



Migrants
à la frontière
slovéno-croate,
en septembre
dernier.

L'Europe face à ses contradictions

CONFLITS La crise des réfugiés met au jour le manque de solidarité intra-européenne.

La crise ouverte par l'arrivée de centaines de milliers de demandeurs d'asile confirme l'échec patent de la politique européenne en la matière. Elle oblige à choisir entre le fractionnement et une Europe à la fois plus solidaire et plus ouverte. Sur le plan économique, malgré les craintes légitimes qui s'expriment, un tel afflux est loin d'être un fardeau insurmontable. A condition toutefois de briser à cette occasion le carcan qui bride actuellement l'économie de la vieille Europe.

Cette crise entretient bien entendu un rapport étroit avec la politique – inadaptée – menée par les pays occidentaux au Proche-Orient ou en Libye depuis le début des an-

nées 2000. Et la capacité de la communauté internationale à stabiliser les pays de départ constitue un enjeu central. Il ne se joue cependant pas à court terme. Les débats nécessaires à ce sujet ne peuvent donc nous éviter de nous interroger sur les moyens d'aider davantage les millions de personnes déplacées par ces conflits, et notamment ceux qui viennent

“ L'immigration n'est ni une chance ni une malchance, mais une réalité ”

PATRICK WEIL
Historien

en Europe en risquant leur vie aux mains de trafiquants sans scrupule.

L'épisode n'aura été que de courte durée, mais la décision d'Angela Merkel, début septembre, d'accueillir des dizaines de milliers de migrants plutôt que de les renvoyer vers la Hongrie où ils auraient dû, selon les règles européennes, déposer leur demande d'asile, avait fait naître l'espoir d'un changement de cap européen sur cette question. Très vite pourtant, on en est revenu à l'approche de fermeture qui prévaut depuis si longtemps.

De grands principes

En 1997, le traité d'Amsterdam avait fait de l'asile une compétence européenne. Dans la foulée, le Conseil européen décidait en 1999 « de travailler à la mise en place d'un régime d'asile européen commun (Raec), fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève et d'assurer ainsi que nul ne sera renvoyé là où il risque à nouveau d'être persécuté ».

te ». Mais les débats ont d'emblée été dominés par le souci de lutter contre l'immigration irrégulière et le terrorisme, notamment après les attentats du 11 septembre 2001.

Un nouveau cycle de négociations a démarré en 2008, débouchant en 2013 sur une série de directives et les fameux règlements Dublin III. « *Mais l'Allemagne et la France ont raboté les propositions les plus ambitieuses de la Commission et du Parlement européens* », rappelle Marie-Laure Basilien-Gainche, professeure à l'université Lyon III.

Malgré la mise en place de certaines garanties, les Etats peuvent toujours placer les demandeurs d'asile en rétention dans un nombre important de cas. De même, les procédures sont raccourcies : les Etats disposent désormais officiellement de six mois pour examiner la demande d'asile. Mais il existe de nombreuses dérogations pouvant atteindre vingt et un mois. Les pays de l'Union n'ont par ailleurs toujours pas réussi à se mettre d'accord sur une liste de « pays sûrs », dont les ressortissants verraient leur demande d'asile considérée a priori comme irrecevable [1].

Une Europe éclatée

Résultat : une Europe de l'asile éclatée, où le nombre de demandeurs accueillis, le taux de réponses positives et les conditions d'accueil varient considérablement d'un Etat à l'autre. Les règlements Dublin imposent notamment que le pays responsable de l'examen d'une demande d'asile soit celui par lequel le migrant est entré dans l'Union. « *Cette règle provient de la peur bleue qu'avaient certains pays face à ce qu'on appelle l'asylum shopping, autrement dit le fait de déposer des demandes d'asile dans plusieurs pays*, explique Marie-Laure Basilien-Gainche. *Pourtant, toutes les études montrent que ce phénomène est tout à fait marginal.* » Les migrants ont en tout cas bien compris qu'ils devaient éviter de déposer une de-

HISTOIRE

L'Europe a déjà su faire

Les flux de migrants de ces dernières semaines sont loin d'être inédits.

- **En janvier et février 1939**, 500 000 républicains espagnols fuyant la dictature de Franco traversent les Pyrénées. Débordé, le « pays des droits de l'homme », en proie à de violents sentiments xénophobes, leur fera cependant mauvais accueil : les hommes, séparés de leurs familles, seront entassés dans des camps avant de servir de main-d'œuvre supplétive.

