % des citoyens européens travaillaient et vivaient dans un autre pays que leur pays d'origine – ne suffira donc pas à combler les besoins du marché du travail allemand. D'où la nécessité de développer une stratégie nationale plus large d'immigration à des fins économiques. Or la crise actuelle des réfugiés en Europe, qui pousse les pouvoirs publics à gérer l'urgence, repousse la prise en compte de ce dossier, pourtant stratégique pour l'avenir de l'Allemagne.

Dans un esprit d'« activation » de la main-d'œuvre potentielle déjà présente dans le pays, la Confédération des organisations patronales allemandes (BDA), se positionne depuis longtemps en faveur d'une amélioration du cadre législatif afin de faciliter l'accès au marché du travail des demandeurs d'asile ayant une forte probabilité de rester et aux personnes « geduldet » (« toléré » en

droit de résidence allemand)(1). Car exercer une activité professionnelle est une condition essentielle à l'intégration. Mais, il est aussi fondamental que le droit d'asile s'applique pour des raisons humanitaires, indépendamment des qualifications personnelles.

Les entreprises innovent

Le gouvernement fédéral allemand a procédé à certaines améliorations. Mais il y a encore beaucoup à faire, et il faut le faire vite compte tenu de l'afflux massif de réfugiés en Allemagne. Ainsi, par exemple, les demandeurs d'asile susceptibles de demeurer dans le pays et les étrangers « geduldet » ont encore beaucoup de mal à débiter un apprentissage. De fait, leur droit de séjour pendant toute la durée de leur apprentissage (environ trois ans en Allemagne) n'est pas systématiquement assuré. S'ils ne sont pas embauchés automatiquement par l'entreprise au sein de laquelle ils ont fait leur apprentissage, leur droit de séjour n'est pas forcément reconduit lors de leur recherche d'emploi. Cette situation incertaine ne permet de rassurer ni les demandeurs d'asile, ni les entrepreneurs qui ne savent pas d'une année sur l'autre si l'apprenti qu'ils ont formé sera susceptible de rester en Allemagne pour terminer son apprentissage, voire d'être embauché, une fois son apprentissage accompli.

Malgré cette situation encore imparfaite, les entreprises allemandes font preuve de beaucoup de flexibilité et de sens de la créativité pour répondre à l'afflux actuel de réfugiés. Par exemple, elles n'exigent pas que leur soient délivrés les diplômes ou les certificats dont l'équivalence devrait encore être reconnue officiellement. Elles privilégient le test direct des compétences « on the job » en cherchant à intégrer directement les personnes dans l'entreprise, en les embauchant comme stagiaires, par exemple.

Le gouvernement fédéral allemand s'attend à l'arrivée de 1 million de réfugiés d'ici la fin de l'année 2015. Comment le pays va-t-il relever ce défi ? Ne serait-il pas temps de définir une stratégie nationale d'immigration tournée vers l'emploi ? Une telle réflexion répondrait à des motifs humanitaires mais aussi économiques puisque l'avenir de l'Allemagne passe par l'intégration au marché du travail d'une population active d'origine étrangère. (Nov 2015)

« LES REFUGIES SONT LA MANIFESTATION INTERIEURE DE CRISES EXTERIEURES NON RESOLUES »

NICOLE GNESOTTO | professeur du CNAM et présidente du conseil d'administration de l'Institut des Hautes-études de Défense nationale sur les causes du drame des réfugiés



L'Europe connaît, depuis le début de l'année, l'arrivée en nombre de personnes, la plupart originaires de Syrie, d'Afghanistan et d'Irak. Confrontations Europe a choisi de revenir avec Nicole Gnesotto, professeur du CNAM et présidente du conseil d'administration de l'Institut des Hautes-études de Défense nationale sur les causes du drame des réfugiés. Derrière ces vies humaines déchirées, voire perdues, c'est un ensemble de crises que l'Union européenne ne peut continuer à ignorer.

La crise migratoire actuelle est-elle le reflet d'un manque d'action commune des Etats de l'Union européenne vis à vis de leurs voisins, en particulier du Sud de la Méditerranée ?

Nicole Gnesotto : Oui, les Européens, dans cette crise, subissent les conséquences de leur absentéisme international. Mais les réfugiés aujourd'hui ne sont pas des menaces, ce sont des victimes. Il faut éviter un certain nombre d'amalgames.

La seule certitude est que ces réfugiés sont des victimes de conflits que personne ne résout. On peut effectivement pointer du doigt l'inaction de l'Europe, la division des Européens sur certaines crises violentes comme la Libye en 2011 ou la Syrie en août 2013, et souhaiter que l'Europe prenne vraiment le problème à la racine. Je crois que les choses commencent à évoluer de cette façon, avec la prise de conscience de ce qu'il est convenu maintenant d'appeler le continuum entre sécurité intérieure et sécurité extérieure. L'Europe connaît en effet à l'intérieur une menace terroriste et un problème de réfugiés, les deux étant des manifestations intérieures de crises extérieures non résolues. Si on veut être cohérent et répondre aux besoins de sécurité des citoyens, il faudrait donc tenter de penser une politique globale à l'égard de ces crises extérieures et proposer des solutions durables de façon à tarir les causes des émigrations forcées actuelles.

