

MIGRATIONS : QUELLE SOLIDARITÉ AVEC L'ITALIE ?



■ **CORINNE BALLEIX**
chargée de mission au
Ministère des Affaires
étrangères sur les ques-
tions asile et immigration
pour la délégation de l'UE

En Italie se met en place un gouvernement contestant fortement l'absence de solidarité migratoire européenne¹. Au même moment, Amnesty International et Médecins sans frontières dénoncent des politiques de l'UE qui contribuent à accroître le nombre de migrants et de réfugiés détenus en Libye dans des conditions indignes², et plusieurs procédures opposant les autorités italiennes et des ONG effectuant des sauvetages des migrants en mer sont en cours, dont une devant la Cour européenne des droits de l'Homme. Par ailleurs, le Conseil européen de juin 2018 est censé adopter la révision du régime d'asile européen commun, en particulier celle du règlement Dublin, dont l'enjeu principal est d'organiser une répartition des demandeurs d'asile entre les États membres en temps de crise. **Dans ce contexte, que penser des réponses européennes aux arrivées successives de migrants en Italie ?**

En l'espace de six ans, l'Italie a connu deux afflux de migrants qui ont suscité de vifs débats au sein de la classe politique italienne. Au premier trimestre de 2011, au moment des « printemps arabes », elle avait reçu près de 30 000 personnes. Au premier semestre de 2017, après la fermeture de la route des

Balkans et de la Méditerranée orientale, près de 100 000 personnes sont arrivées en Italie, ce qui correspond à une augmentation de plus de 20% par rapport à la même période en 2016. Alors même que le deuxième épisode d'afflux n'a finalement pas duré, l'Italie ayant même enregistré globalement une forte diminution des arrivées irrégulières de migrants depuis l'été 2017³, ce deuxième épisode a contribué au succès des forces populistes, antisystème et antieuropéennes lors des élections législatives du 4 mars 2018. Parmi les griefs de la nouvelle coalition du Mouvement cinq étoiles et de la Ligue du Nord à l'égard de l'Europe, la question de la solidarité du système migratoire et d'asile européen a figuré en bonne position.

Face à ces demandes italiennes répétées, comment a évolué la politique migratoire européenne ? Les difficultés européennes durables à répondre aux demandes italiennes par la solidarité interne à l'Union européenne poussent à faire appel aux instruments externes de la politique migratoire européenne, en répliquant au cas italien l'approche appliquée au cas grec depuis 2016. **Les instruments externes risquent de porter atteinte aux valeurs et à l'image de l'Europe, sans**

1. « Italie : que contient le programme de gouvernement conclu entre la Ligue et le M5S ? », *Le Monde*, 18 mai 2018, et « Italie : la Ligue et le Mouvement 5 Étoiles publient un programme de gouvernement commun anti-austérité », France24, 18 mai 2018

2. Amnesty International, « Libye. Les politiques de l'UE contribuent à accroître le nombre de migrants et de réfugiés détenus », 16 mai 2018, et Médecins sans frontières, « Libye : Situation critique pour 800 migrants détenus dans un centre à Zuwara », 4 mai 2018.

3. FRONTEX, "Risk Analysis for 2018"

pour autant répondre pleinement aux demandes de solidarité de l'Italie, qui s'est radicalisée, et coalise désormais les autres États de première entrée. La France et l'Allemagne devraient donc, lors du prochain Conseil européen de juin 2018, mettre tout leur poids pour rechercher des solutions ménageant une place plus grande à la solidarité en faveur des pays de première entrée comme l'Italie, afin de **préserv**er l'espace Schengen de libre circulation, l'unité politique et les valeurs de l'Union européenne.

1. Des réponses limitées aux demandes italiennes de solidarité mais un nouveau développement de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne

1.1 La gestion italienne de l'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 italiennes⁴. 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 les secteurs agricole et des services à la personne. Cependant, les capacités d'accueil italiennes se tarissant, l'Italie est redevenue un pays de transit des migrants vers les États du nord de l'Europe (Royaume-Uni, France et Allemagne notamment). Cette politique de régularisation a dès lors été critiquée par ces pays, qui l'ont perçue

comme facteur d'attraction des migrants (*pull factor*), ces derniers pouvant ensuite circuler librement dans l'espace Schengen. Ainsi, la France a tenté d'encadrer le recours à la régularisation dans le cadre du Pacte européen sur l'asile et l'immigration de 2008.

Après l'arrivée au pouvoir de Silvio Berlusconi en avril 2008, pour lutter contre les arrivées irrégulières de migrants *via* la Méditerranée centrale (près de 40 000 personnes en 2008), l'Italie a signé en août 2008 un accord avec le régime du colonel Kadhafi visant, en échange de financements, à renvoyer en Libye les migrants interceptés en mer. L'Italie a ainsi été précurseur pour ce type d'accord qui inspirera par la suite la Déclaration conjointe du 18 mars 2016 entre l'UE et la Turquie. Si la Cour européenne des droits de l'Homme, dans un arrêt de grande chambre Hirsi contre Italie du 23 février 2012, a affirmé la responsabilité des autorités italiennes y compris dans les eaux internationales, et a condamné l'Italie pour violation du principe de non-refoulement, l'accord entre l'Italie et la Libye a néanmoins permis un effondrement des entrées irrégulières pendant deux années.

Il n'a cependant pas survécu aux printemps arabes et à la chute du colonel Kadhafi. Dans le contexte de la révolution tunisienne, près de 30 000 Tunisiens ont en effet débarqué en quelques semaines en Italie. Il était évident que la majorité de ces personnes entendaient continuer leur voyage en Europe, particulièrement vers la France. L'Italie décide alors le 5 avril 2011 d'octroyer des titres de séjour humanitaires de six mois aux personnes arrivées en Italie avant cette date⁵, ces titres de séjour incluant un droit à la libre circulation dans l'espace Schengen. Craignant un afflux de migrants et invoquant un manque de responsabilité italienne dans le contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen, la France prend 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 affirmé par le code frontières Schengen (règlement CE/562/2006).

