

2 SEPTEMBER 2019

#NEWEU

#COMMISSION
EUROPÉENNE

#MIGRATION

NEW BEGINNINGS

UN NOUVEAU DÉPART DANS LA POLITIQUE D'ASILE DE L'UE

■ LUCAS RASCHE

Chercheur au Jacques
Delors Institute Berlin

La présente note résulte
d'une coopération entre les
Instituts Jacques Delors de
Paris et de Berlin et fait des
propositions concrètes pour
la législature européenne à
venir.

1- ENERGY & CLIMATE

2- EUROZONE

3- TRADE

4- FOREIGN AND
SECURITY POLICY

5- DIGITAL

6- DEMOCRACY

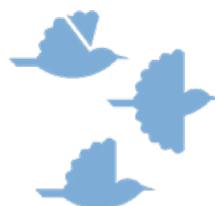
7- MIGRATION

8- EMPLOYMENT
& SOCIAL POLICY

9- BUDGET

1 ■ Mettre fin à l'état de crise

Il est temps que l'Union européenne mette fin à l'état de crise prolongé de sa politique migratoire. Près de 31 700 migrants **ont rejoint** l'UE¹ au cours des six premiers mois de l'année 2019, un chiffre en baisse de 87 % par rapport à 2016 sur la même période. Le **nombre** de nouvelles demandes d'asile a également diminué, passant d'environ 1,2 million (2016) à 157 000 personnes au premier **trimestre** 2019. Face à ce constat, Ursula von der Leyen, Présidente élue de la prochaine Commission européenne, a souligné à juste titre la nécessité d'un « nouveau départ en matière migratoire » dans ses **orientations politiques**. À cet égard, les institutions européennes doivent reconnaître que les défis actuels sont différents de ceux auxquels l'Europe était confrontée au plus fort de la « crise migratoire ». La surveillance des frontières en mer Égée et le long de la route des Balkans a restreint le nombre d'arrivées au minimum. Les migrants se sont trouvés de plus en plus nombreux dans les camps de réfugiés sur les îles grecques, le Comité anti-torture du **Conseil de l'Europe** déplorant des conditions « inhumaines et dégradantes » sur place. La route centrale de Méditerranée, quant à elle, est toujours plus **meurtrière**. Le



nombre de décès annuels est passé d'une personne sur 30 en 2017 à une personne sur 16 l'année suivante. Un **nauffrage** au large des côtes libyennes a récemment causé la mort de plus de 150 personnes. L'évolution des itinéraires migratoires s'accompagne d'une popularité croissante des partis d'extrême droite, qui ont notamment intégré les gouvernements d'Italie (Lega) et (temporairement) d'Autriche (FPÖ).

Outre la nécessité de répondre à ces nouveaux défis, les répercussions de la « crise migratoire » continuent de saper la cohésion politique de l'UE. Les contrôles « temporaires » aux frontières intérieures de l'espace Schengen se prolongent depuis plus de trois ans. Actuellement, six États Schengen **maintiennent** une surveillance : la Norvège, la Suède, le Danemark, l'Allemagne, l'Autriche et la France. La prolongation répétée de cette mesure censée être temporaire – et de dernier recours – défie de plus en plus la législation européenne. Les États membres modifient sans cesse les bases juridiques pour les rétablir mais prolongent de fait les contrôles aux frontières, suscitant de vives **critiques** de la part du Parlement européen. La **raison** fréquemment avancée selon laquelle les contrôles aux frontières

1. Ces chiffres concernent les arrivées de migrants en Bulgarie, à Chypre, en Grèce, en Italie et en Espagne.

intérieures apporteraient une réponse nécessaire aux mouvements secondaires de demandeurs d'asile ne tient pas debout, compte tenu du faible nombre d'arrivées à l'heure actuelle. Ces contrôles contredisent la vision d'un « espace Schengen pleinement opérationnel » proposée par Ursula von der Leyen. Ils menacent également ce que plus de deux tiers des Européens **considèrent** comme « l'un des plus grands accomplissements de l'UE ».

