

# MIGRATIONS : POUR DES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES VRAIMENT... STRATÉGIQUES

Les questions migratoires ont alimenté au cours de la dernière Commission bien des débats. Elles ont surtout révélé les divisions entre États membres et ont été abordées sous un angle principalement sécuritaire. Sujet clivant, y compris au niveau national, ne faudrait-il pas définir les orientations stratégiques à donner à l'enjeu migratoire autrement que dans un calendrier électoral peu propice aux choix plus posés et prospectifs ?

**E**n octobre 1999 à Tampere en Finlande, les dirigeants européens ont organisé un Conseil européen consacré à la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Destiné à mettre en œuvre les politiques nouvellement communautarisées par le traité d'Amsterdam, notamment celles relatives à l'asile et à l'immigration, les conclusions de Tampere ont institué une « pratique » quinquennale.

Ainsi, les chefs d'État et de gouvernement se sont réunis tous les cinq ans pour poser les orientations de l'action de l'UE dans les domaines de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Si cette pratique s'est développée sans cadre légal à Tampere (1999-2004), à La Haye (2004-2009) et à Stockholm (2009-2014), le traité de Lisbonne l'a constitutionnalisés dans l'article 68 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Ce dernier indique que « Le Conseil européen définit les orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice ». C'est sur ce fondement que les « orientations stratégiques » pour la période 2014-2019 ont été adoptées.

En 20 ans, ce sont quatre programmes quinquennaux, au contenu inégal tant sur le fond que sur la forme, qui se sont succédé. C'est donc tout naturellement que l'on s'achemine vers l'adoption en juin 2019 du cinquième programme de ce type. Cette pratique ne va cependant pas sans poser de difficultés.

La première difficulté est conjoncturelle et relève du moment choisi par les chefs d'État ou de gouvernement pour l'adoption des orientations stratégiques. Elles seront adoptées à l'occasion du Conseil européen de juin 2019, c'est-à-dire juste après les élections européennes et avant la nomination d'une nouvelle Commission européenne.



© Jérôme Tubiana

Ni le Parlement européen entrant, ni la future Commission européenne n'auront participé à l'élaboration d'orientations stratégiques qui vont inévitablement avoir un impact sur le travail de ces institutions. S'il est compréhensible que le Conseil européen soit investi par le Traité de la mission de définir les orientations stratégiques - compte tenu de la sensibilité des questions couvertes par l'espace de liberté, de sécurité et de justice - il est en revanche contestable qu'il l'exerce en « cavalier seul ». La Commission et le Parlement européen disposent de pouvoir importants dans la mise en œuvre de la politique et devraient à ce titre être associés à sa définition. Et ce d'autant plus que le Conseil européen traverse aujourd'hui une crise politique profonde.

C'est la deuxième difficulté qui émerge, celle de l'adoption d'orientations stratégiques dans un contexte de profondes divisions, voire de déchirures, entre les États européens notamment sur les questions migratoires. Depuis la « crise » de 2015, les États membres ont été dans l'incapacité de prendre des décisions et actions communes au-delà du champ restreint du contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen et du retour des personnes en situation irrégulière. À part la logique du « contrôle », il n'y a aucune vision stratégique et rien n'indique que cette situation change d'ici à juin 2019.

## Reporter l'adoption des orientations stratégiques

Que faire alors ? Une solution résiderait dans la décision de reporter l'adoption des orientations stratégiques d'une année. Plusieurs raisons militent en ce sens. Tout d'abord, la préparation des orientations stratégiques et leur adoption s'effectuent dans un contexte de campagne électorale où la surenchère politique, notamment des formations populistes et d'extrême droite, obère la nécessaire réflexion qu'impose la construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice en termes de libertés, de procédures et de respect des droits fondamentaux.

D'autre part, reporter l'adoption des orientations stratégiques d'une année ne prive pas le Conseil européen de son pouvoir. Ce report lui permet de définir des objectifs en concertation avec le Parlement européen et la Commission européenne. En ce faisant, le Conseil européen reconnaîtrait l'importance du rôle de l'UE et de ses institutions dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques qui demeurent une préoccupation centrale des citoyens européens.

Sur le contenu, enfin, au-delà de l'adoption d'orientations stratégiques discutées avec les autres institutions pour les cinq prochaines années, le Conseil européen pourrait innover en proposant d'établir une réflexion globale et transdisciplinaire sur les migrations vers et dans l'UE à l'horizon 2050. Il n'existe pas aujourd'hui de cadre d'analyse permettant de

comprendre et d'anticiper le phénomène migratoire dans le long terme.

Cette lacune ne permet pas à l'UE et à ses États membres de bâtir une véritable politique publique de l'immigration et de l'asile à l'échelle continentale. Si l'UE ne peut prévoir, planifier et anticiper, elle sera alors condamnée à réagir avec toutes les conséquences

humaines, politiques, économiques et sociales que cela entraîne. 

