

# La crise migratoire en Europe

Author: [Óglaigh na hÉireann](#)

Crédits : <https://www.flickr.com/photos/dfmagazine/19863662131/>

Projet Jean Monnet

Sciences Po Strasbourg

École

de l'Université de Strasbourg



With the support of the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union

## Kit d'outils pédagogiques pour la médiation et gestion de crises aux frontières de l'UE

Réalisé dans le cadre du projet Jean Monnet  
« Crise(s) européenne(s) et régions frontalières »  
2018-2021

# Préambule

## Les « Castle-talks on Cross-Border Cooperation »

Les « *Castle-talks on Cross-border Cooperation* » (transfrontalière) ont débuté entre 2012 et 2013 dans le cadre de ma Chaire Jean Monnet. L'objectif de la Chaire était de développer de nouveaux modules d'enseignement des Etudes Transfrontalières à l'Institut d'Etudes Politiques (IEP) de l'Université de Strasbourg. En tant que co-directrice du Master 2 en Relations Internationales et Processus d'Intégration Régionale, et professeure associée et membre de la fondation CEPA au Château de Pourtalès qui propose des programmes d'échange pour des étudiants américains, j'ai eu l'idée de créer une plateforme d'échange sur la coopération transfrontalière au Château entre les étudiants européens de mon Master 2 et les étudiants américains du programme CEPA.

Le but premier des « *Castle-talks* » était d'approfondir la recherche dans le domaine des Etudes Transfrontalières et d'attiser l'intérêt de jeunes chercheurs pour ce qui ne fait que très peu l'objet de spécialisation de Master. Ma Chaire Jean Monnet avait donc pour objectif de pallier ce manque : les « *Castle-talks* » ont été conçus sous forme de séminaires de recherche interdisciplinaires et organisés de manière annuelle au Château de Pourtalès à Strasbourg. Le concept des « *Castle-talks* » était le suivant : les séminaires représentaient d'une part une opportunité pour les chercheurs de présenter leurs travaux sur un aspect précis de la coopération transfrontalière, et d'autre part pour les étudiants européens et américains une occasion d'échanger sur cette thématique. L'idée était aussi de tirer des conclusions de cette expérience et d'ouvrir ces séminaires à d'autres disciplines scientifiques et à d'autres chercheurs venant de différentes régions frontalières dans le monde. La rencontre entre étudiants de Master et jeunes doctorants présenta un contexte idéal pour une discussion interdisciplinaire fructueuse sur la coopération transfrontalière.

Cependant, ce concept de « *Castle-talks* » a progressivement évolué. Récemment, les séminaires au Château de Pourtalès ont été rattachés au projet Jean Monnet « Crise(s) européenne(s) et régions frontalières », comportant un cycle de 4 séminaires à cheval sur 2019 et 2020. Ceci fait suite au projet Jean Monnet « Conflits et coopérations dans les régions frontalières de l'Union Européenne », mené en 2017 et 2018. Les « *Castle-talks* » sont désormais organisés chaque semestre (deux fois par an) et durent deux jours, l'un étant plus focalisé sur la recherche avec des présentations faites par des spécialistes d'universités et de centres de recherches et l'autre plus axé sur l'enseignement, avec des présentations faites par des groupes de travaux composés d'étudiants européens et américains.

Birte Wassenberg

# Le kit d'outils pour la médiation et gestion de crises aux frontières de l'UE

Ce kit d'outil a été réalisé à la suite des quatre « *Castle-talks* » qui ont eu lieu dans le cadre du projet Jean Monnet « Crise(s) européenne(s) et régions frontalières ». L'approche adoptée a été thématique, chaque séminaire portant sur une crise distincte, à savoir :

- **La crise de l'identité européenne**, qui se manifeste par l'augmentation de l'euroscpticisme,
- **La crise de Schengen**, qui remet en cause l'idée d'une « Europe sans frontières »,
- **La crise migratoire**, qui pose le problème du respect des droits de l'homme aux frontières de l'UE,
- **La crise des « ressentiments »**, qui questionne l'état de la réconciliation des populations aux frontières.

Les principaux participants au projet Jean Monnet « Crise(s) européenne(s) et régions frontalières » :

**Birte Wassenberg**, professeure d'université en Histoire contemporaine à l'Institut d'études politiques (IEP) de Strasbourg (France),

**Joachim Beck**, Recteur de la Hochschule de Kehl (Allemagne) et co-responsable d'un centre de recherche appliquée sur la coopération transfrontalière,

**Frédérique Berrod**, professeure en droit à l'Institut d'études politiques (IEP) de Strasbourg (France),

**Emmanuel Brunet-Jailly**, professeur en sciences politiques et administratives à l'Université de Victoria (UVIC) (Canada),

**Jean Peyrony**, directeur général de la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT) à Paris (France),

**Bernard Reitel**, professeur en géographie à l'Université d'Artois (France),

**Katarzyna Stoklosa**, professeure en histoire contemporaine à la Southern Denmark University Sonderborg (Danemark),

**Anne Thevenet**, directrice adjointe de l'Euro-Institut à Kehl (Allemagne).

La création de ce kit d'outils n'aurait pas été possible sans la coopération des équipes de la **Mission Opérationnelle Transfrontalière** et de l'**Euro-Institut**.

# Le *Castle-talks* sur la crise migratoire en Europe

Le quatrième séminaire du projet « *Castle-talks on Cross-border Cooperation* » s'est tenu au Château du Pourtalès, à Strasbourg, en novembre 2020. Il avait pour thème « La crise migratoire, un challenge humanitaire pour les régions frontalières ». De nombreux chercheurs étaient présents, et ce Toolkit se fonde sur leurs présentations ainsi que sur celles des étudiants. Les chercheurs et intervenants de ces deux jours de séminaires étaient les suivants :

**Anja BARTEL**, Université de Strasbourg

**Noriko SUZUKI**, Université Waseda, Tokyo

**Claude BEAUPRE**, Université de Strasbourg /  
Uvic

**Petia TZVETANOVA**, MOT

**Joachim BECK**, Recteur, Hochschule Kehl,  
Germany

**Machteld VENKEN**, University de Luxembourg

**Birte WASSENBERG**, Sciences Po Strasbourg

**Frédérique BERROD**, Science Po Strasbourg,  
France

**Ledi BIANKU**, Ancien juge à la CEDH, France

**Catherine DELCROX**, Université de Strasbourg

**Hank EDMONSON**, Georgia College, Atlanta,  
United States

**Laura Anne HASTINGS**, Georgia State  
University, Atlanta, United States

**Anne HOFMANN**, Euro-Institut Kehl

**Harald LEIBRECHT**, Programme CEPA,  
Strasbourg

**Céline LE FLOUR**, Sciences Po Strasbourg

**Gyula OCSKAY**, CESCO

**Niklas PLAETZER**, Sciences Po Reims

**Bernard REITEL**, Université d'Artois



# Migration et crise en Europe

## Notions clés

Le sujet de la « crise migratoire » s'est imposé à partir de l'été 2015 en Europe dans les discours et débats politiques aux niveaux national et européen, ainsi que dans les médias. Il renvoie à l'intensification rapide des flux migratoires vers l'Europe cette année-là, à la hausse du nombre de franchissements clandestins des frontières extérieures et intérieures et du nombre des demandes d'asile déposées dans les pays européens.

Pour désigner les personnes constituant ce flux migratoire, on parle tantôt de migrants, de demandeurs d'asiles, ou encore de réfugiés. Pour comprendre la crise migratoire, il est essentiel de connaître la terminologie qui s'y rattache.

### Définitions :

Selon l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) :

- Le terme « **migrant** », relativement flou, désigne toute personne qui quitte son lieu de résidence habituelle pour s'établir à titre temporaire ou permanent et pour diverses raisons, soit dans une autre région à l'intérieur d'un même pays (« **migrant interne** »), soit dans un autre pays (« **migrant international** »). L'« **émigré(e)** » est celui ou celle qui a quitté son pays, l'« **immigré(e)** » celui ou celle qui est entré(e) dans un nouveau pays de résidence. L'émigration est un droit reconnu par la Déclaration universelle des droits de l'Homme, mais non l'immigration.
- Une personne forcée ou contrainte de fuir son lieu de résidence habituel pour une quelconque raison est désignée par le terme « **déplacé** ». Un « **demandeur d'asile** » est une personne sollicitant la protection internationale et dont la demande n'a pas encore fait l'objet d'une décision définitive de la part du pays d'accueil potentiel. Le terme « **réfugié** » correspond au statut qui peut être accordé ou refusé au demandeur d'asile. Il est destiné à toute « personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner » (Convention relative au statut des réfugiés). Puisqu'il s'agit d'un statut, il n'existe pas de « réfugié » en soi. Au contraire cette catégorisation flexible évolue en fonction d'enjeux politiques.

