

QUELLE STRATÉGIE MIGRATOIRE POUR L'UE ?

Yves Bertoncini | *directeur de l'Institut Jacques Delors*

Yves Pascouau | *chercheur senior associé à l'Institut Jacques Delors*

Cette synthèse revient sur les principaux éléments du débat autour des enjeux de migration qui a eu lieu le 24 octobre 2015 lors du [Comité européen d'orientation](#) de l'Institut Jacques Delors. Il a été introduit par Enrico Letta, vice-président de l'Institut Jacques Delors et ancien Président du Conseil des ministres italien, Daniela Schwarzner, directrice du programme Europe au German Marshall Fund of the United States à Berlin et António Vitorino, président de l'Institut Jacques Delors.

1. Un agenda migratoire européen bouleversé à court et moyen termes

Le débat commence sur la base de trois constats préliminaires. D'une part, nous sommes à un carrefour car dans le domaine des migrations, on parle de vie et de mort, ce qui est rarement le cas lorsque l'on parle de politiques de l'Union européenne (UE). D'autre part, nous assistons au grand retour de l'État nation. Enfin, c'est un défi qui aura des effets de longue durée qu'il s'agisse de la relation entre États membres ou de la relation de l'UE avec ses voisins et le reste du monde.

Il s'agit maintenant davantage d'une crise des réfugiés que d'une crise migratoire. Le nombre des réfugiés est supérieur à ceux qui avaient cours entre 1989 et 1992-1993. Cela étant dit, ces chiffres portant sur les réfugiés ne doivent pas faire oublier qu'il y aura également une question de migration économique qui se posera. Cette question était là, elle est là et elle sera là. Il s'agit d'un problème de longue durée.

Il faut par ailleurs noter que les crises sont différentes, qu'il s'agisse de la situation en Syrie, en Libye, en Afghanistan ou en Irak ou de la situation dans les Balkans. Concernant cette dernière, un début de solution est avancé avec la liste des pays d'origine sûrs.

Sur le terrain, les moyens technologiques ont eu des effets importants sur les routes empruntées par les personnes. En 18 mois, le pourcentage de réfugiés en Allemagne, Autriche et Hongrie a été multiplié par 2 à la faveur d'un changement de stratégie, qui a

entraîné aussi un changement de position au niveau du Conseil européen.

En termes d'opinion publique, les citoyens pensent qu'il y a beaucoup de migrants. Or, cette différence entre la perception et la réalité rend difficile la mise en place d'une politique publique. Par ailleurs, les clivages Est-Ouest sont sérieux et ne relèvent pas simplement d'un clivage droite-gauche, comme en témoigne la position de Robert Fico.

Les intervenants soulignent que les États membres sont désormais conscients que c'est le sujet le plus important, ce qui n'était pas le cas en avril 2015. Le vrai changement est intervenu fin août 2015 et Angela Merkel a joué un rôle déterminant en ce sens. Elle a assumé le leadership et a couvert un « indéfini » qui résultait de la politique migratoire.

Ce changement est significatif, notamment au regard des réactions qui avaient suivi les tragédies de Lampedusa en octobre 2013. Les conclusions du Conseil européen d'octobre 2013 ne comprenaient qu'un paragraphe sur la question migratoire, paragraphe qui avait d'ailleurs été intégré grâce à Herman van Rompuy. Mais la réaction du Conseil européen de 2013 a été minimale et uniquement appuyée sur le deuil.

Le paysage est aujourd'hui différent et comprend aussi de nouvelles opportunités, avec le sommet de La Valette et la création de nouveaux outils tels que ceux proposés par la Commission européenne le 9 septembre 2015.



2. Les institutions européennes face au défi populiste et au défaut d'efficacité

Le Conseil européen du 15 octobre 2015 a mis en lumière un manque d'ambition, une absence d'orientation, un manque de vision. Il a montré que la communication immédiate prime sur le fond. Les 3 titres des conclusions du Conseil européen consacrés aux questions d'asile et d'immigration ont eu pour principal objectif d'envoyer un message au peuple, de leur dire « nous sommes là pour vous protéger ».

