



Migrations : l'impasse européenne

Yannick Prost

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2018/3 Automne**, PAGES 157 À 169
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782365678179

DOI 10.3917/pe.183.0157

Date de mise en ligne : 14/09/2018

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2018-3-page-157?lang=fr>



CAIRN · INFO

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Migrations : l'impasse européenne

Par **Yannick Prost**

Yannick Prost est haut fonctionnaire et maître de conférences à Sciences Po Paris. Il est auteur de *La Démocratie contre le Royaume d'Attila. Le monde libéral au défi des violences radicales*, Bègles, Esprit du Temps, à paraître à l'automne 2018.

La pression migratoire est une donnée destinée à perdurer pour l'espace européen. Des normes minimales communes ne pourraient être développées pour l'accueil des migrants que dans le cadre de l'UE. Les réticences des pays d'arrivée, comme celles des pays de départ, brident la mise en place d'un dispositif global. De plus, l'intransigeance des gouvernements populistes risque de conduire à la disparition pure et simple de toute entente européenne sur les phénomènes migratoires.

politique étrangère

Si la question migratoire a pris une place essentielle dans l'agenda politique français, elle détermine aussi fortement la politique étrangère du pays. En la matière, celle-ci tend à échapper à la multilatéralisation et s'exprime fortement dans le cadre de relations bilatérales. Ou plutôt s'exprimait, car la mise en œuvre de l'espace Schengen, en créant un espace de libre circulation à l'intérieur de l'ensemble territorial constitué par les États membres de l'accord de Schengen (communautarisé, mais n'incluant pas tous les membres de l'Union européenne – UE), contraint à des dispositions communes, ne serait-ce que parce que le contrôle à l'entrée de l'espace est confié aux États possédant une frontière avec l'extérieur de l'Union.

Cette construction est originellement fragile : elle présuppose qu'au-delà du contrôle commun, les États partagent une même conception de l'intégration, du traitement de l'asile, de l'acquisition de nationalité, et des situations de l'emploi relativement proches. Car l'entrée sur le territoire n'est que le premier pas dans un parcours qui, généralement, s'achève par l'intégration dans la population d'accueil. À l'instar de ce qui a pu être observé avec l'union monétaire, le credo initial de la convergence des cultures et des pratiques a pourtant cédé devant

l'entêtement des faits. S'il y a convergence, elle va plutôt vers un mouvement commun de restrictions dans les législations d'asile et d'immigration, auquel la France participe. La prise de conscience de graves dysfonctionnements dans le traitement des demandes d'asile¹, au terme duquel très peu de déboutés quittent le territoire français, a favorisé une révision de la loi et, au moins officiellement, le renforcement des moyens visant à expulser les étrangers sans papiers. L'impact de la montée d'un salafisme spectaculaire, bien que très minoritaire, et plus généralement la réaffirmation des identités religieuses², ont renforcé la virulence du débat sur la place de l'islam dans les différentes sociétés européennes (les migrants se dirigeant vers l'Europe étant majoritairement musulmans), bouleversant l'optimisme sur l'intégration tranquille des populations venant d'États tiers.

Après la crise de l'arrivée massive de migrants venant de Syrie et d'Irak (2015), les difficultés ont pu sembler derrière nous. C'était afficher un optimisme excessif sur la réalité de la pression migratoire globale, et sur la stabilité des environnements de l'Europe : la guerre se poursuit en Afghanistan, au Soudan, menace de reprendre dans le Sahel, etc.

Les éclats de voix entre dirigeants européens sur la gestion des migrants sont le symptôme d'une pathologie plus grave du fonctionnement de l'Europe : il est confié aux institutions le soin de concevoir un système correspondant à un intérêt général européen dont l'existence est systématiquement niée par les prises de position de certains dirigeants nationaux. En l'espèce, le régime de Dublin repose sur le principe étrange qui veut que le demandeur d'asile qui désire refaire sa vie à Berlin soit initialement pris en charge par l'Italie ou la Grèce – pays sur les côtes desquels parviennent les demandeurs, en l'absence d'autres solutions. Le hasard géographique contraint donc l'Italie à protéger ses frontières qui deviennent en fait celles de l'Allemagne, et à se charger d'expulser des dizaines de milliers de déboutés pour le compte des riches pays du Nord – qui par ailleurs lui administrent une leçon de morale sur la tenue de ses comptes publics.