Les Européens du fait de leur inaction, de leurs divisions portent-ils en quelque sorte la responsabilité de la crise des réfugiés ?

N.G. : Les Américains portent une responsabilité première, majeure dans la déconstruction de toute la zone du grand Moyen Orient. S'il n'y avait pas eu la guerre en Irak, nous n'aurions pas un Moyen Orient dans la situation de guerre civile dans lequel il est aujourd'hui. L'intervention en Irak a bouleversé l'équilibre régional, déconstruit les sociétés, et encouragé les dérives ethniques et religieuses extrêmes que l'on connaît. Cela ne dédouane certes pas les Européens de leur inaction. Mais cette absentéisme de l'Europe, ces divisions internes entre Etats-membres, s'expliquent en partie par cette responsabilité américaine. Les Européens étaient très divisés en 2003 sur l'intervention des Etats-Unis en Irak. Ils se sont ensuite réconciliés sur la politique américaine des années 2005/2006. Mais leur décision d'agir en complément de la politique américaine plutôt que d'inventer des solutions propres, différentes, pour la solution de ces conflits explique une grande partie de leur inaction sur cette zone. A cela s'ajoute aussi d'autres clivages propres à la construction européenne. La division majeure porte sur la légitimité même de l'Union à être une puissance diplomatique et militaire importante, puisque la Grande Bretagne s'oppose à ce qu'il y a une véritable ambition stratégique des Européens. La deuxième ligne de division porte sur l'usage de la force, et elle s'est illustrée à l'égard de conflits précis comme en Libye. Un certain nombre de pays, dont l'Allemagne, étaient hostiles à l'usage de la force, en 2001, pour protéger la population de Benghazi.

Et ce suivisme vis à vis de la politique américaine perdure-t-il encore aujourd'hui en 2015 ?

N.G. : Oui, à une nuance près. Sur l'Iran, ce sont plutôt les Etats-Unis qui ont suivi les positions européennes qui étaient, sur ce dossier difficile,

CONFRONTATIONS



imaginatives et consensuelles. Les Européens, avec le Haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères, ont eu, depuis 2003, le leadership de la négociation avec les Iraniens et sont parvenus à un résultat positif. C'est l'exception qui confirme la règle. Car sur les autres dossiers – l'Irak, la Syrie, Israël-Palestine – il n'y a pas de proposition européenne. Je le regrette. Je trouve que les Européens devraient proposer très vite une initiative de conférence régionale sur la région du Levant (Irak, Syrie...) plutôt que de se faire voler à terme l'idée par la diplomatie russe....

Que peut faire l'Europe ? Détient-elle les instruments lui permettant d'agir ou doit-elle en créer de nouveaux ?

N.G. : Il y a une instance qui ne fait pas ce travail et qui devrait le faire, c'est le Conseil européen. Je regrette que le Conseil européen n'ait jamais le temps de parler du monde. Les chefs d'Etats et de gouvernements gèrent beaucoup de crises (l'euro, la Grèce...) mais ils ne prennent jamais, ou très rarement, le temps de réfléchir à l'effondrement des frontières Sud de l'Europe et à leurs conséquences globales sur l'avenir de l'Europe.

Il existe deux priorités pour la sécurité européenne aujourd'hui : la Russie et sa politique à l'égard de l'Ukraine et la déconstruction du grand Moyen-Orient. Si on prend au sérieux les prévisions dramatiques sur le nombre de réfugiés susceptibles d'arriver en Europe,

« Il existe deux priorités pour la sécurité européenne aujourd'hui : la Russie et sa politique à l'égard de l'Ukraine et la déconstruction du grand Moyen-Orient. »

l'urgence est évidente. Il faut trouver des solutions diplomatiques, politiques durables et aider les parties locales à les mettre en œuvre. Cela demande de l'imagination politique, de l'investissement, des moyens, de l'intelligence. Les Européens en sont capables. Il ne faut jamais oublier que c'est le Conseil européen de 1980, à Venise, qui a inventé la solution au conflit israélo palestinien de « deux peuples, deux Etats dans des frontières sûres et reconnues ».

Le problème est aussi que l'Union européenne, en tant qu'institution, ne sait pas gérer l'urgence. Elle sait

gérer le temps long de la paix, de la négociation. Du coup, dans l'urgence, les réflexes nationaux reprennent le dessus. Et certains Etats, paniqués par les flots de réfugiés, choisissent de fermer les frontières. L'Union européenne est aussi, depuis quelque temps, devenue très laxiste sur la défense de ses propres valeurs. En 2006, lorsque le parti d'extrême droite de Jörg Haider avait remporté une large victoire en Autriche, l'Union européenne avait très fermement

« Il y a urgence à régler la question d'un droit d'asile commun à tous les pays européens. »

réagi et suspendu la participation de l'Autriche à certaines réunions. Aujourd'hui l'Union européenne est d'un laxisme étonnant vis à vis de la Hongrie ou de l'arrivée au pouvoir dans plusieurs pays de mouvements ouvertement xénophobes. Le Parlement européen est tout aussi muet, ce qui est encore plus surprenant. Enfin, les instruments dont l'Union dispose pour gérer les flux de réfugiés ne sont pas à la hauteur : il y a urgence à régler la question d'un droit d'asile commun à tous les pays européens.

