

## Migrations : l'Europe à l'épreuve de la crise italienne



**Corinne BALLEIX**

Juillet 2018

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 978-2-36567-901-5

© Tous droits réservés, Ifri, 2018

© Couverture : Alexandros Michailidis/Shutterstock.com

**Comment citer cette publication :**

Corinne Balleix, « Migrations : l'Europe à l'épreuve de la crise italienne »,  
*Notes de l'Ifri*, Ifri, juillet 2018.

**Ifri**

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : [accueil@ifri.org](mailto:accueil@ifri.org)

**Site internet :** [ifri.org](http://ifri.org)

# Auteur

**Corinne Balleix** est chargée du dossier « asile et migrations » à la Direction de l'Union européenne du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Précédemment, elle a été assesseur du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) auprès de la Commission des recours des réfugiés, puis rapporteur près la Cour nationale du droit d'asile. Elle a en outre contribué aux travaux français et européens sur l'aide européenne au développement.

Également politologue et enseignante à Sciences Po Paris, elle est l'auteur de plusieurs ouvrages traitant de politiques publiques européennes, notamment :

- ▀ *La France et la Banque centrale européenne*, Paris, Presses universitaires de France, collection « Politique d'aujourd'hui », 1999 ;
- ▀ *L'aide européenne au développement*, Paris, La Documentation française, 2010 ;
- ▀ *La politique migratoire de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 2013.

# Résumé

Après l'élection du 4 mars 2018 en Italie, la politique migratoire devient plus que jamais un sujet brûlant tant au niveau national qu'europpéen, l'épisode de l'*Aquarius* ayant mis en évidence la question de la solidarité migratoire européenne.

Pourtant, le sujet n'est pas nouveau. Déjà, en 2011, l'Italie avait fait face à un afflux de migrants consécutif aux printemps arabes qui avait suscité de vifs débats en Italie et dans toute l'Europe. Au printemps 2017, une nouvelle vague d'arrivées avait provoqué de nouvelles discussions et de nouvelles réponses européennes. La crise politique italienne et européenne suscitée par la question migratoire est inversement proportionnelle aux flux d'entrées irrégulières en Italie, qui ont très fortement diminué par rapport à la même période de 2017, mais cela s'explique par le nombre important de migrants restant actuellement sur le sol italien. La question migratoire est donc devenue l'un des symptômes et l'une des clés de la crise politique plus large que traverse actuellement l'Union européenne (UE).

L'objectif de cette note est de souligner l'aggravation depuis 2011 des tensions intra-européennes liées au déficit de solidarité migratoire européenne en analysant les fragilités des principales réponses européennes apportées aux demandes des autorités italiennes.

En effet, les difficultés européennes durables pour construire une solidarité interne sur la question migratoire au sein de l'UE ont suscité la tentation de transposer certaines des solutions utilisées lors de la « crise » de 2015-2016 en Grèce dans le cadre de la déclaration conjointe UE-Turquie, en développant les instruments externes de la politique migratoire. Or, ces instruments externes risquent de porter atteinte aux droits fondamentaux des migrants, aux valeurs et à l'image de l'Europe dans le monde, sans pour autant répondre pleinement aux demandes de solidarité de l'Italie, qui s'est radicalisée, et coalise désormais d'autres États de première entrée. Tout cela a un coût politique est très lourd pour l'avenir de l'UE et montre que la solidarité migratoire européenne doit rester une composante fondamentale de la politique migratoire européenne pour préserver l'espace Schengen de libre circulation, l'unité politique et les valeurs de l'UE.

# Abstract

Since the Italian elections on 4<sup>th</sup> March 2018, immigration policy has become a hotter-than-ever topic, both nationally and throughout Europe, and the *Aquarius* episode has highlighted the need for European solidarity on immigration.

This is, however, hardly a new topic: as early as 2011, Italy experienced a flow of migrants subsequent to the ‘Arab springs’ that triggered heated debate in Italy as well as in the rest of Europe; in spring 2017, a new wave of migrants led to equally fierce discussion and renewed European responses. The present Italian and pan-European political crisis brought about by the immigration issue is inversely proportional to the flow of undocumented migrants into Italy, which has sharply decreased compared to the same period of time in 2017, but can be explained by the large number of migrants now staying in Italy. The immigration issue has therefore become altogether a symptom of and a key to the broader political crisis that the European Union is presently confronted with.

The aim of this article is to stress how the deficit in intra-European solidarity on immigration has resulted in an accentuation of intra-European political tensions, and also to analyze the weaknesses of European responses to Italian demands.

Indeed, long-lasting European difficulties in building solidarity among member states on the immigration issue has brought about the temptation to apply solutions used during the 2015-2016 in Greece, namely the EU-Turkey Joint Declaration, and to develop external tools of the immigration policy. However, these external tools may well endanger the respect of migrants’ human rights as well as the values and image of the European Union worldwide. At the same time, they do not fully satisfy Italian demands for solidarity, which have become even more entrenched, as Italy is now in a position to join forces with other front-line member states.

This represents a substantial cost for the future of the EU and demonstrates that solidarity should remain a fundamental component of European immigration policy in order to preserve not only freedom of movement within the Schengen area, but also political unity and the values of the European Union.

# Sommaire

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUCTION .....</b>  | <b>6</b>  |
| <b>L'UE FACE À LA SITUATION MIGRATOIRE ITALIENNE<br/>APRÈS LES PRINTEMPS ARABES .....</b>                        | <b>8</b>  |
| <b>La politique italienne d'immigration .....</b>  | <b>8</b>  |
| <b>Une réforme limitée des instruments internes de la politique<br/>européenne .....</b>                         | <b>10</b> |
| <b>De nouveaux instruments externes .....</b>  | <b>11</b> |
| <b>2017 : LA DOUBLE IMPASSE DES INSTRUMENTS INTERNES<br/>ET EXTERNES POUR RÉSOUDRE LE PROBLÈME ITALIEN .....</b> | <b>14</b> |
| <b>Italie, 2017 : l'autre « crise des réfugiés » après la Grèce ? .....</b>                                      | <b>14</b> |
| <b>Des positions de plus en plus irréconciliables en Europe .....</b>  | <b>17</b> |
| <b>L'accord avec la Turquie est-il un modèle pour dépasser<br/>le blocage ? .....</b>                            | <b>19</b> |
| <b>Quels résultats ? .....</b>   | <b>22</b> |
| <b>CONCLUSION .....</b>  | <b>24</b> |

# Introduction

Le résultat des élections législatives italiennes du 4 mars 2018 et la mise en place d'un gouvernement de coalition de la Ligue (anciennement Ligue du Nord) et du Mouvement cinq étoiles rappellent la place centrale qu'occupe la question migratoire en Europe. En juin 2018, l'odyssée de près de 1 500 kilomètres parcourus pendant une semaine par le navire *Aquarius* et ses 629 naufragés illustre, jusqu'à la caricature, le blocage des Européens sur cette question. Que ce soit donc sur le terrain de la politique intérieure ou de la politique européenne, la situation italienne montre la façon dont l'immigration est devenue l'une des questions politiques les plus polarisantes de la décennie.