Le bon sens milite pour la mise en œuvre d'un principe de solidarité renforcé entre Européens, mais nous en sommes loin...

1. Cour des comptes, « Accueil et hébergement des demandeurs d'asile », 3 juillet 2015, disponible sur : <www.ccomptes.fr>.

2. H. Lagrange, « Le renouveau religieux des immigrés et de leurs descendants en France », *Revue française de sociologie*, vol. 55, n° 2, 2014, p. 201-244.

Un dispositif européen d'accueil et de contrôle progressivement enrayé

La politique migratoire européenne s'appuie sur un système récent, progressivement construit depuis la fin des années 1990, mais qui présente aujourd'hui des difficultés sérieuses quant à son application, bien que techniquement surmontables.

L'Europe n'est pas le continent qui accueille le plus de migrants, mais c'est certainement celui qui leur offre les meilleures perspectives économiques, et un respect acceptable de leurs droits d'hommes. L'attractivité n'est pas liée ici, comme le suggère un courant politique conservateur, à la présence d'un État-providence relativement préservé, mais à une économie encore dynamique alors que la population active vieillit. Cette attractivité, cette offre de travail, cachent toutefois une grande hétérogénéité entre régions du continent européen, et donc des attentes ou appréhensions diverses face aux migrations.

Ces dernières ne représentent pas un flux humain qui se répartirait équitablement sur l'ensemble du territoire européen. Elles sont déterminées par l'histoire, le degré d'altérité des sociétés d'accueil, l'existence de diasporas, le marché de l'emploi, les barrières établies à l'installation par les législations nationales, etc. Ainsi, au moins à court terme et pour des raisons de logement ou d'emploi, tous les territoires ne présentent pas la même capacité d'absorption des émigrés ; ceux-ci ont donc généralement tendance à se concentrer, volontairement ou non, sur certaines régions ou quartiers, où les diasporas peuvent devenir majoritaires.

Le phénomène vécu depuis quelques décennies en France ou en Allemagne se retrouve désormais à l'échelle continentale. Certains États, peu accoutumés durant la vitrification soviétique à accueillir des populations extra-européennes, affirment aujourd'hui leur identité nationale et chrétienne, hier sous le boisseau au nom de l'internationalisme prolétarien, aujourd'hui brandie comme une bouée de sauvetage pour sauver des citoyens malmenés par le flot d'une histoire trop rapide. Ils affichent ainsi leur hostilité à l'accueil de migrants qui, de toute façon, sont réticents à rejoindre des pays au niveau de vie relativement faible.

La mise en œuvre de normes minimales d'accueil communes ne peut être imposée que par l'Europe. Certes, on peut relever la conclusion récente d'un pacte mondial établi sous l'égide de l'Organisation des Nations unies (ONU), mais il s'agit essentiellement là d'un « droit mou » destiné à satisfaire les demandes des pays du Sud et des organisations

non gouvernementales (ONG). La lente communautarisation du droit des étrangers, qui remet en cause un aspect essentiel et des plus sensibles de la souveraineté nationale, ne peut s'accomplir qu'avec prudence, et à partir de directives reposant sur le plus petit commun dénominateur. Rendue nécessaire par la construction du marché unique, la libre circulation des personnes n'entraînait pas *ipso facto* l'alignement des conditions d'accueil et de protection des individus venant de pays tiers. Notamment en matière d'autorisation de travail, les États ont tenu à conserver leur maîtrise, eu égard aux profondes divergences de dynamisme économique – en France, la décision se prend même au niveau départemental !