- Un migrant est considéré comme « **régulier** » lorsqu'il est autorisé à entrer ou à séjourner dans un État conformément à la législation dudit État et aux accords internationaux auxquels il est partie, et il sera considéré comme « **irrégulier** » dans le cas contraire. Les termes à connotation négative « clandestins » et « illégaux » issus du vocabulaire politique et administratif sont également couramment utilisés.
- Selon la Convention des Nations Unies relative au statut des apatrides, un « **apatride** » est une personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation, privant ainsi l'individu des droits attachés à la nationalité.
- Les « **flux migratoires** » correspondent au nombre de migrants internationaux arrivant dans un pays ou le quittant pendant une période donnée. La « **gestion des migrations** » englobe toute approche planifiée de la mise en œuvre des cadres politiques, législatifs et administratifs élaborés par les institutions en charge des migrations. Enfin, le « **droit international de la migration** » est un « cadre juridique international régissant la migration, constitué des normes et principes du droit international qui s'appliquent au mouvement des personnes à l'intérieur d'un pays ou d'un pays à l'autre et règlent la compétence et les obligations des États, le statut, les droits et les devoirs des migrants, ainsi que la coopération internationale ».

Tous ces termes ont une **historicité** et portent certaines connotations. Ainsi, leur signification et leur interprétation varient dans le temps et dans l'espace, ainsi que selon l'acteur qui les emploie. Savoir les dissocier et connaître les faits qui s'y rattachent permet de se prémunir contre toutes formes de désinformation politique ou médiatique.

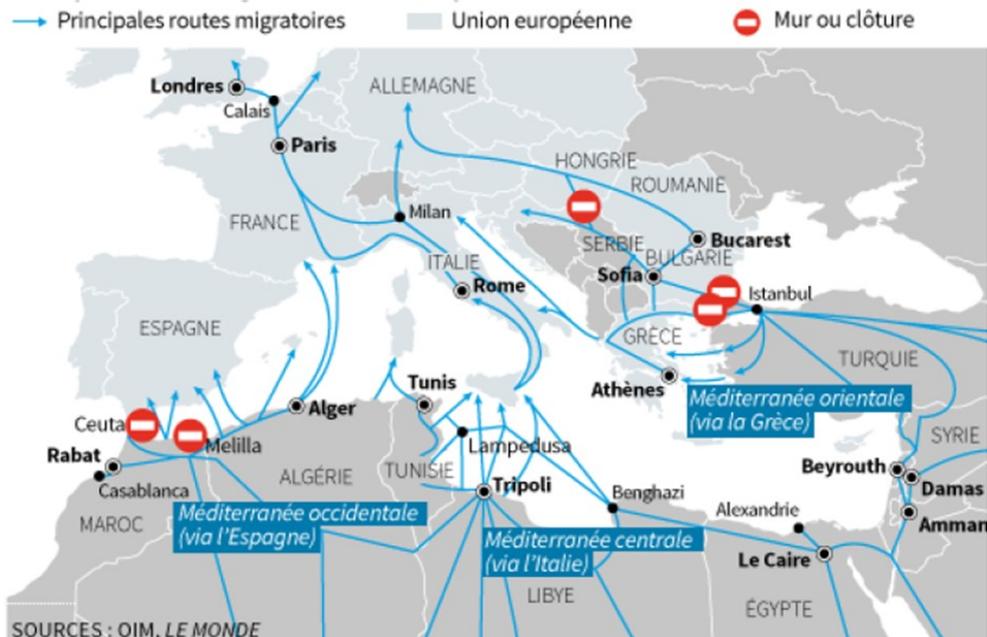
Cette crise migratoire a surtout révélé des dissensions politiques qui ont mené à des **tensions diplomatiques entre pays européens**, qui ont des difficultés à répondre à ces perturbations d'une seule et même voix. Alors que l'Allemagne et la France, sous l'impulsion d'Angela Merkel et de François Hollande, soutiennent la Commission européenne dans sa volonté d'imposer des quotas de répartition des réfugiés à chaque pays de l'Union, certains pays d'Europe centrale et orientale poussent dans une autre direction. En Hongrie, le Premier ministre Viktor Orbán réagit vigoureusement à l'arrivée massive de candidats à l'exil aux frontières de son pays. De son point de vue, ces afflux migratoires pourraient, à terme, constituer une menace pour la culture et l'identité européenne.

Le fait migratoire, **auparavant limité au champ économique**, s'est donc **transformé en un problème social**, au sens de Murray Edelman, non pas une entité véritable, mais une construction suivant des intérêts idéologiques. De ce fait, la conjugaison des **enjeux sécuritaires** et de l'immigration s'est construite comme un problème politique et social au centre des actions et du débat public. Si l'abolition des frontières constitue un idéal du mouvement européen, on constate néanmoins l'existence de réactions singulières et nationales chez certains États membres de l'Union européenne. À cet égard, cette crise migratoire s'est rapidement transformée, d'une part, en une **crise institutionnelle et de gouvernance**, et d'autre part, en une **crise de l'idéal d'une Europe sans frontières**, l'enjeu étant aussi celui d'une gestion

commune des frontières extérieures à l'espace Schengen.

En conséquence, il apparaît essentiel d'imaginer et de proposer des **solutions qui soient pertinentes et efficaces à l'échelle communautaire**, ces flux migratoires dépassant le simple cadre de l'État-nation. Aussi, l'Europe est confrontée à des mouvements de population historiques dont les causes plurielles expliquent également l'importance de dépasser ce cadre.

## Les routes de la migration vers l'Europe



Routes migratoires clandestines vers et à travers l'Europe, OIM, Le Monde.

Plusieurs « routes » migratoires terrestres et maritimes mènent à l'Europe. La fréquentation de ces routes varie largement dans le temps. L'OIM en compte cinq plus ou moins empruntées, présentées ici par ordre d'importance en 2019.

- La route de Méditerranée orientale se prolonge par la route des Balkans. Elle est empruntée par les individus venant principalement du Proche et du Moyen-Orient. Ils passent par la Turquie, la Grèce, les États d'Ex-Yougoslavie et entrent dans l'Union européenne par la Croatie ou la Hongrie (la Roumanie et la Bulgarie ne faisant pas encore partie de la zone Schengen). Cette route comporte de nombreux obstacles, d'abord parce que la Turquie et l'UE se sont mises d'accord sur un refoulement des migrants interpellés vers la Turquie. Ensuite parce que les obstacles naturels sont nombreux (mer, montagne, etc.), et enfin parce que le pouvoir hongrois a refusé l'entrée de migrants irréguliers sur son sol, et a construit une barrière tout le long de sa frontière avec la Serbie et la Croatie. Selon Frontex, c'est sur cette route migratoire que l'on

dénombrer le plus de « franchissements illégaux » de frontières, avec un pic d'environ 900 000 en 2015, chiffre qui est retombé à 82 000 en 2019.

- La deuxième route la plus empruntée en 2019 passe par l'**extrémité occidentale de la Méditerranée**. Un nombre conséquent de migrants d'origine subsaharienne tentent de traverser le détroit de Gibraltar, bien que très « sécurisé » et contrôlé par la police espagnole. La recrudescence du nombre de passages par cette route est assez récente. Alors que seulement 7 000 franchissements sont observés en 2015, Frontex enregistre près de **58 000 entrées en 2018** et 24 000 entrées en 2019.
- La **route de Méditerranée centrale** passe par la Libye et la Tunisie, Malte et l'Italie. Elle est davantage couverte par les médias en raison des nombreux naufrages et des activités de secours en mer. Ces derniers, principalement d'origine subsaharienne, traversent la mer dans des embarcations de fortune et atteignent l'Europe par leurs propres moyens, ou sont secourus par d'autres navires et déposés sur les côtes italiennes (île de Lampedusa ou côtes de Sicile ou de Calabre). L'itinéraire a connu un pic de plus de **180 000 migrants en 2016** (selon les statistiques de Frontex), mais le niveau est retombé à un niveau historiquement bas avec quelque **14 000 traversées individuelles en 2019**.
- Enfin, il existe d'autres routes beaucoup moins empruntées. Certains migrants tentent la traversée depuis le Maroc vers les **îles Canaries** (Espagne). Frontex y dénombre seulement 2000 entrées illégales en 2019. La dernière porte d'entrée est située à l'**est de l'Europe**, aux frontières avec les anciennes républiques soviétiques. Néanmoins, l'importance de cette porte d'entrée est relativement négligeable, car Frontex dénombre un pic inférieur à **2000 entrées en 2015** et seulement 612 franchissements illégaux de la frontière en 2019.

Ces routes qui partent des régions voisines de l'Europe se prolongent au sein de celle-ci, **par la Hongrie et l'Autriche vers l'Allemagne et les pays scandinaves**, ou encore **par l'Italie vers la France et le Royaume-Uni**, vers les pays de destination des migrants.