Ce qui manque aujourd'hui, c'est la conscience politique de l'urgence et la volonté politique collective d'y répondre. Sur la question des réfugiés, l'Europe n'est pas le problème, c'est la solution. Mais cette solution doit être organisée. Il faut que l'Europe mette en place des outils collectifs : dans le cadre de la lutte anti-terroriste, il faut accélérer les négociations pour la mise en place d'un registre des passagers du transport aérien en Europe. Il faut, en second lieu, créer un corps de gardes-frontières européens ainsi qu'un corps de garde-côtes pour lutter contre les passeurs. Enfin, il faut rechercher une solution diplomatique régionale, globale, pour la stabilisation de la situation en Syrie et en Irak. La mise en œuvre de cette politique ne relève que d'une décision du Conseil européen. Ceux qui, en Europe, pensent que la solution serait de construire des murs, des frontières, vont se retrouver d'ici quelques années avec une floraison de gouvernements d'extrême droite, la fin de la démocratie européenne et des millions de réfugiés mourant à nos portes.

Propos recueillis par Clotilde Warin,
Rédactrice en chef de la Revue
Novembre 2015

LE PROCESSUS DE KHARTOUM SUR LES MIGRANTS : PARTENARIAT NORD-SUD OU JEU DE DUPES ?

DAME ROSALIND MARSDEN | chercheuse associée à l'Institut Royal des Relations Internationales de Chatham House (Londres). Elle fut représentante spéciale de l'Union européenne pour le Soudan et le Soudan du Sud, de 2010 à 2013

Les migrants, qui risquent leur vie pour atteindre l'Europe, viennent de Syrie, d'Irak et d'Afghanistan, mais aussi de la Corne de l'Afrique. L'Union européenne a, en 2014, lancé le « processus de Khartoum » afin de lutter contre les migrations illégales au départ de cette région. Ce projet de coopération mené avec un régime, que certains tiennent pour responsable des migrations illégales et du trafic d'êtres humains, suscite des débats.

L'Union européenne fait face à un afflux sans précédent de réfugiés et de migrants en provenance d'Afrique et du Moyen-Orient. Des centaines de milliers de personnes risquent leur vie pour débarquer sur les côtes européennes et échapper à des conflits violents, aux persécutions et à la pauvreté, en quête d'un avenir meilleur. L'ampleur de la crise des réfugiés syriens est telle qu'elle a monopolisé l'attention des médias occidentaux ces derniers mois. Ceux-ci se sont concentrés sur les migrants originaires de Syrie, d'Irak et d'Afghanistan, qui traversent la Turquie. Pourtant, des dizaines de milliers de réfugiés et de migrants du Sahel et de la Corne de l'Afrique continuent d'entreprendre le long et dangereux voyage en mer de la Libye vers l'Italie. Le fait que la Libye soit utilisée comme point de départ signifie qu'il existe également un risque d'infiltration par des extrémistes.

Lutter contre le trafic d'êtres humains

La première réaction de l'Union européenne face à la crise migratoire a été de se concentrer sur les manifestations du problème plutôt que de s'attaquer à la racine du mal. L'accent a été mis sur le renforcement des frontières, l'élargissement des opérations maritimes, la répartition des quotas de réfugiés et l'augmentation des expulsions. Sur le plan extérieur, la crise des migrants a suscité un regain d'intérêt de l'Europe envers les pays voisins du Sud et a fortifié les relations avec les pays de transit comme la Turquie. Ce qui est moins clair, c'est la manière dont l'Union européenne coopérera avec certains régimes répressifs d'Afrique et du Moyen-Orient, dont les politiques sont justement à l'origine de l'exode de réfugiés et de migrants.

L'initiative pour la route migratoire Union européenne-Corne de l'Afrique, plus connue sous le nom de « processus de Khartoum », en est un bon exemple. Ce processus a été lancé lors d'une conférence ministérielle à Rome en novembre 2014 sous la forme d'un forum de dialogue politique et de coopération entre les pays d'origine, les pays de transit et les pays de destination. L'objectif étant de lutter contre les migrations irrégulières, le trafic d'êtres humains et de migrants dans la Corne de l'Afrique. D'après le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), la Somalie, le Soudan, le Sud-Soudan et l'Érythrée étaient, en 2014, quatre des dix principaux pays d'où provenaient les réfugiés. Le processus de Khartoum, ainsi que le processus de Rabat lancé il y a plusieurs années pour l'Afrique du Nord, de l'Ouest et du centre, seront soutenus par un Fonds de secours. Les 11 et 12 novembre, les dirigeants d'Europe et d'une douzaine de nations africaines se sont réunis à La Valette pour discuter de l'enjeu des migrations, y compris des objectifs, des règles et des procédures de ce Fonds de secours.

Crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide

Dans le cas d'un pays comme le Soudan, qui fait l'objet de sanctions et dont le chef d'État a été mis en accusation par la Cour pénale internationale pour crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide, l'approche axée sur la coopération, adoptée par l'Union européenne sur les questions de migration, a suscité un débat animé. Selon les défenseurs du processus de Khartoum, à l'heure où le problème des migrants est devenu la priorité numéro un de l'Union européenne, il n'y a pas d'autre choix que d'avancer dans ce processus de coopération.

CONFRONTATIONS



Car le Soudan représente une voie de transit majeure, en particulier pour les jeunes Érythréens qui tentent d'échapper à des années de conscription militaire et de pauvreté. L'Union européenne espère qu'un tel engagement permettra de trouver des moyens de s'attaquer aux causes profondes des migrations. La récente introduction d'une législation contre le trafic d'êtres humains au Soudan et le projet de conférence sur ce thème qui doit se tenir dans l'Est du Soudan sont perçus comme des « mesures à effet rapide ». Les pays voisins, notamment l'Égypte, font pression sur Khartoum pour qu'un meilleur contrôle soit exercé aux frontières, car ils craignent l'infiltration d'extrémistes. Entamer le dialogue avec le Soudan sur la question des migrations n'est pas une nouveauté en soi. Des réunions de travail sont organisées depuis plusieurs années entre les officiels soudanais et l'Agence des Nations Unies pour les Réfugiés, en particulier au sujet du traitement des Érythréens dans les camps de réfugiés de l'Est du Soudan. Ce qui est nouveau, c'est que ce dialogue ait été élevé au niveau ministériel et ait pris une dimension régionale. Les migrations et les déplacements forcés revêtent désormais une priorité beaucoup plus importante pour l'Union européenne, comme en témoigne l'adoption du Plan d'action régional pour la Corne de l'Afrique par les ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne, le 26 octobre 2015.

S'attaquer aux causes des migrations illégales

Les sceptiques, quant à eux, soutiennent que le processus de Khartoum risque de légitimer le gouvernement du Soudan et d'améliorer sa résistance à la pression internationale, en le considérant comme un partenaire dans la lutte contre les migrations illégales et le trafic d'êtres humains, alors que sa politique est l'une des principales causes du problème et que les responsables des services de sécurité soudanais sont soupçonnés de se rendre complices de ce trafic.

Le processus de Khartoum dépeint le Soudan comme un pays de transit plutôt qu'un pays d'origine des migrants. Ce faisant, il minimise le rôle du Soudan, qui est le quatrième pays au monde qui compte le plus grand nombre de réfugiés. Il ne faut pas oublier qu'une grande partie des personnes qui tentent la traversée depuis la Libye ou se retrouvent dans des camps à Calais sont originaires du Darfour. Fin 2014,

on comptait 666 000 Soudanais réfugiés dans d'autres pays suite aux conflits internes dans les régions du Darfour, du Kordofan du Sud et du Nil Bleu, sans parler des millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. L'initiative minimise également le rôle de la mal-gouvernance, de la corruption largement répandue chez les officiels et de l'effondrement économique du Soudan dans le départ en masse des jeunes Soudanais. Certains d'entre eux ne vivent pas dans des zones de conflit, mais vont chercher ailleurs un avenir meilleur.

La déclaration ministérielle du 28 novembre 2014 sur le processus de Khartoum parle de s'attaquer aux causes profondes des migrations illégales en éradiquant la pauvreté et en favorisant le développement durable, mais elle n'évoque pas la nécessité de traiter d'autres facteurs sous-jacents entraînant ces déplacements forcés, comme la prolongation des conflits, la mal-gouvernance et la corruption. Dans le cas du Soudan, le dilemme est terrible : le processus de Khartoum a pour objectif de renforcer la capacité de l'État en matière de gestion des migrations et des frontières, mais le soutien budgétaire de l'Union européenne accordé aux structures publiques est limité.

Son efficacité sera véritablement mise à l'épreuve au moment d'évaluer s'il a un impact durable sur le terrain. Pour rassurer les sceptiques, il faudrait que l'Union européenne garantisse une transparence maximale sur le contenu du dialogue avec Khartoum et sur le choix des projets soutenus, et insiste sur la nécessité d'enquêter et d'engager des poursuites contre les réseaux de trafiquants et les officiels potentiellement impliqués dans ces trafics. Il faudrait que l'Union défende de meilleures possibilités d'emploi et de formation pour les réfugiés érythréens qui vivent depuis de nombreuses années dans des camps de réfugiés à l'Est du Soudan, et démontre qu'un dialogue sur les migrations ne limitera en aucun cas les efforts diplomatiques déployés pour aboutir à une solution politique globale aux problèmes du Soudan (fin des conflits violents, avancées en matière de démocratisation et de respect des droits de l'homme...). Il n'existe pas de solution miracle aux problèmes des déplacements forcés et des migrations illégales, mais c'est à leurs causes profondes que nous devrions nous attaquer.