4. Balleix (Corinne), *La Politique migratoire de l'Union européenne*, Paris : Documentation française, 2013.

5. 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.

Ces tensions entre la France et l'Italie ont souligné un paradoxe tenant au fait que, malgré le caractère transnational et l'interdépendance des problématiques migratoires entre les États membres de l'UE, ceux de première entrée, telle l'Italie, se retrouvent bien 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 européenne⁶, qui estimait que les fonds versés à l'Italie et les opérations de l'Agence FRONTEX alors en cours (Hermès, EPN-Hermès, Extension 2011) suffisaient⁷, 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 de ce fait un premier test pour la solidarité européenne avant l'épreuve de la crise de 2015. Elle a également mis en lumière **des failles profondes dans la confiance mutuelle entre les États membres.**

1.2 Une place limitée à la solidarité dans la réforme des instruments internes des politiques européennes d'asile et d'immigration

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 2011⁸, l'Italie et la France avaient sollicité un arbitrage européen via 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 fron-

tières intérieures lorsqu'un État ne respecte pas ses obligations de contrôle des frontières extérieures communes. Aux termes de la révision du Code frontières Schengen adoptée en octobre 2013⁹, les pays soumis à une pression migratoire forte peuvent solliciter le soutien financier de l'UE et opérationnel de l'Agence FRONTEX. Toutefois, quand ils se mettent en situation de manquement grave dans les contrôles des frontières extérieures communes, 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 des pays le 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 importants de migrants, la Commission européenne avait proposé de suspendre la responsabilité de l'État de première entrée¹⁰, permettant ainsi un partage entre États membres de l'accueil des demandeurs d'asile ; à l'issue de négociations difficiles, la réforme du règlement Dublin permet de mobiliser la solidarité européenne afin d'aider les États membres situés en première ligne à respecter le principe de responsabilité du pays de première entrée¹¹. En effet, les États membres qui n'étaient pas en première ligne mais qui pouvaient être la destination finale des demandeurs d'asile

6. Cecilia Malmström, "Immigration flows – Tunisia situation", EP Plenary Session, Strasbourg, 15 février 2011, Speech 11/106

7. Les programmes pilotes de relocalisation entre États membres, qui existaient depuis 2009, n'ont pas vraiment permis de soulager l'Italie dans la mesure où ils concernaient Malte. Ils ont permis entre 2009 et 2013 de relocaliser un peu plus de 400 personnes, à partir de ce pays. European Asylum Support Office, *Annual Report 2013*, juillet 2014.

8. *Déclaration conjointe de l'Italie et de la France*, 26 avril 2011

9. 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.

10. 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).

11. La révision reste ainsi conforme à l'article 80 TFUE qui dispose : « Les politiques de l'Union visées au présent chapitre et leur mise en œuvre sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier. Chaque fois que cela est nécessaire, les actes de l'Union adoptés en vertu du présent chapitre contiennent des mesures appropriées pour l'application de ce principe. »

(France et Allemagne en particulier¹²) ont allégué que l'identification des demandeurs d'asile n'accédant pas à la protection internationale devait s'effectuer aux frontières extérieures de l'Union. Il s'agissait en effet d'éviter la circulation au sein de l'espace européen de libre circulation de personnes non éligibles à l'asile et ayant vocation à être éloignées de cet espace. 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 2013¹³ 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 cependant 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 bien sûr pas été jugées suffisantes par les États de première entrée, mais, les positions apparaissant inconciliables, il n'a pas été possible d'aller plus loin dans la solidarité européenne en 2013.

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 leurs faiblesses dans ce domaine.

1.3 Une réponse aux demandes italiennes par le développement d'instruments externes de la politique migratoire se voulant promoteurs des droits fondamentaux des migrants

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 sûrs¹⁴ avait suscité un tollé, notamment auprès d'ONG¹⁵, puis de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe¹⁶, les droits des migrants et demandeurs d'asile risquant de ne pas être respectés dans ces centres. Après la crise migratoire de 2011 en Italie, la promotion des droits fondamentaux a constitué un axe affirmé des instruments extérieurs de la politique migratoire européenne.

L'UE se voyait régulièrement reprocher par des ONG, mais aussi par le Conseil de l'Europe ou les Nations unies¹⁷ d'être en partie responsable des trafics de migrants et des drames qui les accompagnent, parce qu'elle ne développait pas suffisamment de voies « légales et sûres » d'accès à son territoire pour les personnes en quête de protection ; elle a alors développé son soutien financier à des programmes volontaires de réinstallation entre les États membres et le HCR permettant à des personnes reconnues réfugiés de s'installer durablement dans un État. 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'Union européenne. En 2012, 4 500 personnes avaient été réinstallées, sur un total de 407 270 personnes admises à l'asile¹⁸.

12. En 2011, dans l'ensemble de l'Union européenne, 365 615 décisions ont été prises concernant des demandes d'asile, dont 76 765 en France, 64 870 en Allemagne et 41 270 au Royaume-Uni. Voir le communiqué de presse d'Eurostat.

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

14. Lettre non publiée du 10 mars 2003, accompagnée d'une note "New International Approaches to Asylum Processing and Protection". Voir aussi 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).

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

16. 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 », texte adopté par l'Assemblée le 1er octobre 2007 (29^e séance).

17. Voir notamment : Conseil de l'Europe, *Repères. Manuel pour la pratique de l'éducation aux droits de l'homme avec les jeunes*, 2011

18. Eurostat, communiqué de presse, n°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

Parallèlement, elle a poursuivi la négociation et la mise en œuvre d'accords de réadmission avec des pays tiers, dont certains (Sri Lanka, Russie, Ukraine, Pakistan) ne sont pas irréprochables en matière de respect des droits de l'homme. Ces accords contiennent cependant des dispositions visant à garantir le respect du principe de non-refoulement, et qui peuvent être invoquées devant les juges dans le cadre de procédures d'asile ou d'éloignement de personnes craignant des persécutions ou des atteintes graves dans ces pays¹⁹.