Depuis 2011, en effet, l'Italie a dû faire face à deux afflux de migrants qui ont suscité de très vifs débats au sein de la classe politique italienne. Au premier trimestre de 2011, au moment des printemps arabes, le pays avait accueilli près de 30 000 personnes. Au premier semestre 2017, après la fermeture de la route des Balkans et de la Méditerranée orientale, la route de Méditerranée centrale a été la plus empruntée. Ainsi, près de 100 000 personnes sont arrivées en Italie, soit une augmentation de plus de 20 % par rapport à la même période de l'année précédente.

L'épisode migratoire de 2017 aura contribué directement au succès des partis populistes lors des élections de mars 2018. Or, l'un des principaux vecteurs du discours anti-européen porté par ces partis a été le constat d'un manque de solidarité du système migratoire et d'asile européen à l'égard de l'Italie. La crise politique italienne et européenne suscitée par la question migratoire est pourtant inversement proportionnelle aux flux d'entrées irrégulières en Italie, qui ont très fortement diminué par rapport à la même période de 2017. Elle s'explique aussi par le nombre important de migrants en situation régulière ou irrégulière, présents sur le territoire italien<sup>1</sup>. La question migratoire est donc devenue l'un des symptômes et l'une des clés de la crise politique plus large que traverse actuellement l'Union européenne (UE).

---

1. Au 27 juin 2017, Eurostat estimait à 5 millions le nombre de ressortissants étrangers en situation régulière en Italie, soit 8,3 % de la population. À ces migrants en situation régulière s'ajoutent ceux qui sont en situation irrégulière, estimés pour la seule année 2017 à 36 239, et dont 7 045 ont été éloignés en 2017, soit 19,44 % d'entre eux. Voir Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Annexes au Rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration*, COM (2018) 301 final, 16 mai 2018.

Il faut d'abord souligner l'aggravation, depuis 2011, des tensions intra-européennes liées au déficit de solidarité migratoire européenne, en analysant les fragilités des principales réponses européennes apportées aux demandes des autorités italiennes. L'un des aspects importants tient aux difficultés rencontrées pour construire une solidarité *interne* sur la question migratoire au sein de l'UE. Ces difficultés ont débouché sur le développement d'instruments *externes* et sur la tentation de transposer certaines des solutions mises en œuvre lors de la « crise des réfugiés » en Grèce en 2015 dans le cadre de la déclaration conjointe UE-Turquie du 18 mars 2016. Or, pour différentes raisons, il est difficile de reproduire ce type d'arrangement avec un pays comme la Libye.

Surtout, l'externalisation des outils de la politique européenne d'immigration s'accompagne de risques d'atteintes aux valeurs de l'UE et aux droits fondamentaux des migrants sans permettre de dépasser le blocage sur le terrain de la solidarité interne, dont le cas italien illustre aujourd'hui le déficit le plus criant. Aussi, vouloir contourner, sans la résoudre, la panne de solidarité interne par une externalisation de la politique migratoire, dont on sait qu'elle ne peut être ni pleinement efficace en termes de flux d'arrivée ni conforme aux valeurs européennes, a un coût politique. Dès lors, la solidarité européenne doit rester une composante fondamentale de la politique migratoire européenne.

# L'UE face à la situation migratoire italienne après les printemps arabes

En 2011, les réponses aux demandes italiennes concernant les arrivées de migrants par mer ont été assez limitées. Elles ont principalement pris la forme d'un développement de la dimension externe des politiques européennes d'immigration et d'asile, qui intégrait l'objectif de respecter les valeurs européennes dans ces nouveaux instruments.

## La politique italienne d'immigration

Longtemps un pays d'émigration, l'Italie est devenue un pays d'immigration dans les années 1980, lorsque l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni ont voulu interrompre leur immigration de travail. Après l'effondrement des régimes de l'espace soviétique, les réseaux catholiques ont contribué à des flux en provenance d'Europe de l'Est. La chute brutale de la natalité et l'entrée des femmes sur le marché du travail ont créé des demandes pour des emplois d'aide à la personne, non pourvus par les institutions publiques italiennes<sup>2</sup>.

Comme d'autres pays d'Europe du Sud, l'Italie a préféré gérer ces flux migratoires par l'outil de la régularisation mais a peu développé ses dispositifs d'immigration légale, d'asile et d'intégration. Cette politique, qui s'apparente davantage à une gestion au jour le jour, a fonctionné tant qu'il existait une demande de main-d'œuvre dans le secteur agricole et celui des services à la personne. Cependant, les besoins du marché du travail italien se tarissant, l'Italie est également devenue un pays de transit des migrants vers les États membres du nord de l'Europe (Royaume-Uni, France, Allemagne, notamment). La politique de régularisation a dès lors été critiquée par ces pays, qui l'ont perçue comme un facteur d'attraction des migrants, ces derniers pouvant ensuite librement circuler dans l'espace Schengen. Ainsi, la France a-t-elle tenté d'encadrer le recours à la régularisation dans le cadre du Pacte européen sur l'asile et l'immigration de 2008.

---

2. C. Balleix, *La politique migratoire de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 2013.

Après l'arrivée au pouvoir de Silvio Berlusconi en avril 2008, l'Italie a signé en août de la même année un accord avec le régime du colonel Kadhafi visant, en échange de financements, à renvoyer en Libye les migrants interceptés en mer. Il s'agissait de lutter contre les arrivées irrégulières de migrants sur la route de la Méditerranée centrale, soit près de 40 000 personnes en 2008. Si la Cour européenne des droits de l'homme a affirmé en 2012 la responsabilité des autorités italiennes, y compris dans les eaux internationales, et condamné l'Italie pour violation du principe de non-refoulement<sup>3</sup>, l'accord entre l'Italie et la Libye a permis un effondrement des entrées irrégulières pendant deux années.

L'accord n'a cependant pas survécu aux printemps arabes et à la chute du colonel Kadhafi. Au moment de la révolution tunisienne, près de 30 000 Tunisiens ont débarqué en quelques semaines sur les côtes italiennes. La majorité de ces personnes entendaient continuer leur voyage en Europe, particulièrement vers la France. Or, l'Italie décida le 5 avril 2011 d'octroyer des titres de séjour humanitaires de six mois aux personnes arrivées en Italie avant cette date<sup>4</sup>. Ces titres de séjour incluaient un droit à la libre circulation dans l'espace Schengen.