Novembre 2015

NON, LA ZONE SCHENGEN N'EST PAS MORTE

HERVE JOUANJEAN | Vice-président de Confrontations Europe



Face à l'arrivée massive de migrants, certains États membres ont choisi de réintroduire temporairement les contrôles aux frontières intérieures, en ayant recours aux dispositions d'urgence prévues dans le code Schengen. Des voix s'élèvent et évoquent de ce fait l'échec de l'espace Schengen. Une posture aisée mais inefficace. Schengen pâtit du manque de confiance qui existe entre États membres participants. Mais Schengen doit être doté de dispositifs de contrôle plus efficaces.

Plus de 1,5 million de migrants irréguliers ont franchi les frontières externes de l'Union européenne au cours des onze premiers mois de l'année 2015(1). Ce chiffre n'est pas loin d'atteindre le double des entrées de migrants irréguliers au cours de la période 2009-2014. Cette arrivée massive a mis à rude épreuve les mécanismes en place dans le cadre de l'accord de Schengen maintenant intégré dans l'acquis communautaire et en a révélé les faiblesses d'autant plus que la pression initiale s'est concentrée, pour des raisons géographiques évidentes, sur les pays du sud de l'Union européenne dont certains, comme la Grèce, sont en situation de fragilité.

Les mesures d'urgence prises par plusieurs États membres de

« Les mesures d'urgence ont amené certains observateurs à considérer que la zone Schengen était morte »

l'Union, dont la France, dans le cadre des dispositions du « Code frontières Schengen » applicables en cas de circonstances exceptionnelles ont amené certains observateurs à considérer que la zone Schengen était morte. C'est aller vite en besogne et c'est aussi assez irresponsable. Dans ce contexte, il peut être utile de rappeler ce que le Président Juncker déclarait devant le Parlement européen en novembre dernier : « une monnaie unique n'a pas de sens si Schengen s'effondre. C'est une pierre fondatrice de la construction européenne ». Ceux qui ont l'habitude de faire le trajet entre Paris et Bruxelles par la route peuvent d'ailleurs en témoigner : un marché unique peut-il survivre avec des files de camion à la frontière française sur plus de sept kilomètres ? Une situation jamais vue, même avant le marché unique. Ce n'est pas un hasard si les signataires de l'accord de Schengen avaient introduit parmi les considérants précédant l'accord qu'ils étaient « animés de la volonté de parvenir à la suppression des contrôles aux frontières communes dans la circulation des ressortissants des États membres des Communautés européennes et d'y faciliter la circulation des marchandises et des

services ». L'accord de Schengen fait partie du modèle économique sur lequel est aujourd'hui construite l'Union européenne. À l'heure où la recherche de compétitivité de l'économie européenne est un objectif prioritaire, en revenir aux frontières nationales serait tout simplement suicidaire.

Manque de confiance entre Etats

Cela dit, il ne peut pas y avoir de zone Schengen sans frontières intérieures si les frontières extérieures ne sont pas contrôlées et protégées avec efficacité et il ne fait pas de doutes aujourd'hui que son fonctionnement pose de sérieux problèmes. Un parallèle pourrait être établi entre la situation d'inachèvement de l'Eurozone que la crise de 2008 et la crise grecque ont mise en lumière et la situation d'inachèvement de la zone Schengen que la crise majeure des migrants a mise en valeur. Dans ce cas aussi les problèmes sont bien connus. Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne est clair et ambitieux. Il évoque précisément les contrôles auxquels sont soumises les personnes franchissant les frontières extérieures, leurs conditions de circulation et la mise en place d'un système intégré de gestion des frontières extérieures. Il traite aussi de la politique commune en matière d'asile. La mise en œuvre n'est cependant pas à la hauteur de cette ambition affichée en raison d'un manque de volonté politique de se faire confiance entre États membres, d'une absence de solidarité au sein de l'espace commun qui est le nôtre et d'hésitations à partager certains éléments de souveraineté nationale.

Un afflux massif peut difficilement être endigué. Rappelons-nous les flots de réfugiés espagnols à la frontière française au moment de la guerre civile en Espagne ou encore les colonnes de réfugiés belges et français au moment de la débâcle en 1940. Mais, cet afflux peut être géré. Les moyens existent.

CONFRONTATIONS



Dans le domaine des contrôles aux frontières les règles prévoient notamment que les migrants irréguliers devraient être enregistrés puis dirigés soit vers la procédure d'asile, soit faire l'objet d'une procédure de retour dans leur pays d'origine. L'obligation de prendre les empreintes a longtemps été mal respectée. Avec la mise en place des « hotspots » la situation s'est bien améliorée puisque les empreintes sont maintenant relevées dans 80 % des cas grâce à l'intervention du budget européen qui va financer la mise en place des dernières machines nécessaires dans le cadre du système Eurodac.