Surtout, à la suite des « printemps arabes », le cadre conceptuel de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne mis en place depuis 2005, à savoir, l'approche globale des migrations²⁰ a évolué : initialement centrée sur la recherche d'un équilibre entre lutte contre l'immigration irrégulière, ouverture de voies légales d'accès à l'UE, et soutien du développement des pays tiers, l'approche globale des migrations et de la mobilité s'est enrichie après les printemps arabes de 2011 d'un volet « asile »²¹ : en soutenant la création ou l'amélioration des systèmes d'asile des pays tiers, en particulier de son voisinage, l'UE estime en effet qu'apporter une protection aux personnes qui en ont besoin au plus près de leur pays d'origine devrait leur permettre d'y rentrer dès que la situation s'y stabiliserait.

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 Libye²². Cet instrument a contribué quelque peu à renforcer les infrastructures et capacités locales des pays concernés dans le traitement des demandes d'asile, et à promouvoir des solutions durables pour les migrants (intégration locale, retour dans leur pays d'origine ou réinstallation). Cependant, il a été critiqué comme

insuffisamment partenarial, insuffisamment financé et permettant un nombre trop limité de réinstallations²³, 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.

Ainsi, à l'issue de l'afflux migratoire de 2011, l'Italie et les autres États de première entrée n'ont pas obtenu la solidarité européenne qu'ils espéraient en termes de répartition des demandeurs d'asile. La réponse européenne a été de chercher des solutions dans le développement de la dimension extérieure de sa politique migratoire et d'asile, avec une prise en considération des droits fondamentaux des migrants affirmée mais pas complètement assurée.

2. À défaut de perspectives de solidarité interne, des prises de risques accrues pour les droits fondamentaux des migrants dans la politique migratoire européenne

2.1 Une crise d'une ampleur accrue

L'Italie a été moins affectée par la crise migratoire en 2015 : quand la Grèce a vu 885 000 personnes pénétrer sur son territoire, la Péninsule en a reçu 154 000. En 2016 cependant, tandis que les entrées irrégulières en Grèce tombaient à 182 000, le flux a semblé se reporter partiellement vers l'Italie, qui a accueilli 181 000 personnes²⁴. Au premier semestre 2017, la vague migratoire a continué à gonfler, près de 100 000 personnes dé-

19. Par exemple, l'article 16 de l'accord de réadmission entre l'Union européenne et le Sri Lanka stipule que l'accord est sans préjudice des droits, obligations et responsabilités découlant de conventions internationales auxquelles la Communauté, les États membres et le Sri Lanka sont parties. Voir "Agreement between the European Community and the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka on the readmission of persons residing without authorization", JOUE, L 124/43, 17 mai 2005.

20. Conseil européen de Bruxelles des 15 et 16 décembre 2005, « Conclusions de la présidence ».

21. Conseil de l'Union européenne, "Council Conclusions on the Global Approach to Migration and Mobility", 9417/12, 3 mai 2012.

22. Commission européenne, Troisième rapport annuel sur l'immigration et l'asile (2011), COM (2012) 250 final, 30 mai 2012.

23. 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 Refugees Council, *Regional Protection Programmes: an Effective Policy Tool?*, 2015.

24. FRONTEX, « Annual risk analysis », 17 janvier 2017

barquent sur les côtes italiennes en moins de six mois²⁵, 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 opérationnels²⁶, via l'Agence FRONTEX et le Bureau européen d'appui en matière d'asile n'ont pas suffi. Les États membres, eux-mêmes sous tension du fait de la crise migratoire, n'ont pu mobiliser suffisamment d'experts et d'équipements pour faire fonctionner les *hotspots* italiens ; ces derniers n'ont pas été pleinement opérationnels²⁷, un certain nombre de migrants arrivant en Italie en dehors de ces centres et de leur système d'enregistrement. 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 demandeurs qui y arrivaient de ne pas y rester et de poursuivre leur chemin vers le nord²⁸. Après le premier ministre, Matteo Renzi, qui estimait que 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'est alarmé en juin 2017 de la pression migratoire en Italie et a demandé une contribution concrète des Européens à la résolution de la crise²⁹.

Le rôle des ONG engagées dans des opérations de secours en mer est également deve-

nu un sujet de polémique, ces dernières étant accusées par FRONTEX et certains acteurs politiques (Ligue du Nord, Mouvement cinq étoiles) de créer un « appel d'air » pour l'immigration irrégulière. Surtout, les personnes débarquant en Italie étant majoritairement des ressortissants de nationalités nigériane (20%), bangladaise (10%), pakistanaise (7%)³⁰, et leur taux d'admission à l'asile étant inférieurs à 75%³¹, l'Italie ne pouvait espérer obtenir un partage de la charge de leur accueil via des mécanismes de relocalisations adoptés en septembre 2015, qui ne fonctionnent que pour les nationalités dont les ressortissants sont presque sûrs d'être éligibles à l'asile. Parmi ces arrivants, l'ONG *Save the Children* estime que l'Italie a accueilli plus de 15 000 mineurs non accompagnés en 2017³². Le coût de l'accueil des migrants représente 0,27% du PIB en 2017³³, dans un pays pourtant en proie à des difficultés budgétaires importantes.

ENCADRÉ 1 ■ Les ONG intervenant en Méditerranée centrale ont-elles créé un « appel d'air » pour les migrants irréguliers ?