Craignant un afflux majeur de migrants et dénonçant un défaut de la responsabilité des autorités italiennes dans le contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen, la France prit unilatéralement la décision, le 17 avril 2011, de réintroduire des contrôles sur sa frontière avec l'Italie, remettant en cause le principe de libre circulation à l'intérieur de l'espace Schengen.

Ces tensions entre la France et l'Italie ont souligné combien, malgré le caractère transnational et l'interdépendance des problématiques migratoires entre les États membres de l'UE, les États de première entrée se retrouvaient seuls dans la gestion des afflux de migrants. L'appel italien en faveur d'une plus grande solidarité européenne a essuyé un refus de la Commission européenne<sup>5</sup>, qui estimait que les fonds versés à l'Italie et les opérations de l'agence Frontex alors en cours (Hermès, EPN-Hermès, Extension 2011) suffisaient, ce que contestait l'Italie. Cette séquence de 2011 a incité l'UE à interroger sa politique commune d'immigration et d'asile. Elle a constitué un premier test pour la solidarité européenne avant l'épreuve de la « crise des réfugiés » de 2015. Elle a également mis en

---

3. Cour européenne des droits de l'homme, Grande chambre, « Hirsi Jamaa et autres contre Italie », 23 février 2012.

4. Elle signe le même jour avec les nouvelles autorités tunisiennes un accord de rapatriement des migrants de Tunisie, entré en vigueur dès le 18 avril 2011.

5. C. Malmström, *Immigration flows – Tunisia Situation - Speech 11/106*, session plénière du Parlement européen, Strasbourg, 15 février 2011.

lumière des failles profondes dans la confiance mutuelle entre États membres.

## Une réforme limitée des instruments internes de la politique européenne

Les réponses à cette crise de solidarité ont surtout été recherchées dans des réformes des instruments internes, réaffirmant les principes existants de la politique migratoire et d'asile européenne.

Dans une déclaration conjointe du 26 avril 2011<sup>6</sup>, l'Italie et la France avaient sollicité un arbitrage européen au travers d'une révision des règlements Dublin et Schengen. Plus particulièrement, la France a demandé une réforme du code frontières Schengen permettant de rétablir le contrôle aux frontières intérieures lorsqu'un État ne respecte pas ses obligations en matière de contrôle des frontières extérieures communes. Une révision du code frontières Schengen a finalement été adoptée en octobre 2013<sup>7</sup>. Elle permet aux pays soumis à une pression migratoire forte de solliciter le soutien financier de l'UE et un appui opérationnel de l'agence Frontex. Toutefois, quand ils se mettent en situation de manquement grave dans les contrôles des frontières extérieures, l'article 29 du code frontières Schengen crée un nouveau motif de réintroduction de contrôles temporaires aux frontières intérieures de l'espace Schengen, ce qui peut être perçu comme une sanction contre les pays les plus exposés aux flux de migrants.

La réforme du règlement Dublin engagée depuis 2008 dans le cadre des négociations sur l'avenir du régime d'asile européen commun mais finalisée à la lumière des printemps arabes a également apporté des réponses qui n'ont pas vraiment satisfait les demandes italiennes de solidarité. En cas d'afflux migratoires importants, la Commission européenne avait proposé de suspendre la responsabilité de l'État membre de première entrée<sup>8</sup>, permettant ainsi un partage entre États membres de l'accueil des demandeurs d'asile.

---

6. Conférence de presse conjointe de MM. Nicolas Sarkozy, Président de la République, et Silvio Berlusconi, Président du Conseil des ministres de la République italienne, notamment sur les relations franco-italiennes, l'intervention militaire en Libye, la question de l'immigration clandestine et sur l'énergie nucléaire, à Rome le 26 avril 2011, disponible sur : <http://discours.vie-publique.fr>.

7. Règlement (UE) 1051/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles.

8. European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person (Dublin II) COM (2008) 820, 3 décembre 2008.

À l'issue de négociations difficiles, la réforme du règlement Dublin a permis de mobiliser le principe de solidarité européenne afin d'aider les États membres situés en première ligne à respecter le principe de responsabilité du pays de première entrée. En effet, les États membres qui n'étaient pas en première ligne mais qui pouvaient être la destination finale des demandeurs d'asile (tout particulièrement la France et l'Allemagne) ont allégué que c'était aux frontières extérieures de l'Union que leur identification devait s'effectuer. Il s'agissait d'éviter les mouvements secondaires de demandeurs d'asile.

En outre, les États de destination craignaient que les pays de première entrée ne déclarent trop rapidement leurs capacités d'accueil saturées. Dans ces conditions, pour répondre aux demandes italiennes (et grecques) de solidarité, l'article 33 du règlement Dublin adopté en juin 2013 prévoit un mécanisme d'alerte rapide. Dans le cas où le système d'asile d'un État membre serait sous pression en raison de flux importants, cet État doit pouvoir bénéficier de soutiens financiers de l'UE, et de soutiens opérationnels du Bureau européen d'appui en matière d'asile. En échange, cet État doit adopter des plans d'action préventifs ou de gestion de crise, afin de rester capable de gérer les flux de demandeurs d'asile. Ces mesures n'ont pas été jugées suffisantes par les États membres de première entrée, mais, les positions apparaissant inconciliables, il n'a pas été possible d'aller plus loin en 2013.

## De nouveaux instruments externes

Pour compenser la place modeste faite à la solidarité dans la réforme des instruments internes de la politique migratoire européenne, les instruments externes ont connu de nouveaux développements. Bien qu'ils affirment le souci de préserver les droits fondamentaux des migrants, ils présentent certaines faiblesses dans ce domaine.

Dès 2003, une proposition britannique de créer des « centres de traitement ou de transit » fermés permettant un examen des demandes d'asile dans des pays tiers sûrs<sup>9</sup> avait suscité l'indignation notamment des organisations non gouvernementales (ONG)<sup>10</sup>, puis de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe<sup>11</sup>, les droits des migrants et

---

9. Lettre non publiée du 10 mars 2003, accompagnée d'une note intitulée « New International Approaches to Asylum Processing and Protection ».

10. Amnesty International, *Unlawful and Unworkable. Amnesty International Views on Proposals for Extraterritorial Processing of Asylum Claims*, IOR 61/2004/2003.

11. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Une évaluation des centres de transit et de traitement en tant que réponse aux flux mixtes de migrants et de demandeurs d'asile*, résolution 1569 (2007).

demandeurs d'asile risquant de ne pas être respectés dans ces centres. Après les événements migratoires en Italie de 2011, la promotion des droits fondamentaux a constitué une dimension affirmée des instruments extérieurs.