Accords de réadmission complexes

Par ailleurs les décisions de retour restent sans effet dans 60 % des cas du fait que de nombreux États tiers refusent de reprendre leurs ressortissants et que la mise en œuvre des accords de réadmission qui ont pu être signés est très complexe. Schengen ou non, ce problème serait toujours là. Les migrants concernés, devenus illégaux, poursuivent donc en général leur route vers la destination qu'ils souhaitent atteindre. La Commission a engagé de nombreuses procédures contre les États membres qui ne respectent pas les règles européennes, pour l'instant sans grand effet. Les demandeurs d'asile pour leur part se dirigent aussi vers l'État membre qui a leur préférence, alors que c'est l'État membre

« Il s'agit d'établir un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes qui s'assurera de la mise en œuvre des normes européennes en matière de contrôles aux frontières »

d'entrée sur le territoire de l'Union qui doit examiner la demande selon les règles dites de Dublin. L'agence Frontex, chargée de promouvoir, coordonner et développer les contrôles aux frontières extérieures, a manqué cruellement de moyens humains, matériels et financiers, malgré les appels répétés de la Commission. L'accès aux bases de données comme le système d'informations Schengen (SIS), qui est l'épine dorsale de Schengen, a été l'objet de nombreuses restrictions limitant l'accès aux données nationales qui pourraient être utiles à d'autres États membres.

Ferait-on mieux si les États recouvraient tous leurs droits sur le contrôle à leurs frontières nationales ? La situation de la Grande-Bretagne, hors Schengen et forte de son insularité, permet d'en douter. Face à

cette situation, la sortie ne peut donc se faire que par le haut. La crise des migrants, les attentats et les menaces terroristes en France et au sein de l'Union européenne imposent l'action et la coopération.

En 2013 a été mis en place le système d'évaluation Schengen qui a pour objectif de créer la confiance entre États en procédant à une évaluation technique et juridique de l'acquis. Pour assister les États membres les plus exposés, un premier plan de relocalisation a été adopté, malgré les réticences

« La crise des migrants, les attentats et les menaces terroristes en France et au sein de l'Union Européenne imposent l'action et la coopération »

initiales de certains États membres. En décembre dernier, la Commission européenne

a proposé un plan d'action très ambitieux qui vise à mettre en place une panoplie de moyens permettant d'instaurer des contrôles renforcés aux frontières extérieures. Il s'agit d'établir un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes qui s'assurera de la mise en œuvre effective des normes européennes en matière de contrôles aux frontières et pourra apporter un soutien opérationnel accru aux États membres en difficulté. Le mandat de Frontex sera considérablement renforcé en matière de prévention et de contrôle des risques ainsi qu'en ce qui concerne la gestion des retours de migrants déclarés illégaux vers leurs pays d'origine. Le Code frontières Schengen sera modifié afin de procéder à des vérifications systématiques obligatoires des documents pour tous les citoyens aux frontières extérieures de l'Union européenne.

Certains États membres ont exprimé leurs hésitations devant l'un ou l'autre aspect des propositions de la Commission. Les discussions en matière de relocalisations en sont une illustration. Il faut être clair sur ce point. Au sein de l'Union européenne, la solidarité ne se décide pas à la carte. Elle ne peut pas être vantée quand il s'agit du budget européen et récusée quand il s'agit d'accueillir les personnes bénéficiant de l'asile politique. Souhaitons que les discussions à venir ne buteront pas sur ce point. Ce serait regrettable à un moment historique pour l'Union européenne.

Janvier 2016

DES FRONTIÈRES EXTERIEURES POUR L'EUROPE

MICHEL FOUCHER | géographe et diplomate, titulaire de la chaire de géopolitique appliquée au Collège d'études mondiales (Paris)



La représentation d'une Europe « sans frontière » est à la fois dangereuse et illusoire et ne permet pas de répondre aux défis de sécurité et d'enjeux migratoires auxquels est confrontée l'Europe. La convention de Schengen ne supprime pas les frontières mais les contrôles systématiques. Sur cette question des frontières, il faut une véritable cogestion à la fois nationale et européenne.

À l'échelle du monde, l'Union européenne offre une situation géopolitique unique où se combinent quatre réalités frontalières distinctes. Elle a mis en œuvre le dispositif le plus avancé de libre circulation intérieure, en vertu de l'accord de Schengen. Elle est mise au défi de formuler une stratégie de gestion de ses limites externes au Sud du fait de pressions migratoires structurelles. Elle doit gérer les remises en cause des tracés issus de la transition géopolitique de 1989-1992, notamment dans les Balkans occidentaux, ainsi que les effets territoriaux de la restauration nationale grand-russienne de 2013-2016 (Crimée, Ukraine et conflits dits « gelés » étendus de la Moldavie à l'Azerbaïdjan). Tout ceci sans que la question des limites ultimes de l'Europe instituée sous la forme juridique de l'Union européenne n'ait été tranchée.

Le retour brutal de la question des frontières dans l'Europe instituée est le double écho des nouveaux défis de sécurité qu'elle doit affronter, en provenance de l'Est et du Sud, et de la force d'un imaginaire de l'inéluctable disparition des frontières, entretenu pendant plusieurs décennies. J'ai toujours soutenu que cette représentation d'une Europe « sans frontière » était aussi illusoire que dangereuse(1).

