

# La naissance chaotique d'une Europe forteresse

La question migratoire a creusé le fossé entre l'ouest et l'est de l'UE et a contribué à l'essor des partis islamophobes

BRUXELLES - bureau européen

Angela Merkel, en août 2015 : « *Nous y arriverons* » ; Matteo Salvini, en août 2018 : « *Nous ne serons plus le camp de réfugiés de l'Europe, le bon temps est terminé pour les clandestins.* » Ces déclarations – l'une faite au moment où l'Allemagne décidait d'accueillir 800 000 demandeurs d'asile, l'autre quand l'Italie voyait un dirigeant d'extrême droite, confondant réfugiés et sans-papiers, être nommé ministre de l'intérieur et vice-président du conseil – marquent les deux temps de la « crise migratoire » qu'a traversée l'Europe. Un événement-clé « *qui a illustré à la fois le manque de solidarité mais aussi l'impréparation des Etats et des institutions face à des phénomènes prévisibles et donc appelés à se reproduire* », relève Thomas Gomart, directeur de l'Institut français des relations internationales et auteur de *L'Affolement du monde* (Tallandier, 320 p., 20,50 euros).

On ignore en fait si ce thème pesera plus que d'autres – comme le climat, les enjeux sociaux ou le Brexit – sur le comportement des électeurs, lors du scrutin européen fixé du 23 au 26 mai. Une série d'études nationales offrent en effet des résultats contradictoires. Il est clair, en tout cas, qu'une partie de l'opinion a eu le sentiment que les mouvements migratoires étaient mal – ou pas du tout – contrôlés et que cela a augmenté son sentiment d'« *insécurité identitaire* », selon la formule de l'ancien ministre des affaires étrangères Hubert Védrine. Résultat : un désamour accru de ces citoyens pour l'Europe, lié à la conviction qu'elle est décidément, faute de réponse commune, incapable d'être efficace.

Le tout, utilisé par des responsables politiques qui, à l'Est comme à l'Ouest, ont exploité les peurs, dénoncé « *l'Europe passoire* » et parlé d'« *invasion* », ne pouvait que susciter des crispations, traduites par la progression de partis islamophobes au cours de diverses élections ré-

centes. Même en Belgique, où l'extrême droite est pourtant peu représentée et où la proportion d'étrangers hors UE est inférieure à la moyenne européenne (celle-ci se situe à 4,4 %), 56 % des personnes interrogées lors d'un récent sondage jugeaient que leur pays accueille trop de demandeurs d'asile, et 49 % d'entre elles pensent qu'ils doivent être renvoyés dans leur pays, même s'il s'agit de dictatures.

## « Rébellion de l'électorat »

« *La crise migratoire nous fait prendre conscience que les loyautés nationales, jadis considérées comme mortes et enterrées, font aujourd'hui leur retour, comme pour se venger de l'optimisme naïf jadis nourri* », commente le politologue bulgare Ivan Krastev, auteur du *Destin de l'Europe* (Premier Parallèle, 2017). Pour M. Krastev, c'est la question migratoire qui marque aussi le mieux « *la rébellion de l'électorat contre les élites méritocratiques* ». Ces élites incarnées par les fonctionnaires des institutions bruxelloises censés avoir perdu le contact avec le « monde réel ».

En 2014, Jean-Claude Juncker, alors candidat à la présidence de la Commission, avait eu une intuition : le thème d'une politique migratoire « *efficace, juste et solide* » était l'une de ses dix priorités politiques. Il ne pouvait toutefois mesurer l'importance que ce sujet allait prendre.

Après les crises grecque et ukrainienne, en parallèle à celle du Brexit, la Commission décrite comme celle « *de la dernière chance* » par son président, allait donc devoir gérer – ou tenter de gérer – une situation susceptible de bousculer un peu plus cette Europe déjà incertaine quant à ses capacités à maîtriser son destin. A-t-elle réussi ? Un récent rapport des services d'étude du Parlement européen lui accorde une note de 6 sur 10 environ, résultant de l'analyse des quarante-deux (!) propositions sur la question migratoire que la Commission a formulées.

Vingt-quatre d'entre elles ont été adoptées – et pas toujours mi-

ses réellement en pratique. « *La Commission a sans doute commis des erreurs, comme avec ses plans obligatoires de relocalisation. Mais la crise est clairement imputable aux Etats membres, qui ont freiné, ou bloqué certaines solutions* », estime Philippe De Bruycker, professeur à l'Université libre de Bruxelles et spécialiste de la migration.

La Commission entendait agir sur plusieurs fronts : des mesures d'urgence pour faire face aux flux massifs, des mesures à plus long terme pour contrer la migration illégale et favoriser une migration « *légitime et ordonnée* », développer des « *partenariats* » avec les pays d'origine et de transit. Ceux-ci ont notamment pris la forme d'accords de réadmission (23 à ce stade) pour les déboutés du droit d'asile, et de collaboration à des

**DEPUIS 2015, 730 000**

**PERSONNES ONT  
ÉTÉ SAUVÉES EN  
MÉDITERRANÉE. MAIS  
L'HISTOIRE RISQUE  
PLUTÔT DE RETENIR QUE  
14 000 Y SONT MORTES**

missions navales de contrôle en Méditerranée.