Des ONG ainsi que le Conseil de l'Europe ou les Nations unies reprochaient depuis plusieurs années à l'UE d'être en partie responsable des trafics de migrants et des drames qui les accompagnent, car elle ne développait pas suffisamment de voies « légales et sûres » d'accès à son territoire pour les personnes en quête de protection. En réaction, l'UE a alors développé un soutien financier à des programmes volontaires de réinstallation entre les États membres et le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), permettant à des personnes reconnues comme réfugiés de s'installer durablement dans un État membre. En 2011, ces programmes n'avaient cependant permis la réinstallation que de 4 090 personnes, sur un total de 84 100 personnes bénéficiaires d'une protection internationale dans l'UE. En 2012, 4 500 personnes avaient été réinstallées, sur plus de 100 000 personnes admises à l'asile<sup>12</sup>.

À la suite des printemps arabes, le cadre conceptuel de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne mis en place depuis 2005 – « l'approche globale des migrations » – a évolué. Initialement centrée sur la recherche d'un équilibre entre la lutte contre l'immigration irrégulière, l'ouverture de voies légales d'accès à l'UE et le soutien au développement des pays tiers, l'approche globale s'est enrichie d'un volet « asile » après 2011<sup>13</sup>. En soutenant la création ou l'amélioration des systèmes d'asile des pays tiers, en particulier dans son voisinage, l'UE a estimé qu'apporter une protection aux personnes qui en ont besoin au plus près de leur pays d'origine devrait leur permettre de rentrer dans leur pays d'origine dès que la situation s'y stabiliserait à nouveau.

En décembre 2011, un nouveau programme de protection régionale (PPR) a été mis en place en Afrique du Nord, incluant l'Égypte, la Tunisie et, autant que possible, la Libye<sup>14</sup>. Cet instrument a contribué quelque peu à renforcer les infrastructures et capacités locales des pays concernés dans

---

12. Eurostat, *Décisions sur les demandes d'asile dans l'UE27. Les États membres ont accordé la protection à 84 100 demandeurs d'asile en 2011*, communiqué de presse, 96/2012, 19 juin 2012 ; Eurostat, *Décisions sur les demandes d'asile dans l'UE 27 – les États membres de l'UE ont accordé la protection à plus de 100 000 demandeurs d'asile en 2012*, communiqué de presse, 96/2013, 18 juin 2013.

13. Conseil de l'Union européenne, « Conclusions du Conseil sur l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité », 9417/12, 3 mai 2012.

14. Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Troisième rapport annuel sur l'immigration et l'asile (2011)*, COM (2012) 250 final, 30 mai 2012.

le traitement des demandes d'asile, et à promouvoir des solutions durables pour les réfugiés (intégration locale, rapatriement dans leur pays d'origine ou réinstallation). Cependant, ce programme de protection régionale a été critiqué comme insuffisamment partenarial, insuffisamment financé et permettant un nombre trop limité de réinstallations<sup>15</sup>, les pays ciblés n'ayant pas vraiment les moyens, ni la volonté de mettre ces programmes en œuvre dans l'esprit de protection des droits fondamentaux qu'ils étaient censés diffuser. L'application de ce programme a en outre été suspendue en Libye en raison de la situation d'insécurité dans ce pays.

---

15. L'instrument existe depuis 2005 et a d'abord été mis en place en Europe de l'Est et en Afrique de l'Est. Voir ECRE, CICR, Danish Refugee Council, *Regional Protection Programmes: An Effective Policy Tool?*, Bruxelles, 2015.

# 2017 : la double impasse des instruments internes et externes pour résoudre le problème italien

En 2017, après un afflux migratoire vers l'Italie bien plus important que celui enregistré en 2011, la solidarité interne a continué à peiner pour véritablement monter en puissance, tandis que le fort développement des instruments externes a aggravé les risques pour les droits fondamentaux des migrants.

## Italie, 2017 : l'autre « crise des réfugiés » après la Grèce ?

L'Italie a été moins affectée que la Grèce par ce que l'on a appelé la « crise des réfugiés » de 2015-2016. Quand la Grèce voyait 885 000 personnes entrer sur son territoire, l'Italie en recevait 154 000. En 2016, cependant, tandis que les entrées irrégulières en Grèce retombaient à 182 000, le flux vers l'Italie augmentait à nouveau pour atteindre 181 000 personnes<sup>16</sup>. Au premier semestre 2017, près de 100 000 personnes ont débarqué sur les côtes italiennes en moins de six mois<sup>17</sup>, essentiellement en provenance de Libye.

La question est alors devenue un sujet de débats politiques intenses en Italie, les capacités d'accueil apparaissant saturées dans un pays en proie à de graves difficultés budgétaires. Les soutiens européens, financiers ou opérationnels n'ont pas suffi. Les autres États membres, eux-mêmes sous tension pour faire face à leur situation migratoire, n'ont pu mobiliser suffisamment d'experts et d'équipements pour faire fonctionner les *hotspots* italiens. Ces derniers n'ont pas été pleinement opérationnels, un certain nombre de migrants arrivant en Italie en dehors de ces centres et de leur système d'enregistrement.

---

16. Frontex, *Annual Risk Analysis*, 17 janvier 2017

17. Toute l'Europe, *Migrations : essulée, l'Italie attend l'aide des pays européens*, 18 juillet 2017.

En outre, la législation italienne limitant les possibilités de rétention des demandeurs d'asile, les *hotspots* italiens sont restés ouverts, ce qui a permis aux personnes qui y arrivaient de ne pas y rester et de poursuivre leur chemin vers le Nord. Le Premier ministre Matteo Renzi avait souligné que, selon lui, les *hotspots* ne constituaient qu'une partie de la solution, les rapatriements et la répartition des migrants devant aussi contribuer à la résolution de la crise. Son successeur, Paolo Gentiloni, s'alarmait en juin 2017 de la pression migratoire en Italie et demandait une contribution concrète des Européens à la résolution de la crise.

Le rôle des ONG engagées dans des opérations de secours en mer est également devenu un sujet de polémique, ces dernières étant accusées par Frontex et certains acteurs politiques (Ligue, Mouvement cinq étoiles) de créer un « appel d'air » pour l'immigration irrégulière. Surtout, les personnes demandant l'asile en Italie étant majoritairement ressortissantes de nationalités nigériane (20 %), bangladaise (10 %), pakistanaise (7 %)<sup>18</sup>, et leur taux d'admission à l'asile étant inférieurs à 75 %<sup>19</sup>, l'Italie ne pouvait espérer obtenir un partage de la charge de leur accueil par les mécanismes de relocalisation adoptés en septembre 2015, qui ne fonctionnent que pour les nationalités dont les ressortissants sont presque sûrs d'être éligibles à l'asile. Or, parmi ces arrivants, il existe des populations particulièrement vulnérables même si elles n'accèdent pas à une protection internationale. Par exemple, l'ONG *Save the Children* estime que l'Italie a accueilli plus de 15 000 mineurs non accompagnés en 2017. Par ailleurs, le coût de l'accueil des migrants a été estimé à 0,27 % du PIB en 2017, dans un pays en proie à des difficultés budgétaires importantes.