Ces normes minimales laissent une large marge de manœuvre aux États pour durcir leur législation, comme c'est le cas en France avec la loi Asile et immigration, dont les mesures visent officiellement et pour l'essentiel à accélérer la procédure d'asile, à limiter les recours abusifs et à faciliter les reconduites à la frontière³. Encore doit-on reconnaître à cette loi qu'elle offre quelques améliorations en matière d'intégration, avec un effort significatif sur l'apprentissage du français. Dans d'autres États, l'évolution de la réglementation affaiblit le statut de réfugié, et détériore les conditions de séjour du demandeur d'asile, le poussant au découragement ou à présenter sa demande dans un autre pays. Ainsi, en choisissant d'accorder une protection subsidiaire plutôt que le statut plein de réfugié, certains États réduisent les droits des réfugiés, comme en matière de droit à la réunion de la famille, plus sévèrement limité en Autriche, Allemagne, Hongrie, Irlande, Danemark et Finlande en 2016, voire exclu pour la Grèce, Malte ou Chypre⁴. Pire, certains gouvernements vont jusqu'à « restreindre l'accès à des services de base comme la santé, un abri, de la nourriture ou une aide juridique⁵ ».

L'UE a développé une « approche globale des migrations et de la mobilité », qui a fait consensus dans les années 2000. Toutefois, le système de l'asile européen qui en fournit aujourd'hui la clé de voûte, présente une fragmentation du traitement des demandes qui fragilise cette approche.

3. En 2017, selon les données d'Eurostat, sur les 85 268 obligations à quitter le territoire prononcées, seules 13,49 % ont été exécutées. Le taux de la France est loin de la moyenne européenne (45,8 %), mais le taux de renvoi français est de 40 % pour les étrangers placés en rétention.

4. P. Fourier et E. Weber, *Parcours et politiques d'accueil des demandeurs et demandeuses d'asile dans l'Union européenne*, Avis du Cese, 2018.

5. Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant rouge, *New Walled Order: How Barriers to Basic Services Turn Migration into a Humanitarian Crisis*, juillet 2018, disponible sur : <<http://media.ifrc.org>>.

La crise migratoire ne date pas d'hier. Elle s'est invitée aux conseils de l'Union et aux sommets européens depuis presque deux décennies. L'approche globale devait permettre une ouverture des frontières favorable au *brain gain* des pays de départ : assouplissement des conditions d'accueil, notamment des diplômés ou des étudiants, qui pourraient avoir une expérience professionnelle significative en Europe puis retourner dans leur pays d'origine pour le faire bénéficier du capital des connaissances acquis. L'Europe devait maîtriser les flux migratoires tout en préservant les droits fondamentaux des migrants (regroupement familial, non-refoulement des demandeurs d'asile) en partenariat avec les pays de départ, favoriser le co-développement de ces derniers en optimisant l'apport financier des diasporas (qui représente 64 milliards d'euros pour l'Afrique en 2017). Les États européens comptaient susciter, avec cette approche donnant-donnant, une acceptation de bonne foi par les États du Sud de la réadmission de leurs citoyens sans-papiers refoulés.

Cette conviction que le développement offre une solution pour réduire fortement les départs de migrants vers l'Europe reste encore aujourd'hui l'étoile polaire des dirigeants européens, même si cette idée est contestée par certains travaux académiques. Lors du sommet de La Valette de novembre 2015, et alors que les flux étaient à leur paroxysme, le Conseil européen décida de la mise en œuvre d'un Fonds fiduciaire d'urgence, qui combinerait le financement d'actions de lutte contre les filières de passage et un soutien aux projets de développement des zones rurales du Sahel. Ce fonds, de 3,6 milliards d'euros sur cinq ans (une moitié dépend des crédits UE, l'autre moitié des crédits des États membres), auquel il faut ajouter le Plan d'investissement extérieur européen pour « s'attaquer aux causes profondes de l'instabilité, des déplacements forcés et de la migration irrégulière », représente un budget supérieur à celui que l'Europe a consacré au développement des pays d'émigration. Enfin, l'Agenda européen en matière de migration et de mobilité en 2016 a introduit la notion de « plus pour plus ». Ainsi, plus les pays tiers coopéreront effectivement à la mise en œuvre de la politique migratoire européenne en empêchant les flux irréguliers vers l'Europe, et plus la délivrance de visas pour leurs nationaux sera facilitée. Les accords de réadmission conditionnent ainsi la coopération et l'aide à destination des pays d'Afrique. Ajoutons enfin que les accords bilatéraux entre États du Nord et du Sud demeurent valables, et prépondérants.