Les pourparlers visant à réviser le Régime d'asile européen commun (RAEC) sont par ailleurs dans l'impasse. Aucune des sept propositions de réforme législative du RAEC n'a été finalisée depuis leur introduction en 2016. La réforme du règlement de Dublin s'est révélée particulièrement problématique, tandis que les États membres peinent à s'accorder sur une vision commune de la solidarité. Le blocage des négociations a créé une atmosphère toxique au sein de l'Union européenne et nourri des différends sur la responsabilité de transfert des demandeurs d'asile secourus en Méditerranée. Alors que l'intérêt de l'opinion publique pour la question migratoire s'est affaibli, un récent sondage **Eurobaromètre** a révélé que 69 % des Européens soutiennent toujours une politique migratoire commune dans l'UE. Les institutions européennes entament ainsi le prochain cycle législatif avec un mandat

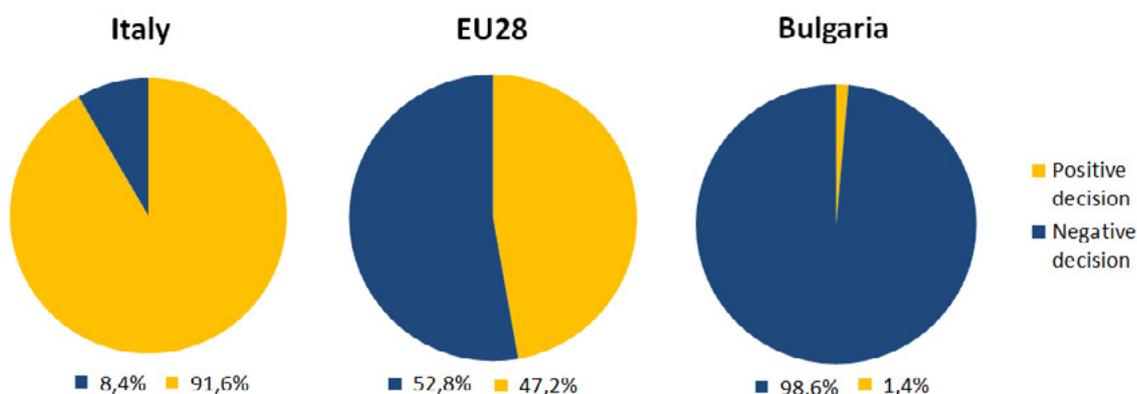
clair : sortir de l'impasse sur la question de la solidarité migratoire.

2 ■ Problématiques structurelles : des normes divergentes en matière d'asile, l'impasse sur la question de la solidarité migratoire

Le retrait des contrôles aux frontières intérieures et l'éternel conflit opposant les États membres pour savoir qui accueille les migrants secourus en Méditerranée sont symptomatiques de deux problèmes structurels auxquels les institutions de l'UE doivent s'attaquer.

Le premier tient au fait que les règles du RAEC en vigueur ne permettent pas d'harmoniser les normes nationales en matière d'asile. Trop flexibles et n'incitant pas assez à la conformité, les systèmes d'asile nationaux diffèrent considérablement dans leur degré d'institutionnalisation. Ce constat se reflète dans la qualité variable des conditions d'accueil – qui s'est traduite par une **suspension temporaire** des transferts de Dublin vers la Grèce – et des procédures d'asile. Bien que la directive « Qualification » prévoit des dispositions juridiques visant à harmoniser

GRAPHIQUE 1 ■ Taux de reconnaissance des demandeurs d'asile afghans (2017)



Remarque : le graphique fait référence aux « décisions favorables rendues en première instance » et non à « toutes les décisions favorables ».

Source : Institut de Politique Migratoire (MPI)

TABLEAU 1 ■ Répartition des décisions en matière d'asile entre les États membres de l'UE (2015-2017)

	Nombre de décisions en matière d'asile	Répartition en %
Union européenne	2,664,120	100%
Allemagne	1,404,550	53%
France	276,340	10%
Italie	239,455	9%
Suède	205,405	8%
Autres états membres	538,370	20%

Remarque : le tableau fait référence aux décisions de première instance.