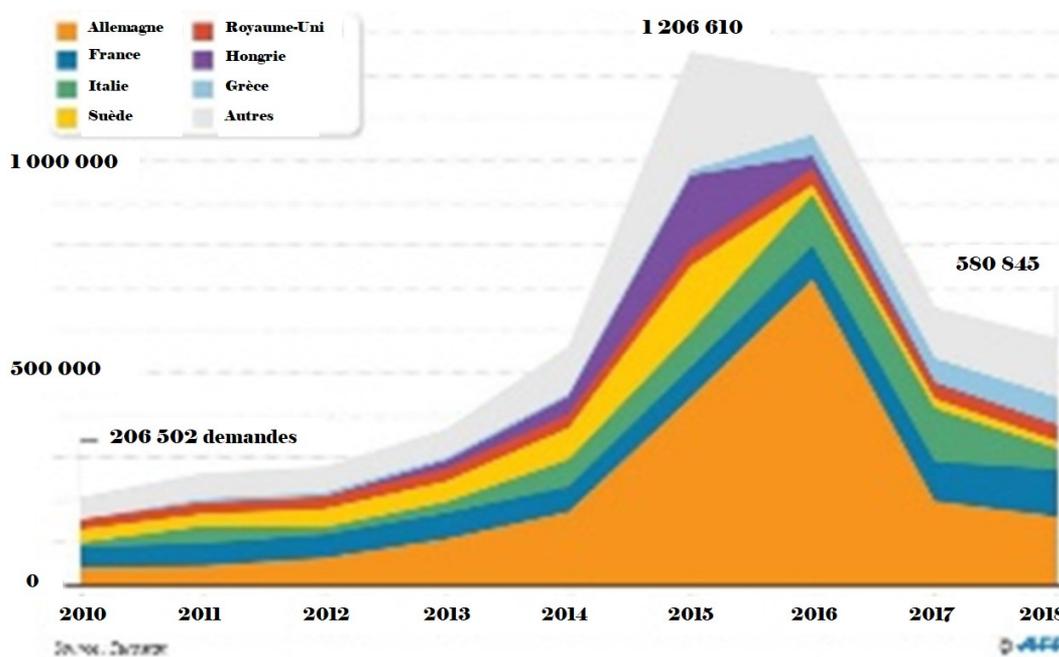
## Retour sur le déroulement de la crise de 2015

En 2015 l'Europe connaît un **afflux historique** de migrants arrivant par voie maritime **par la Méditerranée**. La plupart de ces personnes fuient **la guerre et l'insécurité**, d'après l'OIM plus de la moitié viennent de Syrie (56%), les Afghans et Irakiens représentant respectivement 24% et 10%. Ces traversées ne sont pas un phénomène nouveau, des accidents ont lieu en mer chaque année dès les années 2000, mais on observe une augmentation progressive du nombre de victimes par **naufrage** de quelques individus à plusieurs centaines. Fin 2014 - début 2015 le nombre de traversées croît de façon exponentielle, avec des

incidents survenant chaque semaine. Le 18 avril 2015, 650 migrants périssent dans le naufrage le plus meurtrier de la crise.

Les migrants débarqués en Europe **traversent ensuite une partie du continent, la plupart du temps à pied et de manière illégale**. Des colonnes de plusieurs centaines de personnes se forment le long de routes et de voies ferrées, donnant parfois également lieu à des accidents. Certaines personnes embarquent clandestinement à bord de wagons et de camions, où plusieurs meurent d'asphyxie.

Le 23 avril, le **Conseil européen** se réunit en urgence et alloue davantage de ressources et de moyens aux **opérations de secours**, tout en intensifiant la **lutte contre les passeurs**. Au cours du printemps, plusieurs propositions sont mises sur la table. Une **liste des pays tiers réputés « sûrs »** est établie ; des **hotspots** sont mis en place en Italie et en Grèce ; un **accord entre l'UE et la Lybie** est signé ; la Commission propose un système de **quotas**, et le Conseil européen décide de **relocaliser 40 000 migrants** de Grèce et d'Italie.



Nombre de premières demandes d'asile déposées chaque année, par pays. Agence France-Presse (2019), données Eurostat.

Malgré tout, le nombre d'arrivées continue d'augmenter, et certains États tentent de faire barrage aux frontières. Des **heurts** ont lieu à Calais en juin entre sans-papiers, conducteurs de camions et forces de police, entraînant la fermeture du port de ferry et du Tunnel sous la Manche, tandis que le **Royaume-Uni** annonce son intention de construire un « mur de protection anti-migrant » à Calais pour empêcher les traversées. La **Hongrie** commence en juillet la **construction d'une barrière** à sa frontière avec la Serbie, et en août la **Bulgarie** construit la dernière portion de la barrière entamée en 2013 le long de sa frontière avec

la Turquie. **Plusieurs milliers de personnes s'amassent aux barrages policiers et aux frontières grillagées et surveillées**, tandis que des migrants périssent quasi quotidiennement sur terre et en mer.

Début septembre, les événements s'accroissent. Plusieurs milliers de migrants s'amassent pendant quatre jours devant la gare de Budapest, en Hongrie, en attendant la réouverture du terminal fermé par la police qui cherche à faire respecter l'accord de Dublin. Lorsque le Chancelier autrichien annonce que **l'Autriche et l'Allemagne autorisent les migrants à franchir leur frontière**, la Hongrie mobilise des bus pour conduire les migrants à la frontière. Un convoi de 140 activistes autrichiens et allemands aide également des migrants à traverser la frontière. Le 2 septembre, la médiatisation de la noyade du petit Alan Kurdi, trois ans, crée une vive **prise de conscience** au niveau mondial, et intensifie le débat.

En réponse à ces événements la **Chancelière allemande Angela Merkel** exprime publiquement le 5 septembre que l'Allemagne a la capacité économique nécessaire pour accueillir les migrants, et qu'il n'y a pas de limites légales sur le nombre de réfugiés que le pays peut accueillir. Par la suite des heurts ont lieu entre la police hongroise et des migrants souhaitant à tout prix rejoindre l'Allemagne. Des **manifestations** rassemblent des milliers de personnes en faveur de l'accueil des migrants à Copenhague, Londres et d'autres villes européennes, tandis qu'au même moment d'autres manifestations ont lieu contre l'immigration de masse, comme à Prague et Varsovie.

Le Danemark **ferme temporairement sa frontière routière et ferroviaire**, puis l'Allemagne rétablit des contrôles afin de maîtriser l'arrivée des dizaines de milliers de personnes qui arrivent sur le territoire en quelques jours. L'Autriche rétablit des contrôles à sa frontière avec la Hongrie, tandis que la Hongrie ferme sa frontière avec la Serbie, construit une barrière à sa frontière avec la Croatie, et criminalise le passage illégal de ses frontières.

## *Crise migratoire ou crise de la gestion des migrations ?*

### **L'expression « crise des migrants » :**

En 2015, l'UE estime le nombre de franchissements illégaux de frontières à 1,82 million, et le nombre de demandes d'asile culmine à 1,25 million. L'expression « crise des migrants » (ou « crise des réfugiés ») qui s'impose alors dans le débat public national et européen, **sous-entend que l'augmentation exponentielle du nombre d'arrivées en Europe serait un danger pour ses équilibres économiques et sociaux, pour et sa sécurité voire son identité**, laissant s'installer **l'idée d'un trop-plein inédit**.

Dans la plupart des pays, une part importante de la classe politique s'oppose aux politiques migratoires accueillantes. En Hongrie par exemple, où la pression liée aux flux de migrants et aux demandes d'asiles est très forte, est diffusé en permanence un message associant la migration illégale de masse à une menace sécuritaire (terrorisme), identitaire (notamment au sujet de la religion), et sociétale (formation de communautés non intégrées).

Nous pouvons questionner la **méthode d'établissement des chiffres présentés par l'agence européenne FRONTEX** en charge de la sécurité aux frontières extérieures, qui sont repris dans les discours politiques et médiatiques. En effet, une partie des entrées comptabilisées comme « irrégulières » ne le sont pas au sens du droit international ; certaines personnes peuvent être comptées deux fois en franchissant plusieurs frontières extérieures (grecque et hongroise par exemple). De plus l'augmentation apparente des entrées recensées reflète en partie l'augmentation des activités et du budget de l'agence elle-même. Par ailleurs, les sorties ne sont généralement pas prises en compte alors que **la moitié des migrants quittent leur pays d'accueil moins de cinq ans après leur arrivée.**

D'autre part, le **cadre de la crise comme étant « inédite »** peut être remis en cause. Historiquement, l'Europe est un **continent d'immigration**. L'Allemagne a par exemple enregistré plus d'un million d'arrivants chaque année de 1990 à 1995 (notamment en provenance d'ex-Yougoslavie) et l'Italie a accueilli moins de migrants entre 2013 et 2018 qu'entre 2007 et 2012. Au niveau mondial, les 1,3 million de migrants arrivés en Europe en 2015 sont à mettre en perspective avec les **65 millions de personnes dans le monde** victimes de migrations forcées enregistrées par le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) cette année-là. Ce chiffre -le plus haut depuis 50 ans- est surtout lié aux conflits du Proche et Moyen-Orient. La Commission estime que la moitié des déplacés arrivant en Europe ont dû partir en raison du conflit syrien. L'Union européenne n'est **de loin pas la première destination** des déplacés ni en nombre ni en proportion. 3 millions de personnes sont allés en **Turquie**, et au **Liban** ils représentent désormais un tiers de la population totale.

Si le nombre de demandes d'asile dans l'UE a effectivement doublé entre 2014 et 2015, les demandeurs d'asile représentent alors **0,26% de la population de l'UE** (sur un total de 508,2 millions d'habitants). **Par la suite le nombre de demandes d'asile adressées aux États européens a continuellement baissé** (698 000 demandes en 2019), de même que le nombre de franchissements illégaux de frontières (363 000 arrivées par la mer en 2016, 142 000 en 2019).