Le bilan décevant de l'aide au développement

Toutefois, le bilan de cette approche est décevant. Les États du Sud jouent difficilement le jeu et ne réadmettent qu'avec une forte réticence les migrants irréguliers expulsés. La question migratoire est très sensible

dans les États de départ : non seulement leurs dirigeants tiennent à ce que la soupape de sécurité, pour une jeunesse sans perspectives et sans emploi, continue de fonctionner, mais ils refusent d'apparaître comme cédant trop facilement aux exigences des pays du Nord, parfois anciennes métropoles colonisatrices. Ainsi le taux de réadmission du Mali pour les demandes françaises est-il de 12 %.

Point fondamental : le système des migrations circulaires telles que conçues par l'approche globale européenne, mais aussi le traitement des demandes d'asile, ne peuvent fonctionner que si les pays de départ reprennent les perdants du voyage. Puisqu'aucun pays tiers ne s'engagera à prendre en charge ces refoulés, ils demeureront sur le territoire du pays d'accueil : les incantations à des mesures plus fermes de reconduite à la frontière de nos dirigeants européens apparaissent dès lors bien vaines. Les moyens de pression sur les pays de départ existent, certes, et sont régulièrement mis en avant. Ainsi, les pays européens peuvent réduire l'immigration légale (mais leurs juges lutteront contre une remise en cause des droits fondamentaux : principe de non-refoulement des demandeurs d'asile, regroupement familial, diminution de l'aide financière...), cependant l'effet de telles mesures reste sujet à débat.

Dès lors, les flux se maintiennent, et aboutissent presque tous dans le système de traitement de l'asile. Celui-ci gère en même temps des « faux » et des « vrais » demandeurs d'asile. Les migrants dits économiques (qui, bien que venant de pays en proie à des troubles importants, ne répondent pas à la définition du réfugié aux termes de la convention de Genève) n'ont guère d'autres possibilités pour tenter de se maintenir sur le sol européen. Par ailleurs, la multiplication des crises (Afghanistan, Érythrée, Soudan, Congo) alimente constamment les colonnes de réfugiés. Le régime de Dublin (du nom du règlement de l'UE deux fois modifié qui détermine les modalités du traitement des demandes) repose sur la bonne volonté des « pays de première arrivée » des demandeurs (essentiellement les pays de la rive méditerranéenne) : ces pays doivent enregistrer la demande, la traiter, et garder ou refouler le demandeur selon l'octroi ou non de la protection internationale. Si le demandeur ne respecte pas cette procédure et part s'installer dans un autre pays (un Soudanais arrivé en Sicile appréhendé par les forces de police françaises dans les Alpes maritimes...), il participe des « mouvements secondaires », et l'État où il s'installe est en droit de le renvoyer dans l'État « de première arrivée »... qui n'en demande pas tant – sauf si ledit migrant parvient à se maintenir au moins 12 mois sur l'État de mouvement secondaire, qui devient dès lors responsable de son sort. La procédure de renvoi est lourde et freinée par la mauvaise volonté des pays méditerranéens, qui jugent le système injuste.