Source : Eurostat

les conditions requises pour bénéficier d'une protection internationale, leur application diverge considérablement entre les États membres. En 2017, un demandeur d'asile en provenance de l'Afghanistan avait 91,6 % de chances de bénéficier d'une protection internationale en Italie, contre 1,4 % en Bulgarie (voir le graphique 1).

De tels écarts entre les taux de reconnaissance s'attribuent à la terminologie vague de la directive « Qualification », qui laisse aux États membres une marge de manœuvre importante pour interpréter les dispositions légales. En conséquence, certains pays sont plus attractifs que d'autres lorsqu'il s'agit de demander une protection internationale. Outre d'autres facteurs essentiels tels que les liens familiaux existants, les barrières linguistiques ou le PIB du pays d'accueil, le manque d'unité dans l'application des règles définies par le RAEC explique également la répartition disproportionnée des responsabilités de chaque État membre en matière d'enregistrement et de traitement des demandes d'asile. Le nombre de décisions en matière d'asile prises par chaque État membre illustre bien ce constat : entre 2015 et 2017, plus de la moitié des demandes ont été traitées par les autorités allemandes (53 %). Le tableau 1 montre que 27 % des décisions restantes ont été prises par la France, l'Italie et la Suède. Les 24 autres États membres, quant à eux, n'ont traité que 20 % de toutes les demandes d'asile.

En l'absence d'un système d'asile européen véritablement *commun*, les gouvernements ont rétabli les contrôles aux frontières pour convaincre l'opinion publique qu'ils « maîtrisent » les mouvements migratoires. Comme évoqué ailleurs, les six États membres qui maintiennent actuellement les contrôles des personnes aux frontières intérieures sont dirigés par des gouvernements de centre-droit soumis à de fortes pressions de la part de l'extrême droite, fermement opposée à l'immigration. En dehors du Danemark qui est un cas isolé, ce phénomène est particulièrement manifeste en Allemagne, où l'Alternative pour l'Allemagne suscite des craintes au sujet de l'immigration, ainsi qu'en France, le Rassemblement national s'étant hissé à la première place lors des élections au Parlement européen en 2019.

Le deuxième obstacle à surmonter vise la conception divergente du principe de solidarité au sein de l'UE, qui, en soi, compromet toute avancée dans la réforme du règlement de Dublin. Tandis qu'Ursula von der Leyen a clairement exprimé son ambition de « relancer la réforme du règlement de Dublin », les institutions européennes doivent impérativement trouver un terrain d'entente sur les deux points de friction concernant la relocalisation des demandeurs d'asile. Jusqu'ici, les propositions présentées par la Commission, le Parlement européen et les présidences bulgare et autrichienne du Conseil n'ont débouché sur aucun accord pour déterminer si la nouvelle version

du règlement de Dublin doit inclure un programme de relocalisation *temporaire* ou *permanent*, et définir la participation à ce programme comme étant *volontaire* ou *obligatoire*.

Il s'est avéré particulièrement difficile de trouver compromis au sein du Conseil. Bien que certains États membres - parmi lesquels la France et l'Allemagne - soient favorables à un programme de relocalisation contraignant, les pays du groupe de Visegrad restent farouchement opposés à l'idée d'un quota obligatoire. Ces derniers avaient déjà sapé les efforts de relocalisation de l'UE en ne contribuant que peu ou pas à la mise en œuvre du dispositif d'urgence lancé en 2015 pour transférer les demandeurs d'asile issus des « zones à risque » en Italie et en Grèce. La Slovaquie et la Hongrie, qui se sont associées à la République tchèque et à la Roumanie pour voter contre le programme proposé au sein du Conseil, ont même tenté d'annuler la décision en saisissant la Cour européenne de justice. Malgré le [rejet de leur demande](#), ce type d'initiatives a contribué à rendre l'utilisation du vote à la majorité qualifiée au Conseil par les pays du Visegrad de plus en plus controversée et, en fin de compte, inefficace.