Sur le long terme, l'immigration est loin de **compenser le déclin démographique européen**. Malgré le coût d'accueil élevé, elle représente de ce fait une contribution économique non négligeable sur le long terme face au vieillissement de la population, et la **corrélation entre chômage et immigration n'est pas scientifiquement démontrée**. Par ailleurs, les pays européens et leurs cultures se sont construits par le **brassage de populations**. En 2017, les ressortissants extracommunautaires ayant obtenu le plus de permis de séjour sont les Ukrainiens avec 662 000 personnes, soit trois fois plus que les Syriens.

Les participants des « Castle talks » observent que **l'emploi de l'expression « crise migratoire » est souvent abusif ou du moins trompeur**. Il a notamment permis à l'UE et aux gouvernements de mettre en œuvre des **mesures exceptionnelles**. De plus, il révèle un **réveil des angoisses et tensions autour d'une Europe qui se sent submergée, par ailleurs en crise de croissance et d'identité**, comme cela a déjà été le cas lors de la crise migratoire et diplomatique de 2011 autour de la question de l'arrivée de déplacés tunisiens et libyens en Italie.

Le sentiment de « crise migratoire » que connaît l'Europe est en réalité accentué par la **gestion déficiente des demandes d'asile**, dans un système engorgé et peu adapté, malgré la prévision d'intensification des flux du HCR. On peut effectivement parler de « crise » **dans la mesure où la situation présente un degré important d'anormalité, où les outils de régulation habituels se révèlent inadéquats, et où les organisations compétentes faillissent à répondre aux défis qui se présentent.** C'est pourquoi pour certains il s'agirait davantage d'une **crise de l'accueil, voire d'une crise de l'Union européenne**, celle-ci se trouvant divisée et voyant ses valeurs fondatrices des droits humains malmenés.

# Outils et stratégies de réponse à la crise dans l'Union européenne

## *Les instruments législatifs européens en jeu*

Il existe de nombreuses **règles législatives et réglementaires régulant la circulation des personnes et la gestion des migrants** en Europe. La **politique migratoire** est une compétence partagée de l'UE, qui intervient en cas d'application du principe de subsidiarité. Le TFUE (Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne) définit son rôle : « L'Union développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci » (Article 79§1).

L'**espace Schengen**, en vigueur depuis 1995 dans cinq États, puis intégré dans l'acquis communautaire de l'UE en 1997, est un **espace de libre circulation des personnes**. Cet espace comprend actuellement 26 pays : 22 membres de l'UE et 4 pays tiers (Islande, Norvège, Suisse, Liechtenstein). Parmi les pays membres de l'UE, deux ont refusé d'y prendre part (Royaume-Uni et Irlande) et 4 sont candidats (Croatie, Roumanie, Bulgarie, Chypre). D'après le Parlement européen, jusqu'à **3,5 millions de personnes traversent chaque jour une frontière intérieure** de l'UE.

Si l'espace Schengen a aboli les contrôles aux frontières intérieures, il a donné lieu au **renforcement des contrôles aux frontières extérieures** de la zone. Ceux-ci sont effectués à la fois par les États membres et par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (**FRONTEX**), qui sont mis en relation via le Système européen de surveillance des frontières (**EUROSUR**). Par ailleurs, la sécurité aux frontières extérieures de l'espace Schengen est également renforcée au travers du Système d'Information Schengen (**SIS**), une base de données commune.

Si la règle générale est l'abolition des contrôles aux frontières, le **Code frontières Schengen** permet néanmoins aux autorités nationales de **rétablir provisoirement les contrôles** en cas de circonstances exceptionnelles, notamment liées à des menaces sécuritaires. C'est en utilisant cette exception que plusieurs États membres de l'UE répondent à la crise de 2015, en rétablissant des contrôles à leurs frontières intérieures. C'est entre autres le cas de la France, du Danemark, de l'Allemagne, et de la Hongrie.

Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures est prévu pour être provisoire, cependant des reconductions sont possibles. Dans plusieurs cas il a été **prorogé à de multiples reprises** après négociations entre les États membres et la Commission européenne. Ces contrôles ont parfois été maintenus depuis

2015, ce que le Parlement européen condamne. L'espace Schengen représentant un élément central dans les politiques migratoires et sécuritaires en Europe, son **fonctionnement a ainsi été remis en cause** durant

### **Le Régime d'Asile européen Commun (Common European Asylum System) :**

Le Régime d'asile européen commun (RAEC) désigne un ensemble d'actes juridiques :

- La Directive 01/55/CE relative aux **normes minimales pour l'octroi d'une protection** temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et aux mesures visant à assurer un **équilibre entre les efforts d'accueil consentis par les États** et ses conséquences
- La Directive « accueil » (Directive 13/33/UE) établit des **normes minimales d'accueil et de prise en charge** des demandeurs d'asile. Elle doit s'appliquer à tous les stades de la procédure. Elle accorde la priorité aux mineurs et à l'unité familiale, à la dignité humaine ainsi qu'à l'exceptionnalité de la mise en rétention. Elle s'aligne sur les principes de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE) qui a la même valeur juridique que les traités depuis 2007.
- La Directive « procédure » (2005, 2013) sur **l'accès et la mise en œuvre de la procédure** d'asile
- Le Règlement « Eurodac » (2013) limitant **l'accès aux données et banques empreintes digitales** des personnes migrantes
- Le Règlement de Dublin III (2013) règle la question de **l'État membre responsable** de la mise en œuvre de la procédure de demande d'asile d'une personne
- La Directive « qualification » (2011) qui clarifie les **motifs** pouvant donner lieu à l'octroi d'une protection internationale
- Le **Bureau européen d'appui en matière d'asile** (EASO) qui soutient les États membres dans la mise en œuvre du RAEC.

### **Le règlement de Dublin :**

Né en **1990**, la Convention de Dublin est une mesure compensatoire rendant possible le projet d'une « Europe sans frontière ». Ce règlement a depuis été révisé en 2003 et 2013, mais son principe fondamental et le plus controversé reste inchangé : **le pays d'entrée dans l'espace Schengen d'un demandeur d'asile est responsable de l'examen de sa requête**. Les demandes d'asile déposées dans les autres États membres peuvent ainsi être refusées, le demandeur est alors dans l'obligation de retourner dans l'État par lequel il est entré dans l'Espace Schengen.

Par conséquent, le traitement des demandes d'asile repose en majeure partie sur les États **situés aux frontières extérieures** de l'espace Schengen, entraînant depuis 2015 d'importantes divisions politiques entre États membres. Les pays en première ligne (Grèce, Italie) sont submergés tandis que d'autres États sont réticents à accueillir un grand nombre de personnes. De ce fait, le règlement de Dublin III est jugé **inégalitaire** et a été profondément remis en question depuis 2015.

la crise migratoire de 2015.

Depuis les années 2000, les États membres sont invités à faire preuve de plus de solidarité conformément au **principe de solidarité** qui les lie selon l'article 80 du TFUE. Aussi, la création en 2010 du **Bureau européen d'appui en matière d'asile** va en ce sens. Il s'agit de développer la **coopération entre les États membres**, de les aider à faire face aux flux réguliers de demandeurs d'asile et à mettre en œuvre la nouvelle législation européenne en la matière. Depuis juillet 2021, ce bureau est devenu l'**Agence de l'UE pour l'Asile**.

### **Le Fonds asile, migrations et intégration (FAMI) :**

Le règlement 16/4/2014 du Parlement et du Conseil européens permet le déblocage d'un nouveau fonds européen pour l'élaboration du RAEC : le Fonds asile, migration et intégration (FAMI), d'une hauteur de **302 milliards d'euros sur la période 2014-2020**.

Le FAMI contribue à la mise en œuvre d'une gestion efficace des flux migratoires, au niveau de l'UE. Pour y parvenir, 4 objectifs ont été fixés :

- Renforcer le régime d'asile européen commun
- Soutenir la migration légale et aider à l'intégration des migrants
- Mettre en place une stratégie de retour équitable et efficace
- Partager les responsabilités et solidarités entre les États membres

Tous les États membres de l'UE participent au FAMI (sauf le Danemark) et mettent en place des **programmes nationaux**. Le FAMI encourage également les États membres à coopérer entre eux pour mener des **actions communes**, au-delà des programmes nationaux, en octroyant un montant supplémentaire.

Enfin, l'Union européenne met également à disposition des États membres certaines ressources afin de les appuyer dans la mise en œuvre et la coordination des politiques d'accueil. Un **fonds européen pour les réfugiés** est également créé en 2000 et quelques années plus tard en 2008, le **Réseau européen des Migrations (REM)** voit le jour. Le REM permet aux différents acteurs en lien avec le droit d'asile de s'informer sur l'actualité des migrations et les politiques d'asile et d'immigration des différents États membres par le biais de points de contact.

L'Europe dispose donc d'un certain nombre d'outils au début de la crise. Malgré cela, plusieurs éléments expliquent l'insuffisance dans la gestion de l'arrivée des déplacés en grand nombre en 2015.

Ces instruments posent le principe de solidarité, mais **peu de réponses communes** sont réellement envisagées. Dans les années 1990, des tensions interministérielles entre les Affaires étrangères et intérieures se soldent par la mainmise de fonctionnaires de l'Intérieur et de la Justice sur les négociations

concernant Schengen et l'espace européen. Il en résulte que **les solutions adoptées en matière d'immigration sont essentiellement de nature policière**. De plus, le cadre de prise de décision adopté est davantage **intergouvernemental** que supranational, le Parlement européen n'étant colégislateur que depuis le traité de Lisbonne. Il n'existe ainsi **pas de véritable politique européenne des migrations** (notamment au sens d'une politique de marché du travail), alors que la population européenne y semble plutôt favorable dans les années 2000. La gestion des arrivées de migrants reste largement basée sur des politiques nationales. **Les procédures internes et les droits accordés varient d'un État à l'autre**. Le statut reconnu dans un État ne l'est pas dans un autre, rendant la mobilité intra-européenne difficile pour les demandeurs d'asile et les réfugiés.