Cette question d'un éventuel « appel d'air » en Méditerranée centrale des opérations de sauvetage en mer est discutée depuis la mise en place de l'opération *Mare Nostrum*, après le drame de Lampedusa, qui, en octobre 2013, avait coûté la vie à 366 personnes³⁴ : le peuple italien, imprégné de religion chrétienne et ayant longtemps été un peuple de migrants, s'était ému après ce naufrage. Malgré les réticences de ses partenaires européens, le gouvernement Letta avait alors décidé le déploiement de navires de guerre italiens en Méditerranée pour conduire des opérations de sauvetage en mer, tout en luttant contre les passeurs. Cette opération s'est révélée être d'une efficacité assez relative, les chefs de réseaux de passeurs étant rarement présents

25. *Toute l'Europe*, « Migrations : esesulée, l'Italie attend l'aide des pays européens », 18 juillet 2017.

26. L'Italie a reçu, depuis 2015, 189,92 M€ en aide d'urgence de l'UE. Ce financement s'ajoute aux 650 M€ réservés pour l'Italie pour la période 2014-2020. Voir Commission européenne, « *Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration* », COM(2018) 250 final, 14 mars 2018. Cf. notamment annexes 3, 4 et 5.

27. Dans son rapport de décembre 2015, la Commission notait que seul un hotspot sur six prévus était effectivement fonctionnel. Voir Commission européenne, « *Rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'approche des centres et zones de crise en Italie* », COM(2015) 679 final, 15 décembre 2015.

28. *Euractiv*, « *Des systèmes d'asile toujours très inégaux en Europe* », 25 septembre 2015.

29. ANSA, « *Renzi says hotspots only part of refugee solution. Premier demands EU tackle all aspects of migrant crisis* », 17 septembre 2015. Voir également *Il Sole 24 Ore*, « *Italy PM Gentiloni asks the EU to help deal with the surge in migrants, Merkel open but Macron holds back* ».

30. Eurostat, « *Demandes d'asile dans les États membres* », Communiqué de presse, n°47/2017, 20 mars 2018.

31. En 2016, les Erythréens, 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* », Communiqué de presse, n° 70/2017, 26 avril 2017

32. ANSA, « *More than 15,000 unaccompanied minors arrived in Italy 2017* », 16 janvier 2018

33. *Les Echos*, « *L'Italie fait face à une explosion du nombre d'arrivées de migrants* », 19 avril 2017

34. *Le Monde*, « *Lampedusa : le bilan dépasse les 200 morts* », 7 octobre 2013

sur les navires des migrants³⁵. En revanche, la présence de gros navires à proximité des eaux tunisiennes et libyennes a pu être perçue par des trafiquants cyniques comme un encouragement à embarquer un nombre croissant de migrants vers l'Europe : alors qu'entre 2008 et 2013, les flux irréguliers via la Méditerranée centrale variaient de 4 500 (2010) à 64 300 (2011, année des printemps arabes), ils sont passés à 170 760 en 2014, ce qui accrédite l'idée que l'opération *Mare Nostrum* a pu contribuer à l'augmentation des flux en Méditerranée centrale³⁶.

Après l'interruption, à l'issue du Conseil JAI d'octobre 2014, de l'opération italienne *Mare Nostrum*, une opération sous pavillon européen de FRONTEX, Triton, a eu pour objectif principal de faire de la surveillance des frontières à proximité des côtes italiennes. Comme *Mare Nostrum*, elle a également sauvé beaucoup de vies humaines (155 000 pour la seule année 2015)³⁷. Ses moyens financiers ayant été réduits

par rapport à ceux de *Mare Nostrum* de même que son champ d'action géographique, des ONG (MSF, SOS-Méditerranée, notamment) ont développé leurs activités de sauvetage de migrants plus près des côtes tunisiennes et libyennes, et ont contribué à près d'un tiers des sauvetages effectués au premier semestre 2017³⁸. À l'instar de l'opération *Mare Nostrum* en son temps, elles ont été fortement critiquées au printemps 2017³⁹.

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'Union européenne. Elle a également sollicité une solidarité financière et opérationnelle

35. L'opération de PSDC EUNAFORMED Sophia, mise en place en juin 2015 fait peu de publicité sur son site au sujet du bilan de son action. Voir « [Factsheet about EUNAFORMED- Operation Sophia](#) ». Elle avait cependant permis dix-huit mois après son entrée en vigueur d'arrêter 101 passeurs et de saisir 387 bateaux, tout en sauvant 33 296 migrants. Voir *Euractiv*, « [Bilan mitigé pour l'opération de lutte contre les passeurs en Méditerranée](#) », 20 février 2017. Lors de son audition devant l'Assemblée nationale, l'amiral Humeau reconnaissait que l'action principale de l'opération Sophia consistait dans le sauvetage en mer de migrants, plutôt que la lutte contre les passeurs. Voir Assemblée nationale, « [Audition de l'amiral Gilles Humeau, commandant-adjoint de l'opération Sophia, mardi 24 mai 2016](#) ».

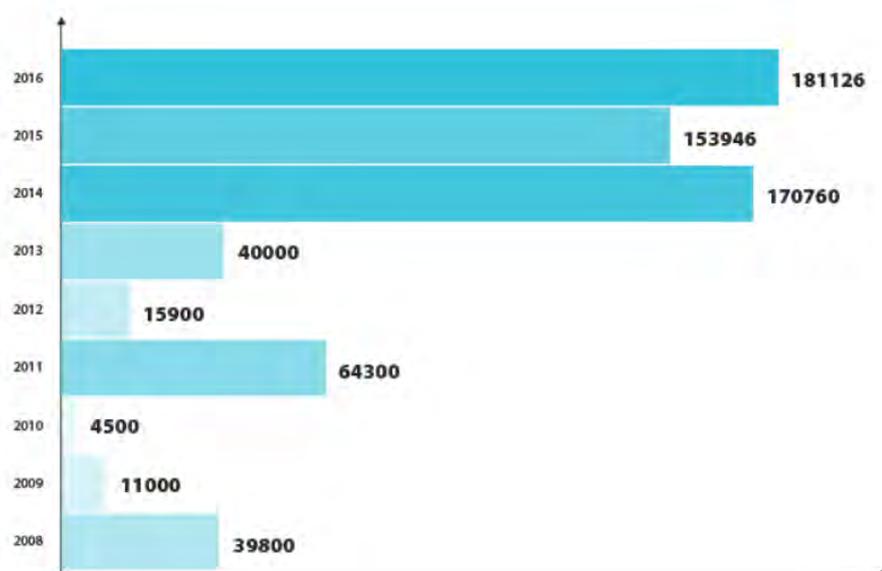
36. FRONTEX, « [Central Mediterranean route](#) ». En revanche, l'explosion des flux, en 2015, via la Méditerranée orientale, s'explique plus largement dans le contexte de l'aggravation des crises politiques et économiques dans le voisinage sud de l'UE (conflit en Syrie, s'étendant progressivement à l'Irak, décomposition de la Libye et précarité des conditions d'accueil des réfugiés dans les pays voisins de la Syrie) : les flux irréguliers en Méditerranée centrale qui variaient de 24 800 (2013) à 57 000 (2011) sont en effet passés à 885 380 en 2015. Voir FRONTEX, « [Eastern Mediterranean route](#) »