La récente décision de huit États membres (la France, l'Allemagne, le Portugal, le Luxembourg, l'Irlande, la Lituanie, la Finlande et la Croatie) de relocaliser entre eux des migrants secourus en Méditerranée constitue une étape essentielle pour sortir de l'impasse prolongée de l'UE sur la question de la solidarité migratoire. L'approche continue du cas par cas menace non seulement la cohésion politique entre les pays de l'Union, mais se révèle également [contre-productive](#). Parmi les quelque 16 600 personnes secourues et transférées en Italie ou à Malte depuis juin 2018, d'autres États de l'UE ont promis de relocaliser environ 1 900 personnes après la décision des deux pays de fermer leurs ports aux navires des ONG. Pourtant, 840 migrants seulement ont été relocalisés à ce jour, soit moins de la moitié du chiffre annoncé.

3 ■ Mise en pratique du nouveau Pacte européen sur l'immigration et l'asile

La sortie de l'état de crise devrait être le principal dessein de l'UE en matière de politique migratoire au cours du prochain cycle législatif. Pour y parvenir, les acteurs européens devront repenser de manière stratégique la façon de traiter à la fois les problèmes structurels et l'approche ad hoc à suivre concernant les migrants secourus en Méditerranée. Trois objectifs devraient guider le nouveau Pacte européen sur l'immigration et l'asile proposé dans le programme politique d'Ursula von der Leyen.

3.1 Un discours crédible

L'idée que les gouvernements et l'UE dans sa globalité ont « perdu le contrôle » de l'immigration a fait l'objet de nombreux débats au sein de l'opinion, et a depuis influencé les réactions des pouvoirs publics. Tandis que les populistes de droite [alertent](#) l'Europe sur « un exode prenant des proportions bibliques », l'Union européenne et ses États membres ont choisi de centrer leur stratégie de communication sur le renforcement des contrôles aux frontières extérieures. Cette approche unilatérale engendre toutefois un problème de taille : elle définit implicitement « l'immigration zéro » ou « la fermeture de l'axe méditerranéen » comme un objectif ultime de l'UE. En fin de compte, de telles promesses irréalistes minent la crédibilité de l'Union dans la recherche de solutions politiques et renforcent davantage l'audience des partis populistes de droite. Pour sortir de ce schéma de crise perpétuel, les acteurs européens doivent adopter un discours crédible qui dépasse la focalisation excessive sur les contrôles aux frontières. Au lieu de cela, ils devraient utiliser une stratégie de communication factuelle reposant sur deux paramètres.

Premièrement, la protection des droits de l'homme devrait être au centre de ce nouveau discours. D'après [l'Eurobaromètre](#),

la majorité des Européens estiment que leurs gouvernements devraient aider les réfugiés. Cette opinion est restée stable au fil des années et s'est même légèrement renforcée entre 2015 et 2017. Tous les pays de l'UE adhèrent à la convention de Genève et à l'**acquis** de l'Union. Ce sont des prérequis fondamentaux pour devenir membre de l'Union européenne, qui devraient donc constituer l'axe central d'un puissant contre-argument contre le langage exclusif des populistes de droite.

Deuxièmement, un discours crédible sur l'immigration devrait soutenir la vérité : les flux migratoires reflètent la réalité humaine et augmenteront probablement avec le temps. Au lieu de s'attacher à réduire au minimum la mobilité humaine, la stratégie de communication de l'UE en la matière devrait plutôt se focaliser sur les moyens d'en tirer des avantages et d'atténuer les effets secondaires négatifs.

3.2 Une reconnaissance mutuelle des décisions favorables concernant les demandes d'asiles

Afin de supprimer les disparités entre les régimes d'asile nationaux et de réduire les mouvements secondaires, la Commission a déjà proposé de transformer la directive « Qualification » en règlement, ce qui aurait un effet direct sur le droit national. Il serait certainement utile d'harmoniser davantage les critères permettant de déterminer qui peut bénéficier d'une protection internationale. Il faut néanmoins éviter que les États abaissent les normes du droit d'asile et de la protection subsidiaire au prétexte d'une volonté d'harmonisation. À cet égard, la **proposition** de créer une Agence de l'Union européenne pour l'asile doit nécessairement inclure le mandat « d'assurer une plus grande convergence et de remédier aux disparités dans l'évaluation des demandes de protection internationale ».