Face à cette situation, les autorités italiennes ont fortement réagi au début de l'été 2017. Comme en 2011, l'Italie a brièvement menacé d'octroyer des titres de séjour permettant aux migrants de circuler librement dans l'UE. Elle a également sollicité une solidarité financière et opérationnelle européenne accrue, notamment la révision du plan opérationnel de l'opération Triton, l'augmentation du rythme des relocalisations et la mise en place d'un mécanisme obligatoire et automatique de répartition des demandeurs d'asile s'appliquant également aux migrants économiques dans le cadre de la nouvelle révision du règlement Dublin.

---

18. Eurostat, *Demandes d'asile dans les États membres de l'UE : 650 000 primo-demandeurs d'asile enregistrés en 2017*, communiqué de presse, 47/2017, 20 mars 2018.

19. En 2016, les Érythréens, dont certains arrivent également en Italie, ont un taux d'admission à l'asile en première instance de 92,5 %. En revanche, les Nigériens ont un taux d'admission à l'asile de 21,7 %, les Bangladais, de 16,8 % et les Pakistanais, de 17,4 %. Voir Eurostat, *Décisions sur les demandes d'asile dans l'UE. Les États membres de l'UE ont accordé en 2016 la protection à plus de 700 000 demandeurs d'asile*, communiqué de presse, 70/2017, 26 avril 2017.

Un nouveau développement a concerné les opérations de sauvetage en mer par les ONG. En effet, les autorités italiennes ont menacé de refuser l'accès à leurs ports aux ONG non italiennes impliquées dans le sauvetage de migrants dès lors que ces ONG n'acceptaient pas de signer un « code de conduite » permettant notamment aux autorités judiciaires et policières italiennes d'accéder à leurs navires afin d'y conduire des enquêtes sur d'éventuels trafics de migrants et la traite d'êtres humains.

Parallèlement, les autorités italiennes ont signé le 21 mai un accord avec la Libye, le Tchad et le Niger, visant à endiguer le flux de migrants en renforçant les contrôles aux frontières. Enfin, tirant les leçons de leur condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme en 2012, elles se sont engagées à contribuer à la formation des garde-côtes libyens. Dans la mesure où ce sont ces derniers qui empêchent désormais les migrants de quitter les eaux libyennes, les autorités de Rome cherchent à éviter d'être directement impliquées dans des opérations qui pourraient, sans cela, s'apparenter à du refoulement. Plusieurs ONG contestent actuellement cette politique devant la Cour européenne des droits de l'homme<sup>20</sup>.

En réponse aux impatiences exprimées par les autorités italiennes, et en dépit d'une activité diplomatique intense au cours de l'été 2017<sup>21</sup>, un éventuel bouleversement des règles internes de la politique migratoire et d'asile européenne apparaît très incertain. Au contraire, on observe un durcissement inquiétant des positions des États membres sur la question de la répartition des migrants et des demandeurs d'asile. Il en résulte une fuite en avant vers un développement tous azimuts de la dimension externe de la politique migratoire européenne.

---

20. ECRE, *Case against Italy before the European Court of Human Rights Will Raise Issue of Cooperation with Libyan Coast Guard*, 18 mai 2018. Cette affaire met en cause les autorités italiennes après l'interférence de garde-côtes libyens dans une opération de secours en mer menée par des ONG ayant conduit au décès d'au moins 20 personnes le 6 novembre 2017. Parallèlement, en mars 2018, un navire de l'ONG *Proactiva*, qui avait refusé de transférer 218 migrants secourus en mer à des garde-côtes libyens, a été mis en cause par la justice italienne pour non-respect du « code de conduite » destiné aux ONG.

21. Cela comprend notamment, pour le seul été 2017, la rencontre des ministres de l'Intérieur français, allemand et italien du 2 juillet, la présentation d'un plan d'action de la Commission du 4 juillet, la réunion informelle des ministres de l'Intérieur du 6 juillet à Tallin, la réunion de ministres de l'Intérieur des deux rives de la Méditerranée à Tunis le 24 juillet, un courrier de la Commission européenne aux autorités italiennes du 25 juillet, la rencontre organisée par la France le 28 août entre la France, l'Italie, l'Espagne, l'Allemagne, la représentante de l'UE pour la politique étrangère et la sécurité commune, et d'autre part, les représentants des autorités libyennes, nigériennes et tchadiennes.

## Des positions de plus en plus irréconciliables en Europe

Certes, 189,92 millions d'euros de fonds d'urgence ont été alloués à l'Italie en plus des 650 millions engagés pour la période 2014-2020<sup>22</sup>. Le « code de conduite » visant à réglementer l'activité de sauvetage en mer des ONG a été soutenu par les ministres de l'Intérieur des « 28 ». Des discussions ont été engagées en vue de reconfigurer l'opération Triton, qui s'est transformée en opération Thémis en février 2018. Le périmètre d'intervention de la nouvelle opération inclut désormais la mer Adriatique mais exclut la zone de recherche et sauvetage (SAR) maltaise, ce qui devrait limiter les débarquements de migrants en Italie et augmenter ceux vers Malte<sup>23</sup>. De même, des promesses ont été faites pour augmenter les relocalisations à partir du territoire italien vers les autres États membres<sup>24</sup>.

Cependant, dans le domaine de l'asile, aucun changement d'échelle dans les relocalisations à partir de l'Italie n'est intervenu et ne paraît envisageable. Sur un total de 34 953 relocalisations prévues par les décisions de septembre 2015, 12 329 relocalisations ont été effectivement réalisées au 28 mars 2018 à partir de l'Italie<sup>25</sup>. Mais la Pologne et la Hongrie n'appliquent pas ces deux décisions, et la République tchèque et la Slovaquie les appliquent très peu<sup>26</sup>. En outre, aucune évolution n'est à prévoir, en dépit de la décision de la Cour de Justice de l'UE du 6 septembre 2017 et des procédures d'infraction engagées par la Commission européenne contre la Pologne, la Hongrie et la République tchèque en juillet 2017<sup>27</sup>.