De plus, la mise en œuvre du RÉAC par les États membres et la distribution des efforts manquent d'homogénéité. S'ajoute l'asymétrie du nombre de demandes d'asiles par État et **l'aspect profondément inefficace et inégalitaire du règlement de Dublin à la fois pour les demandeurs d'asile et les États**. L'incapacité de l'UE à mettre en place un réel système de partage de responsabilité contribue à maintenir un **environnement politique globalement hostile à la migration**.

Selon le **Conseil européen pour les Réfugiés et les Exilés (ECRE)**, l'application des systèmes de régulation européens au niveau national découle de choix politiques qui dépendent de multiples facteurs, notamment la perception de l'opinion publique, des relations avec les autres États membres, et des considérations politiques et légales vis-à-vis des pays d'origine. Ceci explique les **importantes disparités dans les consignes données aux agents en charge de l'application des directives sur le terrain**. Il en résulte un effet de « loterie » pour les demandeurs d'asile, par exemple les Irakiens ont 95% de chances de voir leur demande acceptée en première instance en Italie, mais seulement 26% en Suède et 8% en Bulgarie.

Ces observations laissent à penser que l'Europe aurait oublié qu'en vertu du droit international, **l'asile est non seulement un droit pour les individus, mais également un devoir pour les États**.

## Quelles mesures de l'UE en réaction à cette « crise » ?

C'est autour du cadrage d'un « trop plein » d'immigrants que se sont construites les réponses nationales et européennes à la « crise migratoire », avec pour **objectif principal la réduction du nombre d'entrées et d'installations** sur le territoire des États membres. L'UE a dû chercher des **compromis entre États « accueillants », partisans du « statut quo » et « non accueillants »**. Les solutions retenues s'articulent autour de **l'action sur les causes de l'émigration, la dissuasion, la fermeture des routes migratoires et refrontiérisation, la généralisation des expulsions, et la distinction non objective et non neutre entre des « réfugiés » légitimes et des « migrants » perçus comme illégitimes**.

## Le renforcement des frontières extérieures

Dans le contexte de la crise migratoire, la sécurité aux frontières extérieures de l'espace Schengen devient une priorité.

**Frontex**, dont la mission était jusqu'alors d'assister les États membres dans la mise en œuvre des règles communautaires relatives aux frontières extérieures, devient **l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes** (toujours communément appelée Frontex) en octobre 2016. Elle devient alors l'une des pierres angulaires de l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'UE (l'un des objectifs de l'UE définis dans le TUE art.3 paragraphe 2). Ses missions sont élargies, en plus du **contrôle des migrations** l'agence est désormais chargée d'appuyer les États dans **la surveillance et la gestion des frontières** et dans **la lutte contre la criminalité transfrontalière**. Ses **moyens sont renforcés** ; son budget passe de 143 millions d'euros en 2015 à 322 millions en 2020, tandis que le personnel augmente de 400 à 1000 membres, auxquels s'ajoutent 1500 gardes réservistes. Les agents opérationnels sont détachés auprès des États membres dont les frontières extérieures sont évaluées comme étant vulnérables.

Dans **l'Opération Triton**, Frontex surveille l'immigration illégale en Méditerranée centrale et le long des frontières du sud-est de l'UE. Frontex agit également en coopérations avec d'autres agences comme l'Agence européenne de sécurité sanitaire et le Centre satellitaire de l'Union européenne. Avec la mise en œuvre d'EUROSUR, le **programme « Sea horse Network »** consistant en une coopération de FRONTEX avec des pays tiers a été étendu à la Libye, le Maroc et l'Égypte afin de renforcer la détection de mouvements irréguliers transfrontaliers et donc, notamment, des bateaux d'immigrants irréguliers.

## La mise en place de hotspots

Pour compenser le déséquilibre entre États, l'UE a apporté son soutien dans la mise en place de hotspots, aussi appelés **“plateformes régionales de débarquement”** ou plus communément camps de demandeurs d'asile, notamment à la Grèce et à l'Italie. Ces lieux ont pour but d'aider les autorités des pays concernés à mieux gérer les flux migratoires arrivant sur leur territoire en regroupant les migrants, afin de régler les **formalités administratives** (enregistrement, identification, etc.). Une aide logistique est apportée au sein de ceux-ci, notamment par la mobilisation d'experts contribuant à **filtrer, identifier et enregistrer** les immigrants et les informer de leur droit à demander une protection internationale.

## Les programmes de relocalisation d'urgence et réinstallation volontaire

Le programme de relocalisation d'urgence est un dispositif temporaire et exceptionnel mis en place en septembre 2015. Il vise à **relocaliser des immigrés ayant manifestement besoin d'une protection internationale se trouvant dans les pays submergés par les arrivées vers d'autres pays de l'Union**. Selon le Bureau européen d'appui en matière d'asile, entre octobre 2015 et novembre 2017 quelques 31 500 personnes ont été relocalisées dans 24 pays participants via ce dispositif, majoritairement depuis la Grèce.

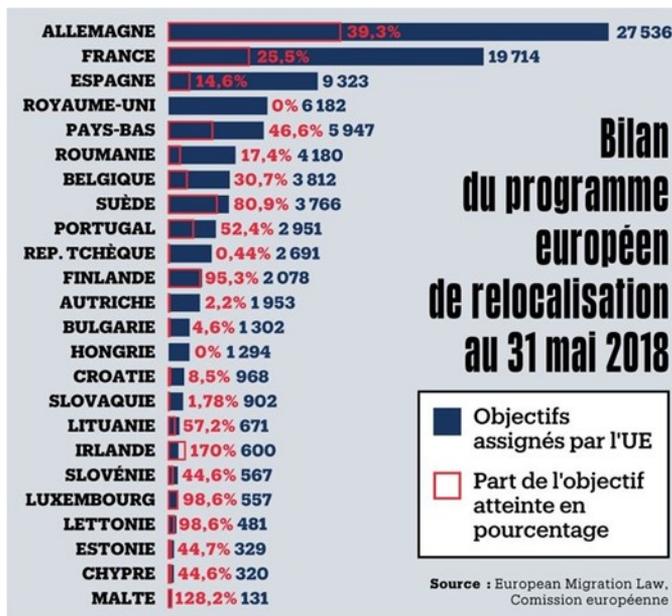
Le programme de réinstallation volontaire permet de **transférer des personnes reconnues comme réfugiées par le HCR se trouvant à l'extérieur de l'Union vers un État membre par voie légale**. Avec l'accord des États membres, ce programme de réinstallation volontaire s'inscrit dans la volonté de l'UE de créer des voies légales et plus sûres d'entrée sur son territoire, afin de notamment lutter contre les passeurs et les trafiquants. Il prévoyait le transfert et la possibilité de s'installer légalement pour 22 500 personnes en 2016 et 2017. En juillet 2017, 16 500 personnes avaient bénéficié de ce programme.

Dans le cas des personnes se voyant refuser le statut de réfugié l'UE prévoit le transfert dans les pays d'origine via une **procédure de retour**. D'après la Commission, en moyenne 370 000 demandes sont rejetées chaque année, mais seul **un tiers** des personnes concernées font effectivement l'objet d'une décision de retour dans leur pays d'origine.

### **Le système de quotas**

En mai 2015 la Commission européenne propose dans son « Agenda européen sur la migration » de mettre en place des quotas pour **coordonner la relocalisation des réfugiés** afin d'alléger leur prise en charge par l'Italie et la Grèce. Certains États se montrent **réticents**, à l'image de la Hongrie où la population rejette à 98% par référendum la possibilité pour l'UE d'imposer l'installation de migrants, et souhaiterait un système fonctionnant sur la base du volontariat. Cependant, un **système de quotas contraignant avec une clé de répartition**, soutenu notamment par l'Allemagne et la France, est lancé en septembre 2015 avec l'accord du Conseil après un vote à la majorité. Les déplacés sont alors répartis entre les États membres selon leur population et PIB, à l'exception des trois États qui bénéficient d'exemptions (« opt out ») en matière de politique migratoire : le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark. Une aide européenne de 6000€ par personne est également prévue.

Ce mécanisme de répartition avec quotas des migrants relocalisés entraîne de nombreuses protestations, en particulier parmi les pays du **groupe de Visegrad** (Pologne, Tchéquie, Slovaquie, Hongrie). En effet, la Hongrie et la Slovaquie lancent un recours devant la Cour de justice de l'UE pour s'opposer à ce mécanisme. Bien que la CJUE rejette leur recours en raison du principe de solidarité, il n'en demeure pas moins que ces **divisions entre certains États membres et l'UE** renforcent les mouvements populistes et eurosceptiques. De surcroît, ce système s'avère peu efficace. Les **quotas prévus ne sont pas suffisants pour** accueillir l'ensemble des arrivants. Au départ, le nombre de réfugiés envisagé est de 120 000 personnes, avant que le nombre ne soit encore abaissé à quelques 98 000, excluant de fait les migrants économiques. Par ailleurs, **peu d'États atteignent les chiffres prévus** par ces quotas et par le système de relocalisation. Deux ans après le lancement du dispositif seuls 28% des relocalisations ont eu lieu. En juin 2017, la Commission lance une procédure d'infraction à l'encontre de la Hongrie, de la République tchèque et de la Pologne auprès de la CJUE, qui reconnaît les manquements de ces États.