Dangereuse car elle était soutenue par une vision tendant à nier le rôle central des nations, tant dans la longue durée de l'histoire du continent que dans celle de la formation de l'Europe instituée. Or lorsque des attaques terroristes revendiquées endeuillent des citoyens d'États européens, les réponses requises relèvent à l'évidence de l'action régaliennne des États affectés, c'est-à-dire d'abord à l'échelle nationale(2). La rhétorique du « sans frontière » et son corollaire du transfert obligé de souveraineté ont contribué à une sorte de désarmement sécuritaire collectif. On comprend bien que la démarche européenne ait voulu exorciser la frontière dans sa généalogie de front et de ligne de front, symboles

des affrontements nationalistes et que, partant, la libre circulation soit devenue le symbole quotidien de la paix retrouvée. Mais à force de se bâtir uniquement en cherchant à dépasser le passé, on prend le risque de ne plus peser dans le monde réel que l'on rêvait de voir évoluer sur le modèle de l'utopie coopérative des Européens : innocence historique.

Illusoire car la rhétorique du « sans frontière » était et demeure le corollaire d'une extension continue de l'Union européenne, avec l'objectif d'exporter le modèle européen et donc l'impératif de refuser de fixer des limites ultimes. Il est vrai que les « perspectives européennes » (une promesse d'adhésion) peuvent contribuer à un dépassement des tensions et des frictions comme on l'observe dans les Balkans. Mais la loi du grand nombre complique la décision communautaire et incite quelques États à prendre les devants. Et, sur le fond, comment se sentir membre d'une communauté politique capable d'avoir une politique « extérieure », s'il n'y a jamais de limite claire entre le dedans et le dehors ? Cet impensé géopolitique renforce l'innocence historique et, à cet égard, le supposé « retour des frontières » n'est que le symptôme de la nouvelle visibilité des responsabilités souveraines que le système des États européens doit exercer dans le monde tel qu'il a l'inconvénient d'être.

Si l'on veut éviter que l'écart entre les opinions publiques et les dirigeants des États européens et des institutions communes continue de s'accroître dans une période de crises graves, les États doivent montrer leur capacité d'action collective dans le contexte géopolitique de 2016, celui d'un monde réel qui n'a plus rien à voir avec celui du temps des fondations. Dans une situation où les appareils d'État des pays démocratiques sont, pour diverses raisons (globalisation, effets perturbateurs des technologies, individualisation) plus faibles, le risque est celui décrit par Pierre Manent : « Le regard de tous est tourné vers une autre association de forme et de statut

CONFRONTATIONS



indéterminés, "l'Europe", dont le principal effet est de donner à chaque peuple le regret de n'être que soi»(3).

De manière plus concrète, il convient de rappeler que l'accord (1985) et la convention (1990) de Schengen ont édifié un espace unique de circulation pour les ressortissants des vingt-six États signataires, soit plus de quatre cents millions d'habitants sur quatre millions trois cent mille kilomètres carrés. Les flux légaux d'origine externe concernent à leur tour plus de quatre cents millions de personnes, dont la moitié de citoyens européens, sur mille sept cents points d'entrée. La convention de Schengen n'a jamais eu comme objectif de « supprimer » les frontières mais les contrôles systématiques retardant les flux de marchandises et de personnes. La jurisprudence de la Cour européenne de Justice permet d'ailleurs des contrôles ciblés sur une bande de 20 km, sur le modèle du rayon des douanes, et les douaniers attestent du reste que ces contrôles ciblés sont efficaces.

Mais la convention a, dans l'espace, connu des tracés d'application fort changeants au gré à la fois des élargissements de l'Union européenne et de l'adhésion de ses États membres à ladite Convention. Depuis sa signature en 1995 par sept États membres (dont cinq fondateurs plus l'Espagne et le Portugal), l'espace Schengen a connu six extensions successives : adhésion de l'Italie et de l'Autriche en 1997, de la Grèce en 2000, de la Norvège, du Danemark, de la Finlande et de la Suède en 2001, des six adhérents à l'Union européenne de 2004 en 2007 plus Malte, enfin la Suisse en 2008 et le Liechtenstein en 2011. La Croatie vise 2016, la Roumanie et la Bulgarie 2017.

Cogestion nationale et européenne

Dès lors, pourquoi et comment investir dans des tracés provisoires ? De plus, il n'y a pas de limites Schengen en tant que telles, au sens de l'exercice effectif de la souveraineté, puisqu'elles ne sont que l'addition de segments nationaux. Et si les capacités de contrôle national font défaut, comme on le voit en Grèce, l'Union est démunie.

Il devient donc urgent de créer un véritable dispositif de contrôle sur les frontières extérieures de l'Europe instituée, dans une double démarche de renforcement des capacités nationales (Italie,

Grèce) et d'établissement de forces dédiées agissant sous mandat de l'Union européenne, un peu sur le modèle des mandats délivrés par les résolutions des Nations Unies avec une « nation cadre », qui devrait être l'État en question afin de respecter sa souveraineté, en une manière de cogestion à la fois nationale et européenne. Il ne faut pas s'attendre à ce que le voisin turc de la Grèce soit plus coopératif dans l'avenir et donc le segment grec de la frontière extérieure, maritime et terrestre, requiert des déploiements considérables et rapides, comme cela a été fait dans le cas de l'Italie. À ceci près que les différends sur les tracés des limites maritimes et aériennes gréco-turques ne sont pas réglés. En outre, il serait pertinent de transférer le siège de Frontex à Thessalonique, au plus près des aires critiques, ou du moins d'y installer le siège du nouveau corps européen des garde-frontières.