La révision de la directive « Qualification » devrait en outre s'assortir d'un instrument juridique

favorisant la reconnaissance mutuelle des décisions d'octroi du droit d'asile entre les États membres de l'UE. L'article 78, paragraphe 2, du TFUE invite par ailleurs le Parlement européen et le Conseil à doter le régime d'asile européen commun d'un « statut uniforme d'asile en faveur de ressortissants de pays tiers, valable dans toute l'Union ». Cependant, seules les décisions de rejet des demandes d'asile prises dans un État membre sont aujourd'hui reconnues par les autres pays de l'UE. L'établissement d'un statut d'asile véritablement uniforme et valable dans l'ensemble de l'Union impose donc aux États membres d'attribuer le même effet juridique à toutes les décisions en matière d'asile, négatives comme positives, prises dans un autre pays de l'UE. Les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire devraient également jouir des mêmes droits rattachés à leur statut dans chaque État membre. Actuellement, soit les demandeurs d'asile reçoivent une réponse négative qui s'applique ensuite à l'ensemble de l'UE, soit ils reçoivent une réponse positive, mais sont confinés à l'intérieur des frontières d'un seul État membre. Afin d'encourager l'intégration de ces personnes, la reconnaissance mutuelle et le transfert des droits pourraient leur être accordés après **deux ans** de séjour légal et continu dans les États membres ayant rendu la décision favorable de droit d'asile (par opposition à la période actuelle de cinq ans prévue par la directive relative aux résidents de longue durée). Les bénéficiaires seraient ainsi moins tentés de se rendre de manière irrégulière dans un deuxième État membre et d'y adresser une demande ultérieure.

3.3 Compléter la réforme du RAEC par des mesures à court terme pour secourir les migrants en mer

La réforme du RAEC fait partie des principaux sujets laissés en suspens par la Commission sortante.

Ursula von der Leyen a d'ailleurs affirmé qu'il était nécessaire de trouver « un nouveau moyen de partager la charge [migratoire] » pour sortir de l'impasse actuelle du dossier

Dublin. Cela dit, dans l'optique de trouver des solutions plus pragmatiques pour faire avancer les négociations, la Commission – et le Parlement européen – devraient continuer de soutenir le projet d'un programme obligatoire de relocalisation entre les États membres. Afin d'inciter les pays de l'UE, un nouveau système de partage des responsabilités pourrait, par exemple, fournir des ressources financières supplémentaires aux municipalités qui proposent d'accueillir les demandeurs d'asile relocalisés.

Près de 20 ans après le sommet de Tampere qui a engagé la création du RAEC, la mise en place d'un système d'asile véritablement commun impose aux États membres et aux institutions de l'UE d'établir un nouveau consensus sur le mode de répartition des demandeurs d'asile. Néanmoins, la recherche d'une solution convenable pour l'ensemble de l'UE-28 ne doit pas servir de prétexte pour rester les bras croisés, alors que de plus en plus de personnes perdent la vie en essayant de traverser la Méditerranée. Les efforts de réforme à plus long terme devraient donc s'accompagner de deux mesures à court terme.

Premièrement, le « mécanisme stable » de relocalisation des demandeurs d'asile secourus en Méditerranée, récemment adopté par huit États membres de l'UE, devrait être renforcé. En pratique, cela impliquerait de trouver un cadre juridiquement contraignant qui transformerait l'actuelle coalition **de facto** de certains États membres volontaires en alliance **de jure**. Une proportion fixe de migrants devrait être prise en charge par chaque État membre participant, en tenant compte du PIB (40 %), de la taille de la population (40 %), des demandes d'asile antérieures (10 %) et du niveau chômage (10 %). Le fait de transformer des engagements volontaires en quota fixe garantit que les demandeurs d'asile secourus seront bien transférés depuis leur point de débarquement. Le mécanisme devrait également établir des prescriptions juridiques claires sur la définition du

« prochain lieu de sécurité » afin de clarifier la zone grise actuelle du droit international et d'éviter une négociation constante sur ce qui constitue ou non un port de débarquement adéquat.