37. Commission européenne, « [Communication on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration](#) », COM(2016)85 final, 10 février 2016.

38. *Le Monde*, « [Migrants : en Italie, les ONG désarmées face au poison du soupçon](#) », 10 mai 2017.

39. *Le Monde*, « [Les ONG ont-elles une responsabilité dans la crise des migrants en Méditerranée ?](#) », 16 juin 2017.

GRAPHIQUE 1 ■ Évolution des flux migratoires en Méditerranée centrale



Source : <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route/>

européenne accrue⁴⁰ : révision du plan opérationnel de l'opération Triton, augmentation du rythme des relocalisations et 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 Dublin⁴¹.

De manière nouvelle, et éventuellement contraire à leurs obligations internationales⁴², les autorités italiennes ont menacé de refuser l'accès à leurs ports aux ONG non italiennes impliquées dans le sauvetage de migrants, si 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 les trafics de migrants et la traite d'êtres humains⁴³.

Parallèlement, elles ont signé le 21 mai 2017 un accord avec la Libye, le Tchad et le Niger visant à endiguer le flux de migrants en renforçant les contrôles aux frontières⁴⁴. Enfin, tirant les leçons de leur condamnation par la CEDH en 2012, elles se sont engagées à

contribuer à la formation des garde-côtes libyens⁴⁵ : 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 sinon s'apparenter à du refoulement⁴⁶. Cependant, plusieurs ONG contestent actuellement cette politique devant la Cour européenne des droits de l'homme⁴⁷.

En réponse aux impatiences exprimées par les autorités italiennes, et en dépit d'une activité diplomatique intense au cours de l'été 2017⁴⁸, une solidarité européenne accrue via un bouleversement des règles internes de la politique migratoire et d'asile européennes apparaît très incertaine. Au contraire, on observe une radicalisation inquiétante des positions des États membres sur la question de la répartition des migrants et demandeurs d'asile. Il en résulte par ailleurs une « fuite en avant » vers un développement « tout azimut » de la dimension externe de la politique migratoire européenne, avec des prises de risques accrues pour les droits fondamentaux des migrants.

40. *Les Echos*, « Ça se passe en Europe : l'Italie exige une aide de ses partenaires pour le sauvetage des migrants », 3 juillet 2017. Voir également *Toute l'Europe*, « Migrations : essemblée, l'Italie attend l'aide des pays européens », 18 juillet 2017

41. *Télérama*, « Accueil des migrants, que propose l'Europe à l'Italie ? "Tout simplement rien." », 11 juillet 2017.

42. S'il n'existe pas d'obligation générale de permettre l'accès d'un navire étranger aux ports d'un État côtier, l'Italie, signataire des conventions SAR (de 1979) et SOLAS (de 1974), qui organisent le secours en mer, est tenue d'offrir un « lieu sûr » aux personnes secourues en mer qui relèvent de son centre de coordination du sauvetage (MRCC) de Rome et ne peut être exonérée de ses obligations de laisser des navires d'ONG débarquer dans ses ports. Par ailleurs, en tant que signataire de la convention de Genève sur le statut des réfugiés de 1951, l'Italie se doit de respecter le principe de non-refoulement pour des personnes secourues en mer et qui sont demandeuses d'asile.

43. *Statewatch*, "Code of conduct for NGOs involved in migrants' rescue operation at sea", 3 août 2017

44. *Jeune Afrique*, « L'Italie a signé un accord avec la Libye, le Tchad et le Niger pour contenir l'afflux de migrants », 23 mai 2017. Voir également *Le Monde*, « Entre la Libye et l'Italie, petits arrangements contre les migrants », 13 septembre 2017.

45. *La Croix*, « Bientôt une flotte italienne contre le trafic de migrants en Libye », 2 août 2017.

46. Cependant, le commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe a interrogé l'Italie sur les activités maritimes italiennes dans les eaux territoriales libyennes, voir Commissionner for Human Rights, « Commissioner seeks clarifications over Italy's maritime operations in Libyan territorial waters », 28 septembre 2017

47. 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 vingt 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. Voir BBC, "Spanish ship seized by Italy for saving migrants from Libya return".

48. En particulier : rencontre des ministres de l'Intérieur français, allemand et italien le 2 juillet, présentation d'un plan d'action de la Commission du 4 juillet, réunion informelle des ministres de l'Intérieur du 6 juillet à Tallin, réunion de ministres de l'Intérieur des deux rives de la Méditerranée à Tunis le 24 juillet, courrier de la Commission européenne aux autorités italiennes du 25 juillet, 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.

2.2 Une solidarité migratoire entre États membres plus que jamais en crise, qui menace gravement l'espace Schengen de libre circulation

Certes, près de 190 M€ de fonds d'urgence ont été alloués à l'Italie, en plus des 650 M€ engagés pour la période 2014-2020⁴⁹. 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 Vingt-Huit. 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 Malte⁵⁰. De même des promesses ont été faites pour augmenter les relocalisations à partir du territoire italien vers les autres États membres⁵¹.