- **En 1945**, 11 millions d'Allemands d'origine qui habitaient, de longue date, en Pologne, en Tchéquie, en Hongrie ou encore en Roumanie ont été déplacés de force en Allemagne (8 millions à l'Ouest et 3 millions à l'Est) dont ils représentaient alors 16 % de la population. Malgré un contexte économique très difficile, cet afflux massif n'a pas empêché le spectaculaire « miracle allemand » de l'après-guerre.

- **Pendant l'été 1962**, après la fin de la guerre d'Algérie, plus de 500 000 rapatriés débarquent à Marseille, Nice, Sète, Bordeaux... Ils sont reçus dans un contexte assez hostile : « *Des impôts nouveaux en perspective* », titre un quotidien régional. Mais la création dès 1961 d'un secrétariat d'Etat aux réfugiés (qui devient ministère entre 1962 et 1964) et l'établissement de trois prestations (accueil, installation, reclassement), combinés aux plans d'hébergement élaborés par les préfets, permettent de faire face à la situation.



Tout cela, il est vrai, a un coût : l'aide aux rapatriés représentera 5 % du budget de l'Etat en 1963. Rapidement, cependant, les départements qui ont accueilli le plus de réfugiés retrouvent des taux de chômage et des niveaux de salaire égaux aux autres. La France vient ainsi d'absorber, sans difficultés durables, près d'un million de nouveaux habitants.

- **A partir de 1975**, 128 000 *boat people* originaires d'Asie du Sud-Est seront accueillis sur le territoire français. Alors que la crise économique bat déjà son plein et qu'il vient d'être mis fin à l'immigration de travail, le monde politique et intellectuel est uni pour recevoir dignement ces réfugiés fuyant les dictatures communistes de l'ex-Indochine, et en particulier les Khmers rouges du Cambodge.

- **Enfin, dans la première moitié des années 1990**, parmi les 3 millions de déplacés engendrés par les guerres d'ex-Yougoslavie, environ 700 000 trouveront refuge en Europe de l'Ouest. L'Allemagne accueillera à elle seule 345 000 réfugiés bosniaques ; la France, elle, n'en prendra que 15 000 en charge.

mande dans une Grèce totalement débordée et qui n'a accordé le statut de réfugié qu'à 15 % des demandeurs en 2014. Et cette règle intenable a fini par voler en éclats.

Le « dogme de Dublin » a pourtant été longtemps défendu mordicus par de nombreux Etats, et en particulier la France et l'Allemagne. Resté que son échec désormais patent peine pour l'heure à déboucher sur une alternative. Ce n'est qu'à grand-peine, et avec l'opposition persistante de certains pays de l'Est, qu'a été acceptée la logique de quotas proposée au printemps dernier par la Commission européenne, établis en fonction de la population des pays, de leur richesse et du niveau du chômage. Une proposition à laquelle Paris a fini par se rallier après l'avoir refusée.

Parallèlement, l'Europe veut accélérer la mise en place de *hot spots* dans les pays les plus exposés (Grèce, Italie...), autrement dit des centres permettant de faire le tri entre « authentiques » demandeurs d'asile et autres migrants irréguliers. Les premiers devraient être envoyés dans d'autres pays de l'Union pour voir leur demande examinée, tandis que les seconds seraient reconduits dans leur pays. De même, le Conseil européen a décidé, le 14 septembre dernier, de renforcer les moyens de l'agence Frontex de surveillance des frontières, ainsi que de faire monter en puissance le programme militaire de capture des bateaux de passeurs « EU Navfor Med ».

[1] « Europe : à quoi pourrait ressembler une politique d'asile commune ? », accessible sur www.altereconomies.fr

Une opinion publique divisée, des maires qui ne veulent héberger que des réfugiés chrétiens et l'engagement très limité d'accueillir 24 000 réfugiés supplémentaires sur deux ans, l'attitude de la France a été très frileuse jusqu'ici face à la crise des réfugiés.

L'économie hexagonale n'est certes pas au mieux, mais le pays fait bien pâle figure comparé à son voisin allemand. Au premier semestre 2015, l'Allemagne a reçu en effet 172 000 demandes d'asile, contre 32 000 pour la France sur la même période. Rapportées à la population, 851 demandes d'asile en moyenne ont été enregistrées par million d'habitants dans l'Union européenne sur les six premiers mois de 2015, 2 974 en Suède, 2 116 en Allemagne et seulement 485 en France. Presque deux fois moins que la moyenne.