Libération, 14 juin 2018

Les réponses nationales sur l'accueil des migrants répondent à différents modèles :

- Les pays « accueillants », ayant atteint (voire dépassé) leur objectif ou du moins une part relativement élevée, comme la Suède ou la Finlande, avec respectivement 80,9% et 95,3% du quota atteint.
- Les pays entre-deux, qui bien qu'ils aient accueilli des migrants relocalisés, sont loin d'avoir atteint les quotas prévus, comme la France ou l'Allemagne, avec respectivement 25,5% et 39,9% des objectifs assignés remplis.
- Les pays qui ont accueilli très peu de migrants relocalisés ou ont refusé d'en accueillir, comme l'Autriche (2,2%), la Slovaquie (1,78%) ou la Hongrie qui n'a accepté aucun migrant relocalisé.

### La stratégie d'« externalisation » des politiques d'asile et d'immigration

La stratégie d'externalisation se base sur l'implication plus importante des pays d'origine et de transit des migrants dans le contrôle des flux vers l'Union européenne, aboutissant à la **négociation d'accords** entre l'UE et ses pays voisins, notamment des accords de réadmission. Par ces accords l'Union confie à ces pays la gestion de la migration, externalisant de fait une partie du contrôle de ses frontières.

En échange de cette délégation de la gestion migratoire, l'UE envoie des **fonds européens** (pouvant parfois passer par l'aide au développement, avec l'exemple de l'utilisation du Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, EUTF, visant à « s'attaquer aux causes profondes des migrations illégales ») ou encore des **équipements militaires** aux pays de transit et d'origine, afin de soutenir les infrastructures de contrôle frontalier des pays tiers, mais aussi leurs **capacités administratives et juridiques** dans l'accueil et le

traitement des demandes. Cette stratégie passe par la conclusion d'accords bilatéraux, facilitant notamment la **réadmission**, c'est-à-dire le retour des migrants en situation irrégulière vers le pays tiers.

## L'accord UE-Turquie

Les négociations entre l'UE et la Turquie au sujet du contrôle des migrations commencent dès 2013, mais les dispositifs mis en place se révèlent inefficaces lors de la crise de 2015. La coopération EU-Turquie est alors renforcée en 2015 pour établir un plan d'action commun à la frontière gréco-turque, afin de réduire l'afflux de migrants vers l'Europe. L'accord UE-Turquie est finalement signé en **mars 2016** et se décline en 9 points. On retient comme mesures phares :

- **Le retour vers la Turquie de migrants irréguliers présents en Grèce et passés par la Turquie ;**
- L'échange de migrants syriens entre la Grèce et la Turquie ;
- **La surveillance de la frontière par la Turquie** afin qu'aucune nouvelle route de migration irrégulière ne se crée en direction de l'UE ;
- La création d'un programme d'admission humanitaire volontaire avec la contribution des États membres de l'UE sur la base du volontariat ;
- L'engagement de l'UE à verser un total de **6 milliards d'euros** à la Turquie pour la gestion des réfugiés sur son territoire ;
- La promesse de libéralisation des **visas** pour les ressortissants turcs ;
- La relance du **processus d'adhésion** à UE de la Turquie ;
- La mise en place d'une collaboration entre les États membres, l'UE et la Turquie pour améliorer les conditions humanitaires en Syrie.

À partir de mars 2016, cet accord permet de faire passer le chiffre record **de 10 000 migrants enregistré en un seul jour en octobre 2015 à moins de 74 en moyenne par jour**. Cependant, il a fait l'objet de plusieurs remises en cause, notamment parce que la Turquie y est reconnue en tant que « pays tiers sûr » par l'UE, passant ainsi sous silence les critiques quant au **respect de l'État de droit et des droits humains** dans ce pays.

De nouveaux accords se développent à la suite de la « crise migratoire » de 2015 :

- En Afrique, les accords existants sont renforcés, avec l'Éthiopie, le Mali, le Soudan, le Nigeria, le Sénégal, la Tunisie, et surtout le Niger dont la coopération avec l'UE permet de réduire le flux de transit par le Sahara. Lors du sommet Europe-Afrique de La Valette de novembre 2015, de nouveaux instruments sont mis en place, dont le EUTF et le **Cadre pour les partenariats avec les pays tiers en matière de gestion des migrations**.
- Certains États européens tels que l'Italie, l'Allemagne et l'Espagne prennent l'initiative de compléter les accords conclus par l'UE par des **accords bilatéraux renforcés**. Un accord Espagne-Maroc existe depuis 2012. En février 2017, l'Italie et la Libye signent un nouvel accord dans lequel les deux pays s'accordent pour intercepter n'importe quel immigrant illégal en Libye qui serait transféré dans des

camps locaux avant d'être renvoyé dans son pays d'origine.

- La **démarche commune** (Joint Way Forward) sur la migration est signée entre l'UE et l'**Afghanistan** en octobre 2016. Elle se concentre sur les renvois vers le pays d'origine par avions coordonnés par Frontex, **sans approche globale de l'ensemble des mécanismes migratoires entre les deux territoires, et avec peu de protections pour les individus et les groupes vulnérables en particulier.**

Ces accords conduisent régulièrement l'UE à aider financièrement des États qui ne respectent pas les droits fondamentaux et l'État de droit, et à renvoyer des migrants vers ces pays. Selon le rapport Expanding the Fortress, sur les 35 pays privilégiés par l'UE pour l'externalisation de ses frontières, 17 sont des gouvernements autoritaires et seulement 4 sont (imparfaitement) démocratiques, 12 présentent un **« risque extrême » pour les droits de l'Homme**, les 23 autres présentant un risque élevé. En Turquie les migrants sont retenus sur le territoire dans des conditions déplorables, avec un accès limité aux services de base, et sont **utilisés comme moyen de pression** dans les négociations entre la Turquie et l'UE. En février 2020, la Turquie permet l'accumulation de migrants à la frontière grecque, afin notamment de forcer la main à l'UE qui freine le processus d'adhésion de la Turquie à l'UE et qui refuse de la soutenir dans sa guerre contre la Syrie.

### **Le nouveau pacte sur la migration et l'asile**

Dans le cadre de l'**Agenda européen en matière de migration** présenté par la Commission en 2015, celle-ci a émis des propositions en 2016 et 2018 visant à réformer le régime d'asile européen commun (RAEC). Le 23 septembre 2020, la Commission a finalement présenté un Nouveau Pacte sur la migration et l'asile, dit **« Dublin IV »**, un ensemble de nouvelles réformes législatives et non législatives de la politique migratoire censées remédier aux **« graves insuffisances »** des systèmes existants. Ces réformes portent sur le **remaniement du RAEC**, mais également sur la **lutte contre la migration illégale et contre la criminalité organisée** liée aux passeurs, sur les **retours, la réinstallation et l'admission humanitaire**, ainsi que sur **l'intégration**.

La répartition des migrants devrait fonctionner selon une **solidarité flexible**. Le management des frontières extérieures devrait être renforcé par des procédures plus efficaces, rapides, et en amont. Les **partenariats mutuellement bénéfiques avec les pays d'origine et de transit** doivent être renforcés. La réforme envisage une amélioration de la **coordination des stratégies nationales** et un **approfondissement de la politique migratoire de l'UE**, en reconnaissant le besoin de voies d'accès migratoires légales complémentaires, notamment selon des considérations de **mobilité du marché du travail**.

Le paquet de réformes proposé par la Commission doit être adopté par le Conseil et le Parlement européen pour entrer en vigueur au plus tôt fin 2021, ouvrant la voie à de nouveaux débats politiques. La nécessité d'une réforme qui **respecte les droits individuels et les ressources des États** fait consensus,

cependant des **blocages** sont apparus lors des négociations.

Pour certaines ONG et experts, le pacte semble être davantage une énième révision de Dublin plutôt qu'une refonte de la politique européenne de migration et d'asile. Les migrants et réfugiés n'ont pas été impliqués dans les réflexions. **La sécurité des frontières serait à nouveau priorisée sur l'accès à la protection internationale.** Les déséquilibres entre États pourraient ne pas être résolus, crainte exprimée par certains pays aux frontières extérieures dans une lettre commune en novembre 2020, qui demande un **mécanisme de solidarité plus clair et juste.** Les États du groupe de Visegrad se sont également exprimés en défaveur du projet présenté, car ils **refusent tout système de relocalisation ou de quotas.**

Malgré cette énième réforme, il n'est pas certain que les mesures envisagées permettent d'atteindre les racines du problème et de répondre aux enjeux profonds et humains de la crise.