Cependant, dans le domaine de l'asile, aucun changement d'échelle dans les relocalisations à partir de l'Italie vers les autres États membres n'est intervenu et n'est envisageable : 2 329 relocalisations ont été effectivement réalisées au 28 mars 2018 à partir de l'Italie, sur un total de 34 953 relocalisations prévues par les décisions de septembre 2015⁵². La Pologne et la Hongrie n'appliquent pas ces deux décisions tandis que la République tchèque et la Slovaquie les appliquent

très peu⁵³. Aucune évolution dans l'attitude de ces États membres n'est à prévoir, en dépit de la décision de la Cour de justice du 6 septembre 2017 qui valide ces décisions⁵⁴ et des procédures d'infraction engagées par la Commission européenne contre la Pologne, la Hongrie et la République tchèque en juillet 2017⁵⁵.

Par ailleurs, la proposition de révision du règlement Dublin⁵⁶ visant en particulier, lorsque le nombre de personnes effectivement accueillies par un État membre excéderait de plus de 150% une « juste » part (*fair share*), à mettre en place un mécanisme automatique de répartition de tous les demandeurs d'asile, sauf de ceux dont la demande serait irrecevable, avait de quoi intéresser les autorités italiennes, même si l'obligation d'examiner toutes les demandes en recevabilité risquait de peu soulager le système d'asile italien. Cependant, depuis l'automne 2016, les négociations se sont enlisées, les pays du groupe de Visegrad (Pologne, Hongrie, République tchèque et Slovaquie), désormais rejoints par l'Autriche, le Danemark et la Belgique, se montrant inflexibles dans leur refus de toute relocalisation obligatoire de demandeurs d'asile. Quand ils ne proposent pas le refoulement pur et simple des migrants ou l'application du modèle australien d'externalisation de l'asile⁵⁷, ces pays proposent, à la place, de formes de solidarité dite « flexible » ou « effective » comptabilisant les soutiens financiers octroyés aux pays de première entrée, ainsi

49. Commission européenne, « [Managing Migration. EU financial Support to Italy](#) », 6 septembre 2017.

50. 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.

51. Informal meeting of Justice and Home Affairs Ministers, "Press statement following discussions on Central Mediterranean", 6 juillet 2017, Tallinn, Estonie.

52. 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](#), Annexe 2, 08 décembre 2016.

53. Au 7 mars 2018, la Slovaquie avait relocalisé 16 personnes, et la République tchèque 12 personnes. Voir Commission européenne, Annexe n°4, « [Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration](#) », COM(2018) 250 final, 14 mars 2018.

54. Arrêt dans les affaires jointes C-643/15 et C 647/15 Slovaquie et Hongrie/Conseil.

55. 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.

56. Commission européenne, [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.

57. *Le Soir*, « [Migration : pour Theo Francken, la réforme du système européen d'asile est morte](#) », 5 juin 2018. Voir également : *Le Monde*, « [L'Autriche et le Danemark veulent ouvrir des camps d'expulsés aux portes de l'UE](#) », 8 juin 2018.

que les efforts des autres États membres en matière de contrôle des frontières, de soutiens 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-là⁵⁸, y compris lors du Conseil JAI de juin 2018⁵⁹. Dans ce contexte, les demandes italiennes d'un mécanisme de répartition de tous les demandeurs d'asile (y compris ceux qui ont peu de chances d'être éligibles à l'asile), se déclenchant rapidement et fonctionnant de manière quasi-automatique et obligatoire ont été globalement peu entendues, et Rome s'est sentie abandonnée face à la crise⁶⁰. L'Italie a pour sa part réussi à s'allier avec les principaux États de première entrée (Grèce, Espagne, Chypre et Malte) et a publié avec eux fin avril 2018 un document commun réclamant, outre des relocalisations obligatoires, une prise en compte dans les « justes parts » des personnes secourues en mer, 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 sa responsabilité)⁶¹. Le *Contrat pour un gouvernement de changement* présenté le 18 mai 2018 par le Mouvement 5 étoiles et la Ligue⁶² promeut une externalisation accrue de la politique migratoire, la fermeture des frontières, une forte augmentation des éloignements, et un traitement plus restrictif des ONG accusées d'alimenter le « business des migrants », et durcit encore les exigences italiennes en matière de solidarité migratoire : il prévoit en effet 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 Sophia⁶³. Ainsi, on observe **une sorte de « dérive des continents » entre deux blocs larges d'États membres présentant des positions quasiment irréconciliables.**

De fait, un nombre limité d'États membres étant réellement concerné par les flux migratoires (l'Italie, la Grèce, l'Allemagne, l'Autriche, puis seulement dans un second temps la France), ce n'est pas vraiment sur une répartition solidaire des migrants entre les Vingt-Huit qu'il faut compter. Pour les deux années à venir, la Commission a d'ailleurs tiré les leçons du relatif échec 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 volontaire⁶⁴.

Le durcissement des positions sur la répartition solidaire des migrants s'accompagne d'une **remise en cause croissante de la libre circulation au sein de l'espace Schengen**. On observe en effet un renforcement des contrôles aux frontières franco-italienne et italo-autrichienne depuis fin 2015 notamment, pour limiter les mouvements secondaires de migrants et demandeurs d'asile, et, pour ce qui concerne la France, lutter contre le terrorisme. Dès lors, les possibilités italiennes de forcer la solidarité de ses voisins en « laissant » passer les migrants vers d'autres États membres se sont réduites. La Commission a d'ailleurs présenté le 27 septembre 2017 une nouvelle proposition de révision du Code frontières Schengen qui, allant plus loin que celle de 2013, devrait permettre de faciliter le réta-

58. « Conseil JAI – La notion de «solidarité flexible» au cœur des discussions des ministres ». Voir également : *Euractiv*, « La solidarité flexible : solution de l'Est à la crise migratoire », 20 septembre 2016.