Il existe actuellement deux formes de polarité dans le débat européen : Marine Le Pen et le Pape François. Entre ces deux, il n'y a pas de discours politique et sans discours, la critique constructive n'est guère possible. Qui devrait proposer ce discours politique ? Les leaders nationaux qui sont occupés 29 jours par mois par les questions nationales et un jour par les enjeux européens ? Or, chaque pays a ses modalités pour gérer les réfugiés. En outre, la question ne sera pas réglée en faisant du « Le Pen en moins méchant ». Il faut donc oser affronter les populismes et la montée en puissance de la xénophobie mais aussi s'attaquer au discours des partis politiques qui représentent le migrant comme un problème, un élément « toxique ».

Si les États racontent aux citoyens qu'ils maîtrisent la situation, ces derniers constatent souvent qu'il n'en est rien en pratique. L'essentiel doit être de démontrer que les États récupèrent le contrôle des frontières extérieures et que les personnes qui ne sont pas éligibles à l'asile doivent être renvoyées en urgence. Cependant, cette politique est très chère et il y a donc peu de retours. Si les États membres ne parviennent pas à atteindre cet objectif, les opinions publiques le sauront et ne souhaiteront pas intégrer les populations. Aujourd'hui, en ce qui concerne les taux de reconnaissance de la qualité de réfugiés, les divergences sont telles que la situation est difficile

à maîtriser au niveau européen (les Afghans ont un taux de reconnaissance de 1% en Grèce et de 85% dans d'autres États membres).

Le Conseil européen manifeste une absence de vision et une obsession de la communication immédiate. Or, le Conseil européen ne peut pas devenir le lieu de la communication quotidienne, ce qui est pourtant ce qui est en train de se passer. On part d'une bonne intention, la question est importante et mérite d'être discutée, mais elle se transforme en objet de communication. C'est le virus de la « Conseil manie ». À ceci s'ajoute le phénomène de centralisation du Conseil européen au détriment des autres institutions européennes. Or, le Conseil européen est une institution composée de représentants dont l'Union européenne n'est pas la préoccupation quotidienne. Si l'on souhaite discuter de grands sujets avec ces institutions et outils, ce n'est pas le bon choix.

Nous sommes face à la question de l'inachèvement de la construction européenne : l'UEM hier, Schengen aujourd'hui. La méthode des petits pas ne fonctionne plus : si elle fonctionne au plan technique, elle se heurte au problème de la souveraineté. Il existe des questions relatives aux aspects institutionnels mais l'enjeu est moins d'avoir un dispositif institutionnel que celui de la capacité, de la volonté, de définir une politique.

La Commission est un lieu où une voix peut entrer dans le débat. Mais si Jean-Claude Juncker ne veut pas, alors il faudra une personne qui puisse dire ce que l'on peut faire et aussi ce que l'on ne peut pas faire. En particulier sur les sujets suivants : le règlement de Dublin et les procédures d'examen des demandes d'asile ; le retour/la réadmission des demandeurs d'asile déboutés et des immigrés clandestins ; la gestion des centres d'accueil et leur lien direct avec les coupes budgétaires. Les opinions publiques voient des centres d'accueil qui sont un enfer et les gens pensent en retour « je ne suis pas en sécurité chez moi ». Ici, il faut « mettre la main au portefeuille » et trouver un équilibre entre coupes budgétaires et coûts de l'immigration.

L'alternative est de se diriger vers la création d'une politique globale comprenant la politique de développement, la gestion des crises, le mécanisme de Dublin, la gestion de l'accueil, etc. La gestion des politiques migratoires au niveau de l'UE sera déterminante, il conviendrait de faire un saut qualitatif dans l'intégration européenne.



3. Le rôle pivot de l'Allemagne

Afin de ne pas surestimer le rôle et la capacité de l'Allemagne dans les crises successives, crise de la zone euro et crise des réfugiés, il faut bien comprendre les différences entre les deux crises. En ce qui concerne la crise de la zone euro, l'Allemagne a pu imposer le rythme et le contenu des décisions prises. Elle a eu un rôle important car elle est un contributeur net et dispose d'un droit de veto. Or, ce n'est pas le cas dans la crise actuelle. L'Allemagne a changé de rôle : d'acteur de la solidarité dans le cadre de la crise de la zone euro, elle est devenue un demandeur de solidarité dans la crise des réfugiés. Par ailleurs, les alliés ont changé entre les deux crises. Ils étaient à l'Est pour la crise de l'euro et sont au sud désormais pour la crise des réfugiés. En outre, le couple franco-allemand est faible au moment où une nouvelle approche du leadership est nécessaire face à une crise qui a un fort potentiel de déchirer l'Europe (comme le montrent les discours des pays du groupe de Visegrad).