**Yves Pascouau**, juriste, spécialiste de la politique migratoire de l'UE, fondateur du site [www.EuropeanMigrationLaw.eu](http://www.EuropeanMigrationLaw.eu) et coordinateur scientifique du projet *Migrations en Questions* ([www.migrationsenquestions.fr](http://www.migrationsenquestions.fr))

## DÉPASSER LES DIVISIONS EUROPÉENNES SUR LES MIGRATIONS

Selon le dernier Eurobaromètre, la question migratoire demeure le sujet préoccupant le plus grand nombre de citoyens en Europe. Il est aussi celui sur lequel les avancées au sein de l'UE restent les plus faibles tant les dissensions entre États membres sont fortes.

**E**njeu central, la question migratoire est tout d'abord un dossier sensible qui clive, et crispe les États membres. Depuis la crise dite des réfugiés de l'été 2015, l'Union européenne a défini un agenda européen en matière de migration autour de quatre axes : combler les manques persistants de moyens touchant le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes ; améliorer les retours ; stimuler les réinstallations ; et mieux protéger les migrants le long des routes migratoires.

Dans les faits, la politique migratoire européenne est restée principalement centrée sur

une approche sécuritaire et, au fil des Conseils européens, ce sont les chiffres de baisse des arrivées de migrants en Europe qui ont été mis en avant. Le choix de financer les garde-côtes libyens pose question sur le plan humanitaire, tout comme, tout récemment, la suspension des patrouilles navales de l'opération SOPHIA en mer Méditerranée qui avaient pourtant permis le sauvetage de 45 000 migrants<sup>(1)</sup>...

L'approche choisie reste juridico-institutionnelle, et devrait davantage s'appuyer sur les enjeux culturels et économiques liés aux migrations. Le Règlement de Dublin crée des situations

ubuesques tels les migrants « dublinés » sans statut, en attente des mois, de voir leur demande d'asile examinée dans un État membre qui n'est pas le pays de première entrée. Il conviendrait d'adopter une démarche politique intégrant la complexité et l'hétérogénéité des situations afin de parvenir à dépasser l'objectif de la seule réduction des arrivées. Ne pas en rester aux chiffres, mais décrypter des tendances et poser la question de la mobilité de façon positive et lucide.

### Enjeux d'accueil et d'intégration

Les États membres doivent aussi se saisir des enjeux d'accueil et d'intégration. Il n'est aucunement question de nier les coûts initiaux liés à l'accueil et à l'intégration des demandeurs d'asile. Après l'ouverture de ses frontières à plus de 800 000 demandeurs d'asile, l'Allemagne a mis en place une politique d'État dont le coût s'est élevé à 15 milliards d'euros. Peu d'États européens ont fait de même. Et, la question de l'asile ne peut se mettre en place sans une politique migratoire prenant en compte les « migrants économiques » et rendant ainsi possible une approche globale de la migration. Confrontations Europe s'interrogera cette année sur ces enjeux d'asile et les relations entre États membres et pays de transit et d'origine des migrants dans une logique de codéveloppement. 

**Clotilde Warin**, rédactrice en chef de la Revue

<sup>1)</sup> La vice-présidente de la Commission européenne, Federica Mogherini, l'a rappelé à la fin de la réunion des ministres des Affaires étrangères du 8 avril à Luxembourg.

### CONFRONTATIONS EUROPE NOS PROPOSITIONS MIGRATIONS

- ▶ **Rechercher les voies de coopérations possibles** avec les pays de première entrée afin que de rendre la répartition des demandeurs d'asile entre États membres plus équitable alors que le Règlement de Dublin a démontré son échec et, pour cela, supprimer la clause exigeant l'examen de la demande d'asile dans le pays de première entrée. Confier à une instance gérée par plusieurs États membres par le biais des coopérations renforcées des « centres d'instruction des dossiers » qui pourraient être mis en place dès l'arrivée en Europe au sein des « ports sûrs » ou dans les principales villes de l'UE accueillant les demandeurs d'asile. Accélérer la mise en place d'une Agence européenne de l'Asile offrant à la fois expertise et agents aux États membres.
- ▶ **Garantir le fait que les projets financés** dans le cadre du Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique (EUTF), devenu le principal instrument de la politique migratoire européenne qui demeure principalement axé sur le contrôle aux frontières et la lutte contre les migrations irrégulières, intègrent des critères prenant en compte les droits humains et les mobilités circulaires.
- ▶ **Prendre en compte les migrations comme un enjeu partagé** et mettre en place un modèle européen de coopération nord-sud en matière de migration de travail et de mobilité (convention de caractère multilatéral ouverte aux pays d'origine et de transit), en vue notamment de résoudre le problème des migrants résidant en Europe et actuellement sans titre légal de séjour.