En 2016, la proposition de révision du règlement Dublin avait sans doute de quoi intéresser les autorités italiennes. La proposition visait en effet à créer un mécanisme automatique de répartition de tous les

---

22. Commission européenne, *Managing Migration. EU Financial Support to Italy*, 6 septembre 2017.

23. Ainsi, alors que, dans le cadre de l'opération Triton, en vertu d'un arrangement italo-maltaise tenant compte de la très grande étendue de la zone SAR maltaise, les personnes secourues en zone SAR maltaise étaient conduites vers les ports italiens, dans le cadre de l'opération Thémis, elles devraient désormais être débarquées dans des ports maltais.

24. Rencontre informelle des ministres en charge de la justice et des affaires intérieures, *Press Statement Following Discussions on Central Mediterranean*, 6 juillet 2017.

25. La Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 prévoyait 40 000 relocalisations et la Décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 en prévoyait 120 000. Sur les chiffres prévus pour l'Italie, voir notamment : Commission européenne, *Eighth Report on Relocation and Resettlement, Annex 2*, 8 décembre 2016.

26. Au 7 mars 2018, la Slovaquie avait relocalisé 16 personnes, et la République tchèque 12 personnes. Voir Commission européenne, *Annex 4, Progress Report on the Implementation of the European Agenda on Migration*, COM (2018) 250 final, 13 avril 2018.

27. Commission européenne, *Relocalisation : la Commission passe à l'étape suivante des procédures d'infraction contre la République tchèque, la Hongrie et la Pologne*, communiqué de presse, 26 juillet 2017.

demandeurs d'asile (sauf de ceux dont la demande serait irrecevable) dès lors que le nombre de personnes effectivement accueillies par un État membre excéderait de plus de 150 % ce qui pouvait être considéré comme une « juste part » (*fair share*)<sup>28</sup>. Cependant, depuis l'automne 2016, les négociations se sont enlisées. Les pays du groupe de Visegrad (Pologne, Hongrie, République tchèque et Slovaquie) se sont montrés inflexibles dans leur refus de toute relocalisation obligatoire de demandeurs d'asile. Ils ont été rejoints sur cette position par l'Autriche, le Danemark et la Belgique.

Quand ils ne proposent pas le refoulement pur et simple des migrants ou l'application du modèle australien d'externalisation de l'asile, ces pays prônent, à la place, des formes de solidarité dites « flexibles » ou « effectives », comptabilisant les soutiens financiers octroyés aux pays de première entrée, ainsi que les efforts des autres États membres en matière de contrôle des frontières, de soutien aux systèmes d'asile des pays de première entrée, voire d'aide au développement. Un tel système nécessiterait l'établissement d'un tableau d'équivalences entre différentes formes de solidarité européenne qui n'a pas prospéré jusque-là, y compris lors du Conseil « Justice et Affaires intérieures » de juin 2018.

Dans ce contexte, les demandes italiennes d'un mécanisme rapide, quasi automatique et obligatoire de répartition de tous les demandeurs d'asile (y compris ceux qui ont peu de chances d'être éligibles à l'asile) ont été peu entendues et Rome s'est sentie abandonnée face à la crise.

L'Italie a pour sa part réussi à s'allier avec les principaux États membres de première entrée (Grèce, Espagne, Chypre et Malte) et a publié avec eux, fin avril 2018, un document réclamant, outre des relocalisations obligatoires, la prise en compte des personnes secourues en mer dans la « juste part », un allègement en temps de crise des pré-contrôles (notamment de recevabilité), ainsi qu'une remise en cause de la règle de responsabilité du pays de premier entrée (en particulier de la durée de cette responsabilité). Non seulement le « Contrat pour un gouvernement de changement » présenté le 18 mai 2018 par le Mouvement cinq étoiles et la Ligue promet une externalisation accrue de la politique migratoire, allant de pair avec la fermeture des frontières, une forte augmentation des éloignements et un traitement plus restrictif des ONG accusées d'alimenter le « business des migrants », mais il durcit également davantage les exigences italiennes en matière de solidarité migratoire. Il prévoit en effet

---

28. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), COM (2016) 270 final, 4 mai 2016.

une répartition automatique, immédiate et obligatoire des demandeurs d'asile entre États membres, ainsi qu'une réévaluation des modalités de débarquement en Italie des personnes recueillies dans le cadre de l'opération Sophia, une opération militaire navale. Ainsi, à ce stade, on observe une sorte de « dérive des continents » entre deux grands blocs d'États membres campant sur des positions irréconciliables.

De fait, un nombre limité d'États membres étant réellement concerné par les flux migratoires (Italie, Grèce, Allemagne, Autriche, puis seulement dans un second temps, la France), ce n'est pas vraiment sur une répartition solidaire des migrants entre les 28 (bientôt 27) États membres qu'il faut compter. Pour les deux années à venir, la Commission a d'ailleurs tiré les leçons de l'échec relatif des décisions obligatoires de relocalisation et renoncé à proposer une nouvelle décision d'urgence, annonçant simplement soutenir financièrement les nouvelles relocalisations dont les États membres prendraient l'initiative sur une base volontaire<sup>29</sup>.

## L'accord avec la Turquie est-il un modèle pour dépasser le blocage ?

Ce blocage de la dimension interne entraîne de nombreux problèmes. Le durcissement des positions concernant une répartition solidaire des migrants s'accompagne d'une remise en cause croissante de la libre circulation au sein de l'espace Schengen. Depuis fin 2015, on observe en effet un renforcement des contrôles aux frontières franco-italiennes et italo-autrichiennes pour limiter les mouvements secondaires de migrants et de demandeurs d'asile. En ce qui concerne la France, ces contrôles s'inscrivent dans le cadre des mesures de lutte contre le terrorisme.

Dès lors, il est difficile pour les autorités italiennes d'utiliser les flux depuis le territoire italien vers ses voisins comme un moyen pour obtenir de fait une répartition solidaire des demandeurs d'asile. La Commission européenne a d'ailleurs présenté le 27 septembre 2017 une nouvelle proposition de révision du code frontières Schengen. Cette proposition va plus loin que celle de 2013 et permettrait de faciliter le rétablissement et la prolongation de contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen<sup>30</sup>.

---

29. Commission européenne, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Delivery of the European Agenda on Migration*, COM (2017) 558 final, 27 septembre 2017.

30. Proposal of a regulation amending Regulation (EU) 2016/399 as regards the rules applicable to the temporary reintroduction of border control at internal borders, COM (2017) 571 final, 27 septembre 2017.