# Les enjeux humanitaires de la crise

Les enjeux de la crise migratoire que connaît l'Union européenne comportent deux dimensions majeures. Dans un premier temps, l'Union et les États membres font face au défi de maintenir la fluidité de la libre circulation des personnes au sein de l'espace Schengen. Toutefois, la crise migratoire représente pour les États membres un défi sécuritaire et cela se traduit par un durcissement des politiques migratoires européennes qui amènent certains États à violer les droits humains qu'ils se sont pourtant engagés à respecter, et crée des conditions très défavorables pour les déplacés.

## Les conditions d'accueil des demandeurs d'asile

Si de nombreuses mesures sont prises depuis les années 2000 au niveau de l'UE pour créer une politique commune en matière d'immigration et d'asile, **l'harmonisation des conditions minimales d'accueil reste un défi majeur**. La hausse du nombre de demandes d'asile enregistrées dans les années 2014-2016 et les craintes (justifiées ou non) qu'elles ont suscitées ont nourri les **discours nationalistes autour du thème de la sécurité** (sécurité physique des personnes, sécurité de l'emploi) et d'une certaine conception de la justice sociale dans de nombreux États.

Les tensions politiques internes se traduisent au niveau national par un **abaissement des garanties minimales d'accueil** et **l'augmentation du recours aux mesures répressives** dans de nombreux pays européens. Les autorités judiciaires de la plupart des États membres s'opposent aux transferts vers la Hongrie pour protéger les demandeurs d'asile contre les détentions arbitraires et les refus de protection injustifiés. Mais en France la Cimade dénonce également l'augmentation des **placements en rétention** au cours des dernières années. Pour de nombreux acteurs politiques (nationalistes ou non), une amélioration marquée des conditions d'accueil et de l'octroi des titres de réfugiés créerait un « **appel d'air** » en encourageant de nouveaux départs pour l'Europe.

Malgré la reconnaissance des droits fondamentaux et la Directive sur les conditions d'accueil, les **conditions de vie et de dignité humaine dans les camps de migrants** qui se créent aux frontières et sur les territoires nationaux sont souvent déplorables. Certes, certaines mesures sont mises en œuvre, en matière de santé un tri rapide et superficiel est organisé pour identifier les **besoins médicaux** ou les risques épidémiques graves. Cependant, des maladies se propagent, voire réapparaissent, comme la tuberculose ou la rougeole, et 400 000 enfants souffrent de maladies entre 2015-2017, ce qui aurait pu être évité avec des actions de prévention. Les besoins en termes **d'assistance psychologique** sont également peu pris en compte.

La procédure de demande d'asile en application du règlement de Dublin représente elle-même un parcours éprouvant pour les migrants. Ceux-ci doivent faire face aux **procédures administratives parfois difficilement compréhensibles**, à l'**accès limité aux droits sociaux**, ainsi qu'à une **situation d'instabilité, d'incertitude et de crainte permanente**. Par ailleurs, les mécanismes de Dublin contraignent souvent les réfugiés à **demeurer dans des États qu'ils n'ont pas choisis comme pays de destinations**, quand bien même ils connaîtraient mieux la langue d'un autre pays ou auraient des connaissances ailleurs.

## Conséquences humanitaires sur le long terme

Les migrants se retrouvent piégés souvent dans des **trafics humains** que les États n'arrivent pas à stopper. Les itinéraires suivis par les migrants sont les mêmes que ceux qui suivent les flux de la traite d'êtres humains. L'ONUDC (Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime) indique dans son rapport de 2018 que 375 000 migrants ont été introduits clandestinement en 2016 par les trois principales routes méditerranéennes, générant entre **320 et 550 millions de dollars** de revenus pour les trafiquants par an. Le trafic humain a également lieu sur le territoire d'accueil du fait de la vulnérabilité particulière des migrants et de la puissance de ces réseaux criminels. En 2015, 40% des 21 000 **victimes d'exploitation sexuelle** en Europe sont d'origine extracommunautaire. Europol soutient les services d'investigation, mais les mesures de surveillance et de prévention restent insuffisantes.

Une deuxième conséquence de l'accueil déficient porte sur l'**exclusion des migrants de la société du pays d'accueil**. Les migrants qui arrivent sur le continent européen se retrouvent souvent en situation d'exclusion, car ils connaissent souvent très peu la culture, les institutions et surtout la langue du pays dans lequel ils viennent d'arriver, et les occasions de rencontrer la population locale sont peu nombreuses. Cela contribue à un **phénomène de communautarisme** qui ne favorise pas la perception positive par la société.

Enfin, un troisième constat est la **pauvreté** des personnes immigrées sur le territoire d'accueil. La majorité des migrants ne disposant pas de titres de séjour pour le pays dans lequel ils se trouvent, il leur est **pratiquement impossible de trouver du travail ou même un toit, ou encore d'avoir une protection médicale**. Ainsi, de nombreux migrants se retrouvent à la rue et sans réelles perspectives. Le **manque de place dans les centres d'hébergement** pour les migrants sans abri empêche l'accès à d'autres droits les plus basiques comme le droit à l'information. C'est également un danger de plus, car ils sont ainsi davantage exposés aux réseaux criminels.

## Le rôle majeur des acteurs non gouvernementaux dans la protection et l'intégration des migrants

L'action de multiples réseaux d'acteurs et d'initiatives privées européennes vise à pallier l'inefficacité

voire l'inaction des gouvernements dans la gestion de flux migratoires intenses, et de nombreuses ONG interviennent sur le terrain dans l'accueil des migrants.

- **Sauvetage en mer**

Les migrants arrivant en mer, notamment d'Afrique du Nord, se retrouvent confrontés à un périple très difficile, auquel bon nombre d'entre eux ne survivent pas. L'intervention des ONG est alors essentielle pour aider ces migrants bloqués en mer, souvent dans des **embarcations de fortune** et sans autorisation d'accoster. Les ONG leur évitent le naufrage, fournissent nourriture, eau et soins médicaux, et tentent de les déposer en sécurité sur la côte.

Ces navires de sauvetage font parfois face à l'**interdiction d'accoster**. En 2018 l'Aquarius, bateau de SOS Méditerranée qui s'est vu refuser l'autorisation de débarquer dans plusieurs États, erre en mer pendant des semaines avec des milliers de migrants à son bord. L'intervention des ONG dans ce domaine est une autre preuve de la défaillance de la solidarité entre les États européens dans la politique migratoire et humanitaire. Aujourd'hui de nombreuses ONG sont criminalisées pour leurs sauvetages en mer, car ils s'effectuent **sans autorisation**.

### SOS Méditerranée

SOS Méditerranée est un réseau européen regroupant des associations humanitaires nationales d'Allemagne, d'Italie et de France. Ce réseau porte secours aux migrants en Méditerranée, afin d'éviter une catastrophe humanitaire aux portes de l'Europe. Ce réseau résulte d'une **mobilisation citoyenne**, en réaction à l'inaction des gouvernements, et à la réponse militaire de l'UE face aux naufrages des embarcations des migrants qui tentent la traversée la Méditerranée. Pour répondre à cette urgence humanitaire internationale, SOS Méditerranée a développé des **partenariats avec d'autres ONG**, notamment Médecins Sans Frontières.

Le réseau pose aussi la question de la **complexité du droit relatif aux actions de sauvetage de migrants** en mer Méditerranée, car ses actions sont au carrefour de plusieurs cadres juridiques (droit maritime, droit d'asile, droit des migrations, droit de l'humain, etc.). Il apparaît dès lors difficile de mettre en œuvre une politique commune et cohérente spécifique à cet espace.

- **Lutte contre la pauvreté**

De nombreuses ONG sont spécialisées dans la fourniture de soins, mais également de produits alimentaires de base. Par ailleurs, les centres d'accueil nationaux étant souvent complets, les ONG sont là pour trouver des solutions pour que les migrants ne se retrouvent pas à la rue et se chargent donc de contacter auberges et hôtels afin de leur trouver un abri. De **nouvelles ONG dédiées** se créent parfois dans les villes où se forment les **campements de fortune** comme autour de Calais, afin d'y rendre les conditions sanitaires et les abris plus dignes.

Certaines **municipalités et préfetures** se montrent cependant hostiles à l'installation de tels camps et

ordonnent parfois leur démantèlement. À Calais, un décret préfectoral interdit la distribution de nourriture aux migrants dans la logique du « **délit de solidarité** », afin de ne pas encourager l'installation des migrants sur le territoire. Une coalition d'ONG s'opposant à ces interdictions obtient des décisions de la CEDH et du Conseil consultatif national pour les droits de l'Homme en leur faveur, qui ne peuvent cependant rien imposer à l'État.

- **Lutte contre le trafic de migrants**

Les ONG jouent premièrement un rôle de **sensibilisation** auprès de potentiels migrants, mais également auprès de l'ensemble de la société civile. D'autre part, certaines mettent à disposition des **centres d'accueil et d'aide** pour les victimes de la traite afin de leur procurer une protection, de les informer sur leurs droits et leurs aides possibles, mais également de leur apporter une aide à la réinsertion dans la société.

- **Assistance dans les demandes de protection**

Les ONG favorisent **l'accès des migrants et demandeurs d'asile à leurs droits**. Les ONG font le lien entre le réfugié et l'instance qui accorde la protection. Il est très difficile pour un migrant de déposer une demande d'asile en ne connaissant ni la langue, ni la procédure, ni ses droits. Les ONG les aident alors à **formuler leur demande**. Par exemple en France, pour que la protection qui résulte de ce statut lui soit accordée, le demandeur d'asile doit déposer une demande à l'**OFPRA** (Office français de Protection des Réfugiés et Apatrides) auprès d'une préfecture. C'est alors l'OFPRA ou la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) qui décident ou non de leur accorder le statut de réfugié.