Deuxièmement, l'Union européenne devrait mettre en place une opération de recherche et de sauvetage (SAR) en Méditerranée centrale sous les auspices de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex). Les autorités libyennes ne doivent plus avoir la responsabilité de mener des opérations de recherche et de sauvetage, compte tenu de leur bilan problématique en matière de droits de l'homme et de la situation catastrophique des migrants dans les centres de détention libyens. La proposition actuelle de révision du mandat du Frontex prévoit une augmentation substantielle de son budget, qui passerait de 2,9 milliards € (2014-2020) à 11,3 milliards € (2021-2027), ainsi que la mise en place d'un corps permanent de 10 000 gardes-frontières d'ici 2024. Comme le suggère un rapport du Parlement européen, le Frontex devrait recevoir un mandat plus important dans les opérations de recherche et de sauvetage, en sus d'une augmentation budgétaire et du corps de gardes-frontières. Ursula Von der Leyen elle-même a déclaré qu'une « approche plus durable est nécessaire dans la recherche et le sauvetage des migrants ». À la suite de la quasi-suspension de l'opération Sophia et des restrictions imposées aux ONG humanitaires, il est devenu indispensable de coordonner les efforts internationaux pour sauver des vies en mer. Jusqu'ici, les craintes que les opérations de recherche et de sauvetage incitent un nombre croissant de migrants à entreprendre un voyage aussi périlleux ont principalement motivé l'UE à réduire sa présence en Méditerranée. Pourtant, plusieurs études comparant des périodes actives et calmes de recherche et de sauvetage de migrants ont montré que la présence d'équipes dédiées à ces opérations avait peu d'impact sur le nombre de tentatives de traversée. De tels arguments trompeurs ne peuvent faire obstacle à une réponse humanitaire requise d'urgence face

à la situation dramatique des migrants en Méditerranée.

Conclusion ■

Les institutions de l'UE sont dotées d'un mandat fort pour sortir sa politique migratoire de l'état de crise, qui a paralysé les efforts attendus de réforme et sapé la cohésion politique de l'Union. La majorité des citoyens de l'UE se montrent favorables au soutien des demandeurs d'asile et demandent une approche européenne commune. Pour remplir ce mandat, les institutions européennes doivent s'attaquer aux problèmes structurels de la politique migratoire de l'UE et à la crise imminente qui menace la Méditerranée. À cet égard, le nouveau Pacte sur l'immigration et l'asile d'Ursula von der Leyen sous-tend trois recommandations :

- Premièrement, un nouveau discours devrait guider la politique migratoire de l'UE. Au lieu de mettre l'accent sur les contrôles aux frontières, il convient de privilégier la protection des vies humaines et la solidarité entre les États membres.

- Deuxièmement, l'UE doit harmoniser davantage les normes nationales en matière de droit d'asile et compléter les règles existantes par un instrument juridique permettant la reconnaissance mutuelle des décisions favorables de droit d'asile. Ces deux dispositions décourageraient les mouvements secondaires et affaibliraient ainsi les arguments utilisés pour maintenir des contrôles aux frontières intérieures.

- Enfin, il est nécessaire d'assortir les efforts à long terme de réforme du RAEC de deux mesures de court terme visant à sauver des vies en mer : renforcer le « mécanisme stable » de relocalisation des demandeurs d'asile secourus en établissant un quota fixe pour les États membres participants (i), et mettre en place une opération de recherche et de sauvetage coordonnée par le Frontex (ii).

Directeur de la publication : Sébastien Maillard & Henrik Enderlein ■ 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 ■ Traduction: Web class ■ © Institut Jacques Delors et Jacques Delors Institut – Berlin



JACQUES DELORS INSTITUTE
BERLIN
Centre for European Affairs at the Hertie School of Governance



L'Europe pour les citoyens



Institut Jacques Delors

18 rue de Londres, 75009 Paris

info@delorsinstitute.eu – www.institutdelors.eu

Jacques Delors Institute – Berlin

Friedrichstraße 194, 10117 Berlin, Allemagne

info@delorsinstitut.de – https://www.delorsinstitut.de