En période d'arrivée massive comme en 2011 ou 2015, ces derniers ont fini par ne plus enregistrer les demandes des migrants ; ceux-ci ont donc poursuivi leur odyssée vers les États du Nord, qui ont alors rétabli le contrôle à leurs frontières, et expulsé ces demandeurs frappant au mauvais guichet. Une telle procédure est prévue par le Code Schengen, mais elle devrait être exceptionnelle, sauf à remettre en cause l'esprit de l'espace Schengen. Les mouvements secondaires représentent des dizaines de milliers de migrants que tentent de se renvoyer les États (avec un succès mitigé : 7 000 sur les 64 000 présents en Allemagne en 2017, 2 633 sur 41 400 en France).

La réforme du régime de l'asile détermine donc l'efficacité d'une politique migratoire européenne. Il s'agit d'équilibrer le principe de traitement par l'État de première arrivée avec le principe de solidarité. Non seulement les États du Nord doivent contribuer financièrement au contrôle des frontières et à l'accueil des demandeurs d'asile, mais ils doivent aussi s'engager à prendre en charge une partie de ces demandeurs sur leur sol – les « relocalisations » imaginées par la Commission européenne en 2015 avec un succès très mitigé. Les propositions de réforme soumises par la Commission ont été amendées par le Conseil et le Parlement européens de manières assez différentes ; et sans doute la version du Parlement représente-t-elle la solution la plus raisonnable. Si le principe du traitement par l'État de premier accueil est maintenu, de nombreuses dérogations le relativisent (des liens familiaux, une présence diasporique, une ancienne résidence justifiant le choix d'un autre État par le demandeur d'asile). Par ailleurs, le coût de l'accueil pendant la phase d'instruction de la demande d'asile devrait être pris en charge par le budget de l'UE, tandis que la décision d'attribution des demandes devrait revenir à la future agence européenne de l'asile. Le rôle de chaque État membre dépendrait de son produit intérieur brut (PIB) et de la taille de sa population. Enfin, le nouveau règlement conditionnerait l'accès aux fonds aidant les États membres à mettre en œuvre les politiques de retour au respect des procédures de relocalisation.

Les États membres, pour leur part, n'ont pu se mettre d'accord, et les négociations sur la réforme du « régime de l'asile européen commun » ne progressent pas.

L'offensive des conservateurs conduit l'Union européenne dans l'impasse

Face à une Commission affaiblie depuis quelques années sur des sujets aussi sensibles, le Conseil européen tente de reprendre la main, mais il ne fait que prendre acte des profondes divergences entre chefs d'État et de gouvernement, parmi lesquels les conservateurs et les populistes semblent pour le moment l'emporter.

Un contexte favorable aux dirigeants hostiles à une politique de compromis

Ces trois dernières années ont favorisé une crispation des opinions publiques, mais aussi une arrivée au pouvoir de dirigeants hostiles à l'accueil des migrants. Ceux-ci sont souvent par ailleurs critiques de l'action de la Commission européenne, et l'euroscpticisme finit par se combiner avec le refus d'un principe de solidarité ou d'une mise en œuvre loyale du régime de Dublin. La crise provoquée par l'arrivée massive de réfugiés syriens et irakiens a montré l'inadéquation du système d'accueil ; la concomitance avec les attentats djihadistes, dont certains ont été facilités par l'inefficacité des contrôles aux frontières liée à cet afflux, a renforcé les craintes d'une partie majoritaire de l'opinion publique.

Au même moment, le Brexit illustre les conséquences d'un rejet de l'immigration dans les classes populaires d'un pays riche. À l'Est, le discours généreux envers l'accueil des migrants était brocardé par des dirigeants comme Viktor Orban, comme reflétant la méconnaissance et la désinvolture d'élites cosmopolites envers les préoccupations des « vrais citoyens ». Ces populistes l'emportaient aussi aux élections en Italie et en Autriche et, arrivés au pouvoir, confortaient un front du refus envers l'accueil des demandeurs d'asile. En France même, l'évolution des sondages d'opinion témoigne d'un scepticisme croissant : dans un sondage IFOP⁶ récent, 63 % des personnes interrogées souscrivent à l'item selon lequel « notre pays compte déjà beaucoup d'étrangers ou de personnes d'origine étrangère et accueillir des immigrés supplémentaires n'est pas possible ». Plus de sept Français sur dix estimerait ainsi que les personnes issues de l'immigration sont mal intégrées dans la société française, constat d'échec s'expliquant essentiellement, selon les personnes interrogées, par des raisons incombant aux immigrés eux-mêmes.