La position ouverte de l'Allemagne face à la crise des réfugiés peut s'expliquer par divers éléments : le poids de l'histoire ; le poids de la Loi fondamentale, qui promeut une approche très libérale de l'asile (à l'instar des Allemands déplacés après la Seconde guerre mondiale) ; les discours de la droite populiste avec une approche plus modérée car il y a des choses que l'on ne peut pas dire ; le discours ouvert, depuis plusieurs années, sur l'immigration de travail ; sa situation socio-économique stable ; et enfin une stabilité politique forte et un soutien politique important (même s'il décline).

Néanmoins, la situation n'est pas tenable sur le moyen terme et désormais le sentiment de « perte de contrôle » constitue un risque grandissant. À titre

d'exemple, une situation de type « Calais » serait insupportable en Allemagne. Il est aussi rappelé que l'engagement de la société civile allemande est très fort notamment en ce qui concerne l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés. Il y a cependant une ambivalence qui se dessine entre le sentiment d'ouverture et le sentiment de frustration lorsque les actions entreprises ne fonctionnent pas au niveau local.

Dans ce contexte, il est également important de souligner que les attaques xénophobes augmentent. Les échéances politiques futures doivent également être prises en considération. Cela concerne plus précisément les élections à venir dans 5 Länder dont 2 situés à l'Est. Ces élections constitueront un véritable test pour le gouvernement. Il est par ailleurs souligné que la division du parti AfD (Alternativ für Deutschland) cette année constitue une « chance ». Malgré tout, la question est de savoir si ces formations politiques vont parvenir à mobiliser l'électorat contre la politique libérale du gouvernement actuel.

Il s'agit d'un défi historique qui nécessite une solution européenne car seule l'Allemagne n'y arrivera pas. Le rôle de l'Allemagne vis-à-vis des pays des Balkans est déterminant mais les Européens doivent agir bien au-delà. L'Allemagne et l'Europe ont par ailleurs besoin d'une politique d'immigration économique choisie car l'Allemagne assiste à une perte d'une partie de sa main d'œuvre.

En conclusion, l'Allemagne ne va pas et ne doit pas résoudre cette crise seule. Angela Merkel n'aurait pas dû aller seule à Ankara. Il faut que l'action soit commune et que l'Allemagne soit un facteur, un acteur du consensus. Par exemple, elle doit parvenir à construire un consensus stable sur la réforme de « Dublin ». Angela Merkel doit en revanche conserver l'esprit d'ouverture dont elle a fait preuve car si on peut critiquer l'approche sur la méthode, on ne peut la critiquer sur le fond, même si sa position a pu apparaître naïve car elle a créé un effet d'appel au terme duquel la plupart des demandeurs d'asile sont devenus « syriens ».



4. Une crise prévisible, mais surmontable au niveau européen

« La crise était-elle inattendue ? ». Certains participants indiquent leur étonnement face à tant d'imprévision manifestée par les institutions et s'interrogent sur la manière dont on peut se doter d'une capacité de prévision. Lors de son discours devant le Parlement européen en 2003, à l'occasion de la remise du prix Sakharov, Kofi Annan disait déjà que ce que nous vivons aujourd'hui allait arriver : « C'est en Europe que les migrants vont venir compte tenu de l'état du monde ». Il semblerait néanmoins que les États membres ont précipité la crise, notamment en diminuant les dotations promises aux agences des Nations Unies.

Il y a eu une succession de choc mais sans véritable réponse globale dès l'origine. En Grèce, en octobre 2010, le problème était grec. Lampedusa a été le moment du déni. Sur la Syrie et l'imprévision, les États ont refusé de voir les 2,3 millions de réfugiés syriens en Turquie et les 1 million au Liban car le sujet est présumé « toxique ».