D'autre part, de nombreuses ONG sont spécialisées dans **l'aide juridique** gratuite, c'est-à-dire qu'elles fournissent toutes les informations nécessaires sur les droits et devoirs. Elles aident également à formuler une dénonciation ou toute autre requête devant les instances légales. Cette assistance est essentielle, car de nombreux migrants vivent dans la précarité et n'ont pas les moyens de se rendre chez un avocat pour faire une requête, mais également car ces ONG disposent souvent de **traducteurs**, élément souvent défaillant dans les instances étatiques.

- **Intégration des migrants**

Les ONG comblent un certain vide dans l'accompagnement de **l'intégration économique et sociale** des migrants. Tout d'abord, de nombreuses associations ont pour objectif l'intégration linguistique des migrants et mettent en place des **cours de langue**, car la compréhension de la langue du pays d'accueil est essentielle à la régularisation et l'intégration. Ensuite, elles peuvent s'impliquer dans **l'aide sociale**, c'est-à-dire les aider à trouver un logement ou encore un emploi pour ceux disposant d'un permis de travail.

Enfin, elles servent de **point de repère dans la société** dans laquelle les migrants viennent d'arriver et proposent souvent des activités physiques ou artistiques qui leur permettent de faire des rencontres et d'échanger avec les habitants locaux.

- **Le rôle des communes**

Un certain nombre de **communes** s'impliquent également dans le soutien et l'intégration des migrants en considération de leur **obligation de permettre des conditions de vie décentes pour l'ensemble des personnes présentes sur leur territoire**. Certains élus **s'engagent politiquement** en interpellant les autorités gouvernementales ou en parrainant des demandeurs d'asile. Certaines villes proposent des **solutions d'hébergement temporaires** et des points d'accueil et d'information. D'autres jouent un rôle essentiel de **coordination entre l'ensemble des acteurs de terrain** afin de mutualiser les efforts et de créer des parcours d'accompagnement efficaces et cohérents. Afin, certaines municipalités considèrent l'intégration des migrants dans ses dimensions les plus larges, non seulement économique, mais également sociale, culturelle et politique. Les cultures d'origines des réfugiés sont mises en avant lors de **festivals interculturels**, et dans un nombre croissant de villes des **conseils consultatifs des résidents étrangers** permettent une participation démocratique et une implication dans les affaires locales afin de remédier à l'absence de droit de vote.

- **Programmes européens pour l'intégration des migrants dans les régions transfrontalières**

On observe depuis 2018 une prise en main conjointe du problème de l'accueil et de l'intégration des migrants par certaines collectivités territoriales et associations au travers de programmes INTERREG de l'UE, axés sur la mise en place de coopération entre acteurs frontaliers. C'est le cas du projet AB Réfugiés, un projet de coopération transfrontalière entre les Hauts-de-France, la Wallonie et les Flandres occidentales.

## Le projet AB Réfugiés

Le **Projet AB Réfugiés** est né d'un constat commun : les Hauts-de-France, la Wallonie et les Flandres occidentales font face à des difficultés similaires concernant l'accueil et l'intégration des migrants . Trois associations et trois administrations publiques se sont regroupées au sein **d'un partenariat français, wallon et flamand**. Celui-ci a pour but de favoriser l'intégration des immigrés dans leur pays d'accueil, notamment en les **accompagnant dans leurs démarches administratives et dans leur parcours vers l'emploi**. Les équipes belges et françaises assurent aussi un suivi psychologique et offrent des services d'interprétariat, voire de formation linguistique.

La mise en réseau des structures belges et françaises permet ainsi l'échange de bonnes pratiques, l'identification plus juste des besoins, et de gagner en efficacité afin de parvenir à leur objectif commun . L'aspect transfrontalier du projet est primordial : les équipes sur le terrain peuvent intervenir à la fois en France et en Belgique, ce qui participe à l'effacement de l'effet frontière dans le marché de l'emploi de cette région.

Les enjeux de la crise migratoire que connaît l'Union européenne comportent ainsi de multiples dimensions et enjeux. Il s'agit d'un **défi à la fois sécuritaire et humanitaire, entre préoccupations de politiques intérieures et extérieures, qui met en jeu la libre circulation et la cohésion européenne.**

# Bibliographie complémentaire :

## Articles scientifiques :

Akkerman, M., Transnational Institute (collaboration Stop Wapenhandel), Expanding the Fortress. The policies, the profiteers and the people shaped by EU's border externalization program, 11 Mai 2018, Ed. Nick Buxton

Akoka, K., « Crise des réfugiés ou des politiques d'asile », *lavedesidees*, 31/05/16 [en ligne], consulté le 12/05/2021.

Blanchard, E., Rodier, C., « « Crise migratoire » : ce que cachent les mots », *Plein droit*, 2016/4 (n° 111), p. 3-6.

Chiron, P., "Les politiques migratoires européennes à la frontière du droit", dans *Observatoire des questions humanitaires*, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), Paris, 2017.

Dumont, G-F., « L'immigration en Europe au milieu des années 2010 : « une crise migratoire » ? », *Population & Avenir*, 2019/4 (n° 744), p. 3-3.

Guiraudon, V., « Schengen : une crise en trompe l'œil », *Politique étrangère*, 2011/4 (Hiver), p. 773-784.

Rodier, C., « Externalisation du contrôle des flux migratoires : comment et avec qui l'Europe repousse ses frontières », *Migrations Société*, vol. 116, no. 2, 2008, pp. 105-122.

Tardis, M., « L'UE est-elle prête pour les prochains défis migratoires ? » dans *Politique étrangère*, Institut Français des Relations Internationales (IFRI), Paris, 2019.

## Articles de presse :

« L'Europe et les migrations, des chiffres pour comprendre », Agence France-Presse, European Data News Hub [en ligne], 29/04/19 (consulté le 14/04/21). Disponible sur : <https://ednh.news/fr/leurope-et-les-migrations-des-chiffres-pour-comprendre/>

« Immigration : comprendre le règlement de Dublin en 3 questions », *Le Monde*, 13.6.2018. Disponible sur : [https://www.lemonde.fr/europe/article/2018/06/07/comprendre-le-reglement-dublin-en-3-questions\\_5311223\\_3214.html](https://www.lemonde.fr/europe/article/2018/06/07/comprendre-le-reglement-dublin-en-3-questions_5311223_3214.html)

« Les quotas migratoires proposés par l'UE », *Le Monde*, 7.9.2015. Disponible sur : [https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/09/07/les-quotas-migratoires-proposees-par-l-ue\\_4747857\\_4355770.html](https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/09/07/les-quotas-migratoires-proposees-par-l-ue_4747857_4355770.html)

## Rapports et communications:

Commission Européenne, 23.9.2020, Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile, COM (2020) 609 final, Bruxelles

Conseil de l'Europe et Conférence des OING, Traitement des migrants, des réfugiés et des ONG défendant leurs droits. Des constats à l'action, Synthèse du débat d'actualité du 24 juin 2016 (session d'été 2016), 2016. Disponible sur : <https://rm.coe.int/16806a4aa5>

ECRE (2018), "To Dublin or not to Dublin? ECRE's assessment of the policy choices undermining the functioning of the Dublin regulation, with recommendations for rights-based compliance", Policy Note #16

Institut Robert Schuman, « Comprendre le nouveau pacte sur la migration et l'asile » [en ligne], 16/11/20 (consulté le 18/03/21). Disponible sur : <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0577-comprendre-le-nouveau-pacte-sur-la-migration-et-l-asile>

UNODC, Global Study on Smuggling of Migrants, United Nations publication, New York, 2018. Disponible sur : [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glosom/GLOSOM\\_2018\\_web\\_small.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glosom/GLOSOM_2018_web_small.pdf)

Sitographie :

Basilien-Gainche, M-L. (2011), « La remise en cause des accords de Schengen », CERISCOPE Frontières [en ligne]. Disponible sur : <http://ceriscope.sciences-po.fr/content/part2/la-remise-en-cause-des-accords-de-schengen>

Commission européenne, « Eurosur » [en ligne], (consulté le 9.11.2019). Disponible sur : <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/eur>

Conseil européen et Conseil de l'UE, « Politique migratoire de l'UE » [en ligne] (consulté le 15.11.2019). Disponible sur : <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/migratory-pressures/>

Migratory routes, Frontex [en ligne], consulté le 9.11.2019. Disponible sur : <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/western-mediterranean-route/>

OIM, « Termes clés de la migration » [en ligne], consulté le 15/03/21. Disponible sur : <https://www.iom.int/fr/termes-cles-de-la-migration>

Parlement européen « Schengen : comprendre l'espace européen sans frontières » [en ligne], 28.6.2019 (consulté le 10.11.2019). Disponible sur :

Toute l'Europe, "Solidarité européenne et externalisation de la politique migratoire" [en ligne], (consulté le 10.11.2019). Disponible sur : <https://www.touteurope.eu/actualite/solidarite-europeenne-et-externalisation-de-la-politique-migratoire-par-corinne-balleix.html>