La difficile maîtrise des points de fixation comme la jungle de Calais, reproduite à des échelles plus modestes dans certaines métropoles (dont les 2 500 personnes dans un campement sauvage autour de la porte de La Chapelle en 2017) offre des exemples spectaculaires bien que numériquement accessoires de l'embarras des pouvoirs publics. Confortés par cet état d'esprit, les nouveaux leaders populistes élus en Italie, en Autriche ou dans les pays de l'Est durcissent

6. Réalisé pour *L'Express* en décembre 2017 et publié le 10 janvier 2018.

les conditions d'accueil nationales et demandent une révision des procédures d'asile. L'évolution de l'Allemagne s'avère sans doute la plus préoccupante : alors que la chancelière Angela Merkel avait affirmé une généreuse politique d'accueil face aux arrivées massives de migrants orientaux en 2015, elle a dû rapidement faire marche arrière sous la pression de l'aile conservatrice de son parti. La difficile formation d'une coalition gouvernementale l'a rendue otage de la démocratie chrétienne bavaroise, dont le chef devenu ministre de l'Intérieur n'a cessé de s'opposer à la chancelière et d'exercer un chantage pour accélérer les expulsions des déboutés (plus de 300 000 sur le million arrivé en 2015, dont une partie s'est dispersée à travers l'Europe, notamment les Afghans qui bénéficient d'un meilleur taux de protection en France qu'en Allemagne) et des « dublinés », et de limiter le nombre annuel de demandes d'asile traitées à 200 000.

L'arrivée de la coalition populiste au pouvoir en Italie a été concomitante des difficultés d'Angela Merkel face à l'Union chrétienne-sociale en Bavière (CSU). Le refus de garder le système de Dublin en l'état, exprimé en termes virulents par le nouveau ministre de l'Intérieur italien Matteo Salvini, visant notamment la France aux positions jugées inéquitables et peu réalistes, confortait le camp des « durs » opposés à l'accueil des demandeurs d'asile en Europe. Mais si leur position géographique met à l'abri les pays d'Europe centrale et orientale, l'Italie doit, elle, faire face aux tragédies des épaves flottantes chargées de migrants, et se trouve devant le dilemme du refoulement (essentiellement vers la côte libyenne, dans des conditions souvent très critiquables) ou de l'acceptation du débarquement sur ses côtes, accroissant automatiquement le nombre de demandeurs d'asile sur son territoire. La fermeture récente de ses ports aux débarquements, annoncée par Matteo Salvini dans un climat conflictuel avec ses homologues français, maltais ou espagnol, pourrait transformer la Méditerranée centrale en monstrueux jeu de mistigri où les États se renverraient les navires des ONG ayant secouru des centaines de migrants, mais devant naviguer pendant des jours dans des conditions précaires avant de voir finalement un État accepter le débarquement sur son territoire. Par ailleurs, l'Italie a menacé de ne plus enregistrer les demandeurs, refusant de devenir « un immense camp de réfugiés à ciel ouvert ». Or, la frontière franco-italienne est déjà le théâtre de scènes difficiles voire dramatiques (près d'un millier d'interpellations chaque semaine) : si les autorités italiennes ne coopèrent plus, comment refouler les demandeurs venant d'Italie ?

Il devenait urgent, dans un tel contexte, d'établir un compromis entre États européens. Le sommet de Bruxelles des 28-29 juin 2018 s'acheva officiellement par un accord mais n'apporta pas de solution. Le compromis était un chef-d'œuvre d'ambiguïtés et d'arrière-pensées. Les États conclurent qu'il fallait établir des « centres contrôlés », « installés sur le territoire d'États membres », pour transférer « uniquement sur la base du volontariat » les demandeurs d'asile repêchés en mer.