59. *Le Monde*, « Asile, migrants : l'Europe bloquée », 7 juin 2018. Le Haut-Commissariat de l'ONU pour les réfugiés et la Commission européenne ont appelé aujourd'hui à régler rapidement la situation de l'Aquarius, un navire transportant 629 migrants secourus au large de la Libye et que l'Italie et Malte refusent de laisser débarquer dans leurs ports.

60. *Arte*, « Migrants : comment l'Union européenne abandonne l'Italie » 6 juillet 2017

61. « Dublin Regulation. Position Paper of Cyprus, Greece, Italy, Malta and Spain on the Proposal recasting the Dublin Regulation », 26 avril 2018

62. *France 24*, « Italie : ce que la Ligue et le Mouvement 5 Étoiles réservent aux migrants », 22 mai 2018

63. *Le Figaro*, « Bateaux de migrants : l'ONU et l'UE appellent à un règlement rapide de la situation », 11 juin 2018.

64. Commission européenne, "Communication on the Delivery of the European Agenda on Migration", COM(2017)558 final, 27 septembre 2017.

blissement et la prolongation de contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen⁶⁵.

Les efforts récents pour renforcer le contrôle des frontières extérieures (transformation de l'Agence FRONTEX en Corps européen de garde-frontières, qui ne pourra cependant intervenir aux frontières d'un État membre sans son consentement, introduction de contrôles systématiques aux frontières extérieures de l'UE, négociation de « frontières intelligentes ») risquent d'avoir un impact réduit pour freiner l'arrivée 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 (plan d'action renouvelé en matière de retour, développement d'un département de l'Agence FRONTEX dédié aux retours, mobilisation de la politique de visas au service des réadmissions⁶⁶), mais nécessite la coopération des pays d'origine et de transit des migrants.

Il apparaît en tout cas que l'Italie ne peut guère attendre de solidarité de la part des autres États dans le cadre des instruments internes de la politique migratoire et d'asile européenne. En conséquence, comme à l'est de la Méditerranée avec la Déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016⁶⁷, l'Union européenne

mise de plus en plus sur la dimension extérieure de la politique migratoire pour apaiser la crise migratoire italienne.

2.3 Faute de solidarité entre États membres, une fuite en avant vers des instruments externes de la politique migratoire européenne plus risqués pour les droits fondamentaux des migrants

La déclaration conjointe UE-Turquie ayant en effet permis une forte diminution des flux de migrants – et des décès en mer⁶⁸ –, il est logique que l'Union européenne ait cherché à s'en inspirer pour freiner les flux migratoires vers l'Italie⁶⁹. Cependant, à la différence de l'approche retenue en Turquie, il n'a pas été question d'appliquer à la Libye, État particulièrement fragile, la notion de pays tiers sûr. L'approche retenue présente en outre deux autres spécificités : il s'agit tout d'abord d'une approche régionale, s'appuyant aussi sur les pays voisins de la Libye, Niger et Tchad en particulier. En outre, des opérations de politique de sécurité et de défense commune (PSDC) civile et militaire sont mobilisées.

Comme en Turquie cependant, des efforts sont entrepris pour lutter contre les réseaux de passeurs : FRONTEX devrait augmenter ses activités dans la région *via* notamment un programme *Sea Horse* Méditerranée⁷⁰. La mission de PSDC civile EUBAM-Libye doit aussi aider les autorités libyennes à renforcer

⁶⁵. Commission européenne, "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.

⁶⁶. Commission européenne, "Communication (...) on a more effective policy in the European Union. A renewed EU Action Plan on return", COM(2017) 200 final, 2 mars 2017. Voir également les conclusions du Conseil « Justice et affaires intérieures », 8 et 9 juin 2017.

⁶⁷. Dans le cadre de la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016, des financements très importants (6 Md€) ont été mobilisés pour soutenir l'amélioration des conditions de vie des 3,4 millions de réfugiés vivant en Turquie. De plus, une voie légale d'accès à l'UE a été ouverte pour les réfugiés syriens, via un mécanisme de réinstallation qui avait permis 12 476 réinstallations de Syriens au 7 mars 2018. Cependant, la déclaration UE-Turquie est fondée sur l'idée que la Turquie constitue un pays tiers sûr, ce qui risque, au regard des évolutions politiques dans ce pays, d'être difficile à soutenir de manière générale pour ceux qui souhaiteraient inscrire la Turquie sur des listes communes ou nationales de pays tiers ou de pays d'origine « sûrs ». Voir Conseil européen, *Déclaration UE-Turquie* du 18 mars 2016.

⁶⁸. Le nombre d'entrées irrégulières est passé de 885 000 à 182 000 entre 2015 et 2016. S'agissant des personnes disparues, 806 ont été enregistrées comme disparues dans la mer Egée en 2015. En 2016, leur nombre est tombé à 434, dont 324 de janvier à mars 2016.

⁶⁹. « 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

⁷⁰. 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 et « Route de la Méditerranée centrale : la Commission propose un plan d'action pour soutenir l'Italie, réduire la pression migratoire et renforcer la solidarité », communiqué de presse, 4 juillet 2017.

la sécurité des frontières du pays⁷¹. EUNAVFOR-MED Sophia (opération militaire navale) 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 passeurs⁷². Une enveloppe de 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 Libye⁷³.

Par ailleurs, comme dans la déclaration 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'OIM en particulier ; 90 millions d'euros du Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique (FFU), dont l'Italie est le deuxième contributeur après l'Allemagne⁷⁴ ont ainsi été mobilisés depuis avril 2017 pour renforcer la protection des migrants et des réfugiés en Libye, en particulier par un appui au développement d'une économie alternative aux trafics de migrants, l'intégration sur place des migrants ou leur retour dans leur pays d'origine⁷⁵. 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 2015⁷⁶.

Enfin, comme dans le cadre de la déclaration UE-Turquie, une voie légale et sûre d'accès à l'UE 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 via un financement de 500 millions d'euros. 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 voisins⁷⁷.