Bruxelles espérait aussi favoriser une politique commune de l'asile, et cela aura été l'un de ses échecs les plus marquants : les plans de redistribution des réfugiés arrivés en Grèce et en Italie ont été mis à mal par le veto de la Pologne, la Hongrie et de la République tchèque. Quelque 35 000 demandeurs d'asile seulement ont été relocalisés au sein de l'UE alors qu'un projet approuvé en septembre 2015 tablait sur 160 000. Quant à la réforme du règlement de Dublin, qui pourrait entraîner davantage de solidarité en ne faisant plus peser toute la charge des admissions sur les pays de première arrivée, elle bute depuis trois ans sur les divisions au sein des Etats membres.

Si on estime que 730 000 personnes ont été sauvées en Méditerranée depuis 2015, l'histoire risque plutôt de retenir que 14 000 personnes tentant de gagner l'Europe y sont mortes. Les Nations unies et diverses ONG continuent quant à elles de dénoncer la priorité accordée au contrôle des frontières, les entorses au principe du non-refoulement et une politique de retour

forcé. L'exemple le plus cruel du glissement de la politique communautaire est sans doute venu du quasi-abandon, en mars dernier, de l'opération navale « *Sophia* », qui a permis de sauver 45 000 migrants au large de la Libye : les Etats ont décidé de la prolonger mais elle est désormais privée de bateaux, faute d'un accord entre les pays – dont l'Italie de M. Salvini – pour le débarquement des personnes qui seraient recueillies.

## L'UE en « dépopulation »

« *L'Europe forteresse* » est-elle née pour rassurer une opinion inquiète ? Le thème du contrôle des frontières extérieures est, en tout cas, devenu omniprésent avec la transformation de l'agence Frontex en un véritable organe de contrôle, doté de 10 000 agents (on parlait de 15 000 seulement en 2016). Les systèmes de contrôle ont, eux, été massivement renforcés et interconnectés : Schengen Information System, Visa Information System, mécanisme d'entrées/sorties, Etias – pour le contrôle des voyageurs exempts de visas pour entrer dans l'Union.

Les plans pour une politique migratoire globale, censée répondre aux défis du vieillissement, de la démographie déclinante ou du manque de main-d'œuvre dans certains secteurs, semblent, eux, oubliés. Une donnée majeure est d'ailleurs passée inaperçue : au plus fort de la crise, en 2015, l'UE est entrée « *en dépopulation* », souligne M. Gomart : pour la première fois, elle connaissait un nombre de décès supérieur à celui des naissances. ■

**JEAN-PIERRE STROOBANTS**

# Les pays de l'UE se déchirent sur le sort des migrants « dublinés »

Entre 2014 et 2018, les pays de l'Union européenne ont rejeté 1,5 million de demandes d'asile, multipliant le nombre de personnes sans statut

**C**ombien sont-ils ? Se plonger dans la statistique européenne pour rendre compte de la « crise migratoire » qu'a connue le continent au cours de la dernière législature, c'est se confronter à des données partielles. On sait que, entre 2014 et 2018, les 28 Etats membres de l'UE ont enregistré plus de 4,5 millions de demandes d'asile, dont plus du quart pour la seule Allemagne. Un chiffre à regarder avec prudence. « *On sait comptabiliser les demandes, mais pas les personnes et il y a un nombre de doublons non marginal qu'on est incapable d'estimer aujourd'hui*, prévient Jamil Addou, directeur du Bureau européen d'appui en matière d'asile. *Cela limite notre capacité à avoir un tableau fidèle de la situation.* »

Sur la même période, 2,1 millions de décisions positives de protection ont été prises. Aujourd'hui, plus de 878 000 procédures demeurent en cours d'examen. L'Allemagne concentre à elle seule près de 380 000 procédures pendantes. Qu'est devenu le million et demi de personnes à qui des refus de protection internationale ont été notifiés ? En principe, elles font l'objet de mesures de retour dans leur pays ou elles tentent d'autres voies de régularisation. Mais, bien que le phénomène soit impossible à quantifier précisément, on sait qu'une part non négligeable d'entre elles se trouve aujourd'hui dans les méandres du règlement de Dublin : pour ne pas être expulsées, elles tentent leur chance dans un autre pays, en contournant la règle selon laquelle seul l'Etat membre par lequel elles sont entrées en Europe est responsable de l'examen de leur situation.

En réalité, au terme de six à dix-huit mois d'attente, un migrant peut déposer une demande d'asile dans un autre Etat de l'UE. Ces cohortes de « dublinés » sont devenues le principal problème de la politique migratoire européenne. « *C'est un sujet très discuté au conseil* », reconnaît Jamil Addou, alors que les chiffres des arrivées irrégulières sur le continent ont atteint le niveau le plus faible depuis cinq ans – 150 000 en 2018.

## Un pays de rebond

L'an dernier, près de 240 000 demandeurs d'asile qui ont été enregistrés dans un Etat de l'UE avaient déjà été enregistrés auparavant dans un premier Etat membre. Avec plus de 77 000 cas, la France arrive en tête de ces mouvements secondaires, devant l'Allemagne. La France est ainsi devenue un pays de « rebond ». Un tiers des demandeurs d'asile en France sont des « dublinés », en provenance d'un autre pays européen.

Cette tendance a peu de chance de s'inverser, compte tenu notamment des flux en provenance d'Allemagne, qui a rejeté plus d'un demi-million de demandes d'asile depuis 2014, mais aussi d'Italie, où le ministre de l'intérieur, Matteo Salvini (extrême droite), a drastiquement durci les conditions d'accueil. « *Il y avait en 2018