L'intransigeance de certains États esquisse la fin d'une politique migratoire européenne

Le président Macron ne tarda pas à préciser, au lendemain du sommet, que la France n'étant pas un État de premier accueil, elle n'ouvrirait pas de « centre contrôlé » sur son territoire. Il fut également question de créer des « plates-formes de débarquement hors de l'Europe », pour les migrants secourus en mer, qui « mettrait fin au modèle économique des passeurs ». Inutile de développer sur le prompt refus de ces pays tiers... Une série de déclarations menaça les pays de départ de représailles à la suite de leur obstruction à la réadmission de leurs nationaux, et rappela qu'il faudrait réformer et lutter contre les mouvements secondaires...

Le silence, lors de ce sommet, sur la réforme du régime de Dublin s'explique par l'inversion du rapport de force, et par l'émergence d'une sorte d'axe Rome-Vienne-Berlin (susitant en partie l'adhésion du groupe de Visegrad). La réunion des ministres de l'Intérieur des 28 États membres de l'UE à Innsbruck les 11-12 juillet 2018, à l'instigation de l'Autriche, a vu la discussion des propositions de Vienne pour le moins inquiétantes, traduisant une conception irréaliste, voire fantasmatique, de la situation aux frontières européennes. La note transmise par la présidence tournante autrichienne considérait que la migration était essentiellement le fait d'hommes jeunes « qui ont de manière répétée de gros problèmes pour vivre dans des sociétés ouvertes, et même les rejettent beaucoup, [et] sont tout particulièrement sensibles aux idéologies hostiles à la liberté ou qui prônent la violence ». Il s'agirait donc d'externaliser le traitement de l'asile en dehors de l'Europe, quitte à établir des plates-formes de traitement dans les pays tiers, et à l'horizon 2025 de ne garantir l'asile qu'à ceux « qui respectent les valeurs de l'UE et ses droits et libertés fondamentales⁷ ».

7. C. Ducourtieux, « Migrants : les inquiétantes propositions de Vienne », *Le Monde*, 6 juillet 2018, disponible sur : <www.lemonde.fr>.

Mais le front des intransigeants comporte ses contradictions. Si tous se retrouvent pour défendre la plus grande fermeté pour le refoulement des migrants transméditerranéens et réduire les critères de protection, ils s'opposent potentiellement sur d'autres sujets : l'Italie et la Grèce demandent des relocalisations que refusent les autres. L'Allemagne veut imposer le retour des « dublinés », ce que refuse l'Italie. Angela Merkel a accepté le principe d'établir des « centres de transit » à sa frontière sud pour renvoyer les déboutés et les « dublinés », ce qu'a accepté le Parti social-démocrate (SPD) du bout des lèvres, prenant acte de son affaiblissement politique, et à la condition que le transit ne dure pas plus d'une semaine. Peu réaliste pour les raisons déjà évoquées...

Il reste à vérifier que le virage conservateur de l'Allemagne relève des circonstances électorales. La relance de la réforme du système de l'asile repose sur un axe franco-allemand fort, pouvant soutenir l'autre axe, celui de la Commission et du Parlement, pour établir le dispositif équilibré défini par la proposition du Parlement. Le consensus semble au moins possible sur un point : il faut renforcer les moyens de contrôle attribués à Frontex, transformée en agence de gardes-côtes et de frontières. Bien que les discussions sur les prochaines perspectives financières se déroulent dans un contexte difficile, la Commission a annoncé qu'elle proposera en septembre le renforcement de la protection des frontières extérieures de l'UE, dès 2020 (plutôt que 2027, comme initialement prévu), avec 10 000 gardes-frontières⁸. Mais un tel renforcement ne peut éluder le trou noir que représente la Libye, où les conditions de séjour de 650 000 migrants apparaissent abominables et fragilisent la base juridique – et morale ! – du refoulement des passagers interceptés en mer vers ce territoire de non-droit. La situation de la Libye, où le gouvernement majoritairement reconnu par la communauté internationale exerce un contrôle tout relatif sur ses troupes et plus généralement son territoire, souligne l'aporie du respect de certaines règles du droit international pour parvenir à des fins acceptables.