Deux facteurs bloquants sont évoqués, qu'il s'agit de traiter : la Turquie qui n'a pas envie de collaborer avec l'UE et la Grèce qui n'a guère envie de contrôler ses frontières car elle n'est qu'un pays de transit. Il faut tirer les leçons du passé et prendre exemple sur ce qui a été fait par l'Espagne avec le Maroc : l'Espagne a fait un deal avec le Maroc, ce deal a un prix mais au moins ça marche. S'il n'y a pas de

partenaires fiables en face, cela ne marche pas. Il y a eu des erreurs dans la gestion de la crise notamment par rapport à la Turquie, mais il faut continuer à se mobiliser vis-à-vis de ce pays clé.

La crise peut être une opportunité qui doit permettre à l'UE se s'emparer de thématiques auparavant mises sous le tapis et de mettre un terme au refus opposé par les États membres de considérer le caractère européen des questions migratoires. Elle constitue un exemple du besoin de l'action européenne. S'il importe de ne pas créer d'attentes trop élevées par rapport à une situation qui a atteint un tel niveau de dégradation, le rôle d'une organisation comme l'Institut Jacques Delors est de proposer des visions à long terme et non de donner des solutions limitées au prochain Conseil européen. Au titre de ces visions figurent les questions relatives à la manière dont on peut ou doit faire face à l'immigration en prenant en considération les facteurs démographiques et les différences économiques. La réflexion doit également prendre en compte la dimension identitaire, celle du vouloir-vivre ensemble.

Les États européens ont démontré leur incapacité à partager de manière instinctive leurs responsabilités dans la crise de la zone euro et la crise des réfugiés. Par beau temps, les choses fonctionnent, mais face à des tempêtes, c'est plus difficile : il faut accepter d'autres transferts de souveraineté. De ce point de vue, il est souligné que Mme Merkel a raison quand elle parle de politique d'asile commune, mais cela nécessitera de nouveaux transferts de souveraineté.

Par ailleurs, il faut souligner les limites actuelles des réponses apportées en indiquant par exemple qu'à l'été 2015 seulement 10% des personnes arrivant sur le territoire européen ont été enregistrées. Les questions relatives aux « flux mixtes » ne sont pas réglées et les passeurs sont de plus en plus efficaces, en même temps que l'on a des difficultés à démanteler les réseaux.

Il faut également mettre un terme aux asymétries actuelles qui sont porteuses de divisions, y compris morales : un tel est « gentil », un tel est « méchant »... Il importe de redistribuer la charge car, outre l'Italie, les pays les plus touchés sont les pays les plus pauvres. Les dysfonctionnements de Dublin sont connus de tous mais il est très difficile de modifier le système.

Une dynamique politique favorable peut être mise en œuvre grâce à une Commission plus offensive qu'à l'époque de la crise de la zone euro et un Parlement européen vocal, appuyé sur les quatre groupes politiques principaux, qui permettraient à Donald Tusk de dépasser les antagonismes au sein du Conseil européen. Une solution européenne a d'ailleurs commencé à être esquissée sur la base de quelques principes clairs : différence entre réfugiés et demandeurs d'asile ; établissement d'une vraie frontière européenne et mise sur les rails d'un corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes jusqu'à alors combattu ; préparation d'une vraie politique migratoire de l'UE. Il faut commencer par mieux mettre en valeur les initiatives politiques européennes déjà prises.

Il est essentiel d'agir à la source, c'est-à-dire au Proche-Orient, et nécessaire de mieux gérer la situation en relation avec la Turquie. Il s'agit de mettre en place une stratégie européenne externe intégrant la politique étrangère, la politique de développement, la politique migratoire et la politique de défense. Il faut créer de nouveaux instruments (comme l'Office européen des réfugiés et de l'asile), travailler sur les frontières et décloisonner la politique (PESC/PESD) car face à la crise syrienne, l'UE est restée silencieuse et impuissante.

Au total, les dirigeants européens doivent s'employer à revoir le scénario d'un mauvais film dont il faut écrire le « happy end », sur la base des éléments suivants : donner des preuves sur le contrôle effectif des frontières externes ; augmenter nettement le taux de retour des personnes déboutées, à au moins 60% ; utiliser Schengen dans tous ses aspects (y compris le rétablissement temporaire des frontières intérieures) ; agir sur les causes du phénomène migratoire par la politique étrangère et l'aide aux pays d'origine pour permettre aux personnes d'y rester ; changer le langage politique et cesser le langage de peur ; préparer l'intégration des réfugiés car il s'agit du début de la transformation de nos sociétés ouvertes.