Il est vrai que les demandeurs d'asile eux-mêmes évitent la France, tant l'Hexagone se distingue par sa sévérité dans l'octroi du statut de réfugié : en première instance, il n'a été accordé qu'à 22 % des demandeurs en 2014, contre 46 % dans l'Union. Parmi les 28, seuls 4 pays se sont montrés l'an dernier encore plus hostiles aux demandeurs d'asile que le pays... des droits de l'homme !

RÉFORME Une importante réforme du droit d'asile a cependant été adoptée cet été. Changera-t-elle cet état de fait ? Les acteurs s'accordent sur le fait que les demandeurs d'asile devraient y gagner. La possibilité d'être accompagné d'un avocat est élargie et les recours déposés (par exemple suite à un placement en rétention) sont désormais suspensifs. Le délai maximum est fixé à neuf mois pour une décision définitive. Par ailleurs, un « guichet unique » est mis en place pour traiter à la fois la demande d'asile et la prise en charge matérielle des demandeurs. Pour mieux répartir les réfugiés sur l'ensemble du territoire, l'hébergement devient cependant plus directif : le demandeur perdra son droit à la future allocation de demandeur d'asile (Adac) s'il refuse la proposition qui lui est faite.

Pour mieux distinguer les demandes fondées des requêtes abusives, la loi crée une procédure accélérée, vers laquelle sont orientés les demandeurs provenant d'un pays considéré comme sûr, ceux qui constituent une « menace pour l'ordre public » et les demandes manifestement frauduleuses (faux documents...). Dans ces cas, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) devra trancher sur les recours éventuels dans un délai de cinq semaines, au lieu de cinq mois.

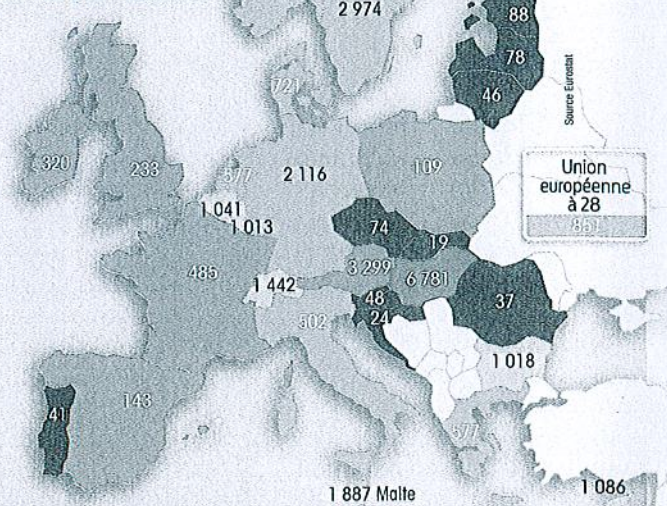
Les défenseurs de la loi vantent l'équilibre entre directivité accrue du dispositif et amélioration de la protection des demandeurs d'asile. Certains spécialistes soulignent cependant que ce texte (qui ne s'applique pleinement qu'en métropole) reste moins protecteur que ce

► Par ailleurs des négociations se poursuivent avec les pays d'Afrique du Nord, afin que les demandeurs d'asile y restent en attendant l'éventuelle acceptation de leur demande. Une perspective qui paraît cependant éloignée de la réalité, en particulier au vu de la situation en Libye. D'autant que les

pays limitrophes de la Syrie (Liban, Turquie, Jordanie), qui accueillent déjà plusieurs millions de réfugiés, risquent d'être à leur tour déstabilisés par cet afflux. Or, l'Union, qui s'était engagée à les aider financièrement à hauteur de 4 milliards d'euros, n'a pas encore versé les sommes promises...

Pour Ferruccio Pastore ^{III}, directeur du Forum international et européen de recherche sur les migrations (Fieri), une politique européenne de l'asile ne peut passer que par une européanisation de la décision d'asile elle-même : une note du *think tank* Terra Nova propose ainsi une autorité commune

Nombre de réfugiés ayant
déposé une demande
d'asile au premier
semestre 2015,
par million d'habitants



Arrivée de 110 Syriens à Cergy-Pontoise en septembre dernier. Les demandeurs d'asile eux-mêmes évitent la France, réputée sévère en matière d'octroi du statut de réfugiés.

que permettraient les directives européennes^[1]. Les associations de défense des migrants considèrent, quant à elles, que tout dépendra de sa mise en œuvre (la réforme entrera pleinement en vigueur le 1^{er} novembre). On ne va donc pas tarder à être fixés. ■ X. M.

[1] « La "réforme" du droit d'asile », par Caroline Lantero, *Lexbase La lettre juridique*, 3 septembre 2015.