Le virage conservateur de l'Allemagne

Le camp des « raisonnables » espère encore trouver une solution satisfaisante tant pour l'Afrique que pour l'Europe, en renforçant la logique donnant-donnant qui verrait, dès lors, un accroissement substantiel de l'aide européenne pour le développement des régions pourvoyeuses de migrants, mais aussi pour se substituer à une économie de filières

8. AFP, « UE : la Commission veut accélérer le déploiement des garde-frontières », *France-Soir*, 6 juillet 2018, disponible sur : <www.francesoir.fr>.

de clandestins qui font vivre certaines régions (comme Agadez au Niger). Pour l'heure, le refus des pays de Visegrad de procéder à l'accueil des relocalisés pourrait susciter des mesures de rétorsion financière, si la Commission trouve un soutien suffisant parmi les États membres. Elle entraîne aussi une réponse judiciaire, puisque la Hongrie est déjà sous le coup d'une procédure pour infraction ouverte par la Cour de Justice de l'Union européenne sur un recours de la Commission, qui couvre plus généralement le «non-respect de la législation de l'Union en matière d'asile et de retour des migrants».

On pourrait, à partir de là, envisager la reconstruction d'un espace Schengen à une échelle nettement infra-communautaire, défini par les États acceptant un compromis reposant sur le principe de solidarité et un traitement de l'asile réparti en fonction des capacités de chacun des États. Mais le corollaire en serait le rétablissement du contrôle aux frontières avec les États membres de l'UE ne participant pas à cet accord infra-communautaire. La fin d'une époque...

Le président Macron affirmait, lors de son déplacement au Vatican : «Si nous regardons la réalité des choses, on ne peut pas parler aujourd'hui d'une crise migratoire. C'est une crise politique de l'Europe sur les migrations [...] mais nous avons dans la durée un vrai problème de migrations qui s'est installé⁹.» Les mots sont bien pesés : «Aujourd'hui.» Car, au-delà de la gestion des conséquences d'un système de Dublin carencé, qui ne concerne au fond que quelques centaines de milliers de personnes, deux aspects préoccupent légitimement le président français. D'une part, une crise du type de celle que l'Europe a connue en 2015 est toujours envisageable, et nombreux sont les États fragiles qui pourraient sombrer dans l'anarchie. Il n'est pas sûr qu'un accord avec la Turquie – ou un autre État névralgique pour faire barrage entre les flux et l'Europe – puisse être réédité aujourd'hui. En outre, la transition démographique africaine, très largement en avance sur le développement économique du continent, va alimenter pendant au moins deux ou trois décennies des flux migratoires très élevés. Le paradoxe ivoirien¹⁰ montre que l'aide européenne au développement

9. C. Vandekerckhove, «L'idée de crise migratoire tenace dans l'opinion et chez des politiques malgré des chiffres en baisse», *BFM TV*, 27 juin 2018, disponible sur : <www.bfmtv.com>.

10. AFP, «Immigration clandestine et croissance économique, le paradoxe ivoirien», *La Libre Afrique*, 17 juillet 2018, disponible sur : <<https://afrique.lalibre.be>>. La Côte d'Ivoire bénéficie d'une croissance économique annuelle moyenne de 8 % et se trouve pourtant au 4^e rang des pays de provenance des migrants qui tentent de gagner l'Europe, selon l'Organisation internationale pour les migrations.

ne suffit pas et doit s'imposer selon d'autres considérations : le développement, pour qu'il modère l'émigration, doit concerner toutes les composantes d'un pays, et ne pas laisser sur le bord de la route une jeunesse aujourd'hui sans perspective, sauf celle d'affronter une mortelle randonnée en mer...



Mots clés

Union européenne
Politique migratoire
Convention de Dublin
Espace Schengen