SCHENGEN À L'ÉPREUVE : EN JEUX ET PERSPECTIVES POLITIQUES

Yves Bertoncini et António Vitorino, *Policy Paper n° 158*, Institut Jacques Delors, janvier 2016

« SCHENGEN » : COURSE CONTRE LA MONTRE OU JEU DE DUPES ?

Yves Bertoncini et António Vitorino, *Tribune – Le Mot*, Institut Jacques Delors, janvier 2016

QUELLE POLITIQUE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE ?

Elvire Fabry, Thomas Pellerin-Carlín et Emmett Strickland,
Synthèse du Comité européen d'orientation 2015 de l'Institut Jacques Delors, décembre 2015

UNE SOUVERAINETÉ PARTAGÉE POUR CONTRÔLER DES FRONTIÈRES DÉJÀ PARTAGÉES

António Vitorino, *Tribune – Entretien pré-Conseil européen*, Institut Jacques Delors, décembre 2015

SCHENGEN EST MORT ? VIVE SCHENGEN !

Jacques Delors, António Vitorino, Yves Bertoncini et les membres du Comité européen d'orientation de l'Institut Jacques Delors 2015, *Tribune – Le Mot*, Institut Jacques Delors, novembre 2015

MIEUX PARTAGER SOLIDARITÉ ET SOUVERAINETÉ : AU-DELÀ DE « L'EUROSCOLIOSE »

Yves Bertoncini, *Tribune*, Institut Jacques Delors, octobre 2015

THE SCHENGEN AREA UNDER THREAT: PROBLEM OR SOLUTION?

Martina Menghi et Yves Pascouau, *Synthèse*, Institut Jacques Delors, septembre 2015

LES CONSÉQUENCES DE LA FIN DE SCHENGEN

Yves Pascouau, *Podcast*, Euradionantes, juillet 2015

LA STRATÉGIE MIGRATOIRE DE L'UE : UN NOUVEL ÉLAN BIENVENU

Yves Pascouau et António Vitorino, *Tribune – Le Mot*, Institut Jacques Delors, mai 2015

PLUS DE SOLIDARITÉ EUROPÉENNE FACE AUX CRISES MIGRATOIRES

Yves Bertoncini, *Tribune*, Institut Jacques Delors, avril 2015

« SCHENGEN », LE TERRORISME ET LA SÉCURITÉ

Yves Bertoncini et António Vitorino, *Tribune – Le Mot*, Institut Jacques Delors, février 2015

IMMIGRATION ET ASILE DANS L'UE : QUELLES RÉPONSES AUX DÉFIS ACTUELS ?

Giorgio Garbasso, *Synthèse d'un séminaire d'experts*, Institut Jacques Delors, juillet 2014

CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES ET DROIT D'ASILE : QUEL NOUVEAU CAP POUR L'UE ?

Corinne Balleix, *Policy paper n° 114*, Institut Jacques Delors, juin 2014

LA LIBRE CIRCULATION DANS L'UE : COMME L'AIR QU'ON RESPIRE ?

Yves Bertoncini et António Vitorino, *Tribune – Le Mot*, Institut Jacques Delors, janvier 2014

ANTÓNIO VITORINO SUR LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES DANS L'UE

António Vitorino, *Vidéo*, Institut Jacques Delors, octobre 2013

ESPACE SCHENGEN : LA FIN DE LA LIBERTÉ DE CIRCULATION ?

Mathilde Durand, *Synthèse d'une conférence organisée avec l'EPC*, Institut Jacques Delors, octobre 2012

SCHENGEN ET LA SOLIDARITÉ : LE FRAGILE ÉQUILIBRE ENTRE CONFIANCE ET MÉFIANCE MUTUELLES

Yves Pascouau, *Policy paper n° 55*, Institut Jacques Delors, juillet 2012

Sur les mêmes thèmes...

Directeur de la publication: Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Institut Jacques Delors