Quant aux efforts récents pour renforcer le contrôle des frontières extérieures, ils risquent d'avoir un impact réduit sur les arrivées de migrants en Italie, l'immense majorité de ces derniers devant être secourue en mer. Le renforcement de l'efficacité de la politique européenne de retour mobilise également fortement l'UE<sup>31</sup>, mais elle nécessite la coopération des pays d'origine et de transit des migrants.

Il apparaît donc que l'Italie ne peut guère attendre de solidarité de la part des autres États membres. Cela explique d'ailleurs que le ministre italien de l'Intérieur cherche à empêcher le débarquement en Italie de migrants secourus en mer, quitte à les laisser dans des conditions humanitaires dramatiques, tant que les autres États membres n'ont pas pris d'engagements pour leur répartition. En conséquence, comme à l'est de la Méditerranée avec la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016, mais avec quelques spécificités, l'UE mise de plus en plus sur la dimension extérieure de la politique migratoire pour apaiser la crise migratoire italienne<sup>32</sup>. Trois spécificités par rapport à l'approche appliquée à la Turquie sont à noter : il n'a pas (encore) été question d'appliquer la notion de pays tiers sûr à la Libye ; il s'agit d'une approche régionale, qui s'appuie aussi sur les pays voisins de la Libye que sont le Niger et le Tchad ; enfin, des opérations sont mobilisées dans le cadre de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) dans ses volets civils et militaires.

Cependant, comme en Turquie, des efforts sont déployés pour lutter contre les réseaux de passeurs. Ainsi, Frontex devrait augmenter ses activités dans la région notamment par le développement d'un programme intitulé « Sea Horse Méditerranée<sup>33</sup> ». La mission de PSDC civile « Eubam-Libye » doit aussi aider les autorités libyennes à renforcer la sécurité des frontières du pays. L'opération Sophia contribue notamment à la formation et l'équipement des garde-côtes libyens pour lutter contre les trafics de migrants et la traite des êtres humains, ainsi qu'à la mise en place en Libye d'un centre de coordination des secours en mer. L'opération civile « Eucap-Sahel-Niger » soutient quant à elle les forces de sécurité nigériennes, en particulier contre les passeurs. Une enveloppe de

---

31. Commission européenne, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a More Effective Return Policy in the European Union: A Renewed Action Plan*, COM (2017) 200 final, 2 mars 2017.

32. « Déclaration de Malte par les membres du Conseil européen concernant les aspects extérieurs des migrations : remédier à la situation le long de la route de la Méditerranée centrale », 3 février 2017.

33. Le programme *Sea Horse Network* finance des patrouilles conjointes, le déploiement d'officiers de liaison dans les pays tiers et des formations pour les gardes-frontières. Voir Commission européenne, *Gérer la migration le long de la route de la Méditerranée centrale. Contribution de la Commission aux discussions de Malte*, communiqué de presse, 25 janvier 2017.

46 millions d'euros du Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique (FFU) a été allouée en juillet 2017 à la gestion intégrée des frontières de la Libye<sup>34</sup>.

Par ailleurs, comme dans la déclaration conjointe UE-Turquie, un soutien est apporté à l'amélioration des conditions d'accueil des migrants en Libye et dans les pays voisins, au Niger et au Tchad notamment, avec l'aide du HCR et de l'Organisation internationale pour les migrants (OIM). 90 millions d'euros du FFU, dont l'Italie est le deuxième contributeur après l'Allemagne<sup>35</sup>, ont ainsi été mobilisés depuis avril 2017 pour renforcer la protection des migrants et des réfugiés en Libye, par un appui au développement d'une économie alternative aux trafics de migrants, par l'intégration sur place des migrants ou leur retour dans leur pays d'origine<sup>36</sup>. Ce deuxième volet d'actions recoupe celles déjà conduites dans le cadre du programme régional de développement et de protection en Afrique du Nord renouvelé en 2015<sup>37</sup>.

Enfin, un dernier élément de comparaison avec l'accord avec la Turquie concerne la création d'une voie légale et sûre d'accès à l'UE, qui vient en complément de la lutte contre l'immigration irrégulière. La Commission a proposé le 27 septembre 2017 un plan de réinstallation de 50 000 personnes en besoin de protection d'ici octobre 2019, qu'elle est disposée à soutenir grâce à un financement de 500 millions d'euros. Pour la Commission, ces réinstallations, qui seraient conduites également à partir de la Turquie, de la Jordanie et du Liban en plus de la Libye, de l'Égypte, du Niger, du Soudan et du Tchad s'ajouteraient aux 40 000 réinstallations sollicitées par le HCR à partir de la Libye et de ses voisins<sup>38</sup>.

---

34. Commission européenne, *Le fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique adopte un programme de soutien à la gestion intégrée des migrations et des frontières en Libye d'un montant de 46 millions d'euros*, communiqué de presse, 28 juillet 2017.

35. Au 16 mai 2018, le FFU bénéficie en tout de 413 millions d'euros en contribution des États membres, dont 157 millions d'euros de l'Allemagne, 104 millions d'euros de l'Italie et 9 millions d'euros de la France. Voir, Commission européenne, *Annexe de la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil – Rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration*, COM (2018) 301 final, 16 mai 2018.

36. Commission européenne, *Le fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique adopte un programme de 90 millions d'euros pour la protection des migrants et l'amélioration de la gestion des migrations en Libye*, communiqué de presse, 12 avril 2017.

37. Plus globalement, trois instruments devraient contribuer à lutter contre les causes profondes des migrations irrégulières en provenance d'Afrique et à améliorer la situation des migrants dans la région : outre le fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, actuellement doté de 2,9 milliards d'euros, le programme d'investissement externe récemment adopté et doté de 3,35 milliards d'euros devrait pouvoir mobiliser jusqu'à 44 milliards d'euros. Enfin, des « pactes migratoires » développés depuis juin 2016 avec cinq pays prioritaires (Sénégal, Mali, Niger, Nigeria et Éthiopie) cherchent à encourager ces pays à lutter contre les migrations irrégulières en tentant d'en traiter les causes profondes. Voir Commission européenne, *Fifth Progress Report on the Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration*, COM (2017) 471 final, 6 septembre 2017.

38. Commission européenne, COM (2017)558 final, 27 septembre 2017, *op. cit.*

## Quels résultats ?

La politique conduite semble avoir produit des effets en termes de réduction des flux et de diminution du nombre des décès en mer. Alors qu'on observait en Italie une augmentation des flux de plus de 20 % au premier semestre 2017 par rapport à la même période de 2016, une forte diminution des arrivées de migrants est intervenue à partir du mois de juillet 2017, période pourtant traditionnellement propice aux traversées.