S'il y a une interaction concrète entre libre circulation et marché unique(4), il en existe une autre entre la gestion européenne des frontières extérieures face aux crises et aux irrépressibles pressions migratoires(5) et la fixation des limites externes de l'Europe instituée. On bute ici à nouveau sur la question de la Turquie, pays dont les ambivalences au Moyen-Orient ne sont

« Il devient donc urgent de créer un véritable dispositif de contrôle sur les frontières extérieures de l'Europe »

pas pour rien dans les crises actuelles. Il est réaliste de négocier avec Ankara un statut

d'État associé à l'Union européenne, mais hors Schengen(6). Si ces scénarios ne sont pas applicables, il ne restera qu'à mettre en œuvre l'option d'un Schengen de surface réduite, sur des frontières nationales effectivement contrôlables.

Le temps est venu dans l'Europe instituée, pour la première fois de son histoire, de sortir d'une incertitude géopolitique qui a désormais plus d'inconvénients que d'avantages et de définir clairement ses limites, en sachant qu'une frontière est à la fois un périmètre d'exercice d'une souveraineté et un des paramètres d'identité. Définir n'est pas fermer mais établir enfin la géographie de sa construction politique.

Janvier 2016

¹ L'obsession des frontières, Éd. Perrin 2007 et Perrin Tempus 2012.

² Et ce n'est pas en déléguant à un tiers des responsabilités de sécurité que deux ministres de l'Intérieur rompus à la coopération bilatérale verront leur action devenir soudainement plus efficace.

³ Situation de la France, Desclée de Brouwer, 2015.

⁴ La chancelière allemande estime que l'eurozone et les frontières ouvertes étaient directement liées, pour mettre en garde contre les risques pour le fonctionnement du marché unique de pratiques de « fermeture » (11 janvier 2016).

⁵ Michel Foucher, Les migrations sont irrépressibles, in Le Monde, 6 août 2015. ⁶ Il convient d'exiger également qu'Ankara mette fin à « l'espace Shamgen » qui a ménagé un espace sans visa du Maghreb au Machreck qui facilite les migrations illégales sous couvert de flux de réfugiés



Nos recommandations

1. **Assurer un contrôle efficace aux frontières extérieures de l'espace Schengen** en combinant durablement les moyens humains et financiers des agences européennes et des Etats membres. Il convient de remédier à l'absence de pilotage stratégique des différentes agences (Frontex en charge de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres ; EASO bureau responsable de l'appui en matière d'asile ; Europol, l'office européen de police permettant de lutter contre la criminalité internationale et le terrorisme) qui ne peuvent être coordonnées par le seul Conseil « Justice et Affaires intérieures » (JAI) composé des Ministres de la Justice et de l'Intérieur des Etats membres.
2. **Communautariser les procédures d'évaluation des demandeurs d'asile** ou *a minima* les standardiser. En pratique, ce processus pourrait être assuré par l'agence de soutien aux demandeurs d'asile, EASO, dont les moyens financiers et humains seraient renforcés.
3. **Garantir une répartition plus équitable des réfugiés entre Etats membres.** La répartition des 160 000 réfugiés (de Grèce et d'Italie) sur laquelle les Etats membres s'étaient mis d'accord s'est soldée, dans sa mise en œuvre, comme un échec retentissant. Il n'est ni viable, ni acceptable de faire peser sur les pays de « première entrée » (Grèce, Italie) ou sur quelques pays au Nord (Allemagne, Suède, Danemark...) l'essentiel de l'accueil des migrants. Il faudrait opter pour un système de solidarité plus ambitieux fondé sur une clef de répartition reposant sur des critères objectifs définis par pays : nombre d'habitants, richesse nationale, taux de chômage, densité de population... Les pays, refusant d'accueillir les réfugiés, contribuent à l'effort financier collectif.
4. **Favoriser l'intégration des nouveaux arrivants et de leurs enfants.** Les associations d'aide aux nouveaux arrivants sont formelles : l'accent doit être mis en priorité sur l'apprentissage de la langue et ensuite sur l'éducation, la formation, la reconnaissance des qualifications, et l'accompagnement sur le marché du travail. Dans un contexte où certains n'aimeraient accueillir que des réfugiés chrétiens, il importe d'engager un dialogue avec les réfugiés dans les pays d'accueil sur les questions de respect de la démocratie, de droits de l'homme, de droits des femmes et des règles culturelles propres aux pays d'accueil.
5. **S'attaquer aux causes profondes des crises.** Il s'agit de développer ensemble une approche commune avec le voisinage Sud de l'Union en s'attaquant aux réseaux de passeurs et en évitant que des demandeurs d'asile ne prennent la mer ne trouvant pas d'accueil décent dans les pays de la rive Sud de la Méditerranée. Pour prendre le problème à la racine, l'Union devrait s'impliquer, en parlant d'une seule voix, dans le processus de paix en Syrie et revoir sa politique en matière de défense et de sécurité afin de stabiliser la région et de contribuer à son développement économique.