La politique conduite semble avoir produit des effets en termes de flux, et de réduction 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 depuis le mois de juillet 2017, période pourtant traditionnellement propice aux traversées. Ainsi, globalement, après les mesures adoptées par l'Italie et l'Union européenne au second semestre 2017, les flux en Italie via la Méditerranée centrale ont globalement diminué de 34%⁷⁸. Au 6 mai 2018, ils se sont encore réduits de 77% par rapport à la même période de 2017. De même, alors que sur 2016,

71. Eubam Lybia, « À propos de la mission de l'UE d'assistance aux frontières (EUBAM) en Libye »

72. EUCAP Sahel Niger, « Décision 2014/482/PESC du Conseil modifiant la décision 2012/392/PESC concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger »

73. 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.

74. Au 16 mai 2018, le FFU, bénéficie en tout de 413 M€ en contribution des États membres, dont 157 M€ de l'Allemagne, 104 M€ de l'Italie et 9 M€ de la France. Voir Annexe de la Communication de la Commission, « Rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration », COM(2018) 301 final, 16.05.2018.

75. Commission européenne, « Le fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique adopte un programme de 90 millions € pour la protection des migrants et l'amélioration de la gestion des migrations en Libye », Communiqué de presse, 12 avril 2017.

76. 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 Md d'euros, le programme d'investissement externe récemment adopté et doté de 3,35 Md d'euros devrait pouvoir mobiliser jusqu'à 44 Md d'euros. Enfin, des « compacts migratoires » développés depuis juin 2016 avec cinq pays prioritaires (Sénégal, Mali, Niger, Nigéria 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

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

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

l'OIM enregistrait 4 581 disparitions en Méditerranée, elle en comptabilise 2 853 en 2017, et 792 entre le 1^{er} janvier et le 11 juin 2018, ce qui reste dramatique mais correspond quand même à une forte diminution des chiffres⁷⁹.

Cependant, 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 rencontre, notamment dans la région de Sabratha (nord-ouest du pays) sont encore abondamment documentées⁸⁰. La fiabilité des interlocuteurs locaux de l'UE apparaît fragile⁸¹ et la conversion durable des économies de la région vers des activités autres que le trafic de migrants prendra du temps et sera coûteuse. Quant aux migrants, la perception qu'ils auront des possibilités d'accès à l'UE via la 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. Conscients de ces difficultés, qui ont été au centre des discussions lors du Sommet UE-Afrique des 29 et 30 novembre 2017⁸², les Européens se sont entendus pour mettre en place un groupe de travail conjoint Union européenne-Union africaine-Nations unies visant à lutter contre les trafics de migrants, à évacuer de Libye ceux acceptant 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'Union européenne a adopté le 1^{er} mars 2018 trois nouveaux programmes, financés à hauteur de 150 millions d'euros par le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, et visant à remédier à la situation des migrants en Libye en

cherchant à leur offrir des options de réintégration durable dans ce pays, le long de la route de la Méditerranée centrale et en Éthiopie.

Conclusion

Ainsi, de la crise de 2011 à celle de 2017, la continuité est importante dans les outils utilisés au plan interne : soutiens aux États membres situés en première ligne sans remise en cause jusque-là du principe cardinal de responsabilité de l'État de première entrée, et 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 accrue des instruments externes de la politique migratoire et d'asile : l'UE a d'ailleurs mobilisé, sur la période 2015-2018, 22 milliards d'euros, dont 9,6 milliards sur le volet interne et 12,3 milliards sur le volet externe. Dans le cadre des prochains budgets européens 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.⁸³

L'objectif affirmé est d'améliorer la situation des migrants dans les pays du voisinage de l'UE, afin d'éviter autant que possible leur arrivée jusqu'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 négocient l'arrêt des flux migratoires.

Si les mesures adoptées ont permis une forte diminution des disparitions en Méditerranée, elles risquent toutefois, avant de pouvoir contribuer à l'amélioration de la situation des

79. IOM, *Missing Migrants project*

80. 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*, Libye, Voir également, le très retentissant reportage de CNN : "People for sale: where lives are auctioned for \$400"

81. Jérôme Tubiana, "Letter From Agadez", *Foreign affairs*, 31 août 2017.

82. Council of the /EU "African Union-European Union summit - Joint statement on the migrant situation in Libya", N°718/17, 1er décembre 2017

83. 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

migrants en Libye et dans les pays voisins, d'exposer ceux qui restent en Libye à des traitements indignes des valeurs de respect des droits de l'Homme dont l'Union européenne est porteuse, et donc, de réduire la crédibilité internationale de l'UE 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 forces anti-européennes en Italie, qui est en mesure à présent de coaliser la plupart des pays de première entrée. Dès lors, des réponses se fondant essentiellement sur les instruments externes de la politique migratoire ne peuvent suffire pour apaiser les crises.

Dans la perspective du Conseil européen de juin 2018, qui est censé adopter la réforme du régime d'asile européen commun, dont le règlement Dublin constitue la pierre angulaire, ce qui est en jeu, au-delà de la répartition des demandeurs d'asile, c'est **la préservation de l'espace Schengen de libre circulation, l'unité politique et les valeurs de l'Union européenne, de solidarité comme de promotion des droits de l'Homme dans le monde.**

Pour éviter une répétition des crises dont l'impact est désastreux, tant pour la cohésion interne de l'UE que pour son image dans le monde, le couple franco-allemand devrait chercher à rapprocher les deux blocs qui se sont constitués. Si une prudence extrême est nécessaire dans l'utilisation des instruments externes de la politique migratoire, la France et l'Allemagne devraient mettre tout leur poids pour obtenir la création d'instruments internes crédibles de solidarité migratoire, dont ils pourront aussi avoir besoin. **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'Union européenne, tout en permettant une vraie relance d'une politique migratoire et d'asile européenne dont l'Europe a tant besoin.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en 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