Ainsi, globalement, après les mesures adoptées par l'Italie et l'UE au second semestre 2017, les flux en Italie par la route de la Méditerranée centrale ont diminué de 34 %<sup>39</sup>. Au 6 mai 2018, ils se sont encore réduits de 77 % par rapport à la même période en 2017. De même, alors qu'en 2016, l'OIM enregistrait 4 581 disparitions en Méditerranée, elle en comptabilisait 2 853 en 2017, et 792 entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 11 juin 2018 <sup>40</sup>. Si l'on note une nette diminution des décès, le taux de mortalité, lui, augmente, ce qui signifie donc qu'il y a moins de passages mais que ceux-ci sont devenus plus dangereux.

Pour autant, la politique conduite a d'autres coûts humains. Les programmes d'amélioration de la situation des migrants en Libye n'en sont encore qu'à un stade précoce, alors que les exactions commises par des milices à leur encontre, notamment dans la région de Sabratha, sont encore abondamment documentées<sup>41</sup>. La fiabilité des interlocuteurs locaux de l'UE apparaît fragile<sup>42</sup> et la conversion durable des économies de la région vers des activités autres que le passage prendra du temps et sera coûteuse.

Quant aux migrants, la perception qu'ils auront des possibilités d'accès à l'UE au travers des programmes de réinstallation ou d'autres voies légales jouera sur leur souhait de se rapprocher du HCR et de l'OIM, ou bien de rechercher des routes migratoires alternatives, les voies de la Méditerranée orientale ou occidentale connaissant depuis la fin de l'année 2017 un regain d'activité.

---

39. Commission européenne, *Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration*, *op. cit.*, 13 mars 2018.

40. OIM, Missing Migrants Project. Plus d'informations sur : <https://missingmigrants.iom.int>.

41. United Nations Support Mission in Libya, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, *Detained and Dehumanized, Report on Human Rights Abuses against Migrants in Libya*, 13 décembre 2016; Human Rights Watch, *World Report 2017. Libya*, Également, le très retentissant reportage de CNN, « People for Sale: Where Lives Are Auctioned for \$ 400 », disponible sur : <https://edition.cnn.com>.

42. J. Tubiana, « Letter from Agadez », *Foreign Affairs*, 31 août 2017.

Conscients de ces difficultés, qui ont été au centre des discussions lors du Sommet UE-Afrique des 29 et 30 novembre 2017<sup>43</sup>, les Européens se sont entendus pour mettre en place un groupe de travail conjoint UE-Union africaine-ONU, visant à lutter contre les trafics de migrants, à évacuer de Libye des migrants qui acceptent de s'engager dans des programmes de retour volontaire soutenus par l'OIM, et à traiter des « causes profondes des migrations ». Pour mettre en œuvre ces objectifs, l'UE a adopté en mars 2018 trois nouveaux programmes, financés à hauteur de 150 millions d'euros par le FFU, pour remédier à la situation des migrants en Libye en cherchant à leur offrir des options de réintégration durable.

---

43. Déclaration commune de l'UE, de l'Union africaine et des Nations unies sur la situation des migrants en Libye à l'issue du sommet UE-UA d'Abidjan des 29 et 30 novembre 2017.

# Conclusion

De 2011 à 2017, la continuité est importante dans les outils utilisés sur le plan interne : soutien aux États membres situés en première ligne sans une remise en cause du principe cardinal de la responsabilité de l'État de première entrée ; mécanisme de fermeture des frontières intérieures en cas de non-respect des règles communes.

En 2017, les faiblesses de la solidarité entre États membres ont conduit à une montée en puissance des instruments externes de la politique migratoire et d'asile européenne. Entre 2015 et 2018, l'UE a d'ailleurs mobilisé 22 milliards d'euros, dont 9,6 milliards sur le volet interne et 12,3 milliards sur le volet externe. Dans le cadre des prochaines perspectives financières 2021-2027, la Commission envisage une multiplication par 2,6 des financements dédiés aux questions migratoires, avec un fort accent mis sur la dimension extérieure de la politique migratoire, pour le traitement des « causes profondes » de l'immigration irrégulière et la « gestion intégrée » des frontières<sup>44</sup>. La question, posée lors du Conseil européen de juin 2018, de créer des plates-formes de débarquements des personnes secourues en mer, dans l'UE (« centres contrôlés »), mais aussi et surtout dans des pays tiers, sera au menu des discussions à venir.

L'objectif est d'améliorer la situation des migrants dans les pays du voisinage de l'UE afin d'éviter autant que possible leur arrivée en Europe. Cependant, par rapport à 2011, on constate depuis 2016 des prises de risques accrues, en Libye comme en Turquie, dans le choix des partenaires avec lesquels se négocie l'arrêt des flux migratoires. Si les mesures adoptées ont permis une forte diminution des disparitions en Méditerranée, elles risquent toutefois, d'exposer les migrants qui restent en Libye à des traitements indignes des valeurs de respect des droits de l'homme dont l'UE est porteuse et, partant, de réduire sa crédibilité internationale dans ce domaine.

Surtout, les flux migratoires présentant une dimension structurelle, donc durable, l'insuffisance des réponses internes à l'UE, en particulier en termes de solidarité migratoire, contribue à expliquer le succès des

---

44. Commission européenne, *Budget de l'Union : la Commission propose un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend*, communiqué de presse, Bruxelles, 2 mai 2018.

mouvements politiques anti-européens, dont les élections italiennes sont le dernier épisode en date. Ainsi, des réponses se fondant essentiellement sur les instruments externes de la politique migratoire ne peuvent suffire.

Au-delà de la répartition des demandeurs d'asile, ce qui est en jeu, c'est la préservation de l'espace Schengen de libre circulation, l'unité politique et les valeurs de l'UE, de solidarité comme de promotion des droits de l'homme dans le monde.

Répondre à la situation italienne est un enjeu politique également pour ses partenaires européens. Sans doute le couple franco-allemand pourrait-il jouer un rôle dans le rapprochement des États membres qui campent sur des positions opposées. La France et l'Allemagne pourraient mettre tout leur poids pour obtenir la création d'instruments internes crédibles de solidarité migratoire, dont ils pourront aussi avoir besoin. À cet égard, accueillir dans les ports français des migrants secourus en mer pourrait constituer un geste fort de solidarité à l'égard de l'Italie, dont la France pourrait tirer profit dans la recherche d'un équilibre entre solidarité et responsabilité au cœur des négociations en cours. S'engager sur cette voie, en conditionnant notamment dans le futur cadre financier pluriannuel l'octroi de fonds de cohésion à l'accueil de réfugiés serait de nature à réaffirmer que la solidarité constitue un élément fondamental de l'appartenance à l'UE, tout en permettant une vraie relance d'une politique migratoire et d'asile européenne dont l'Europe a tant besoin.





**ifri**

institut français  
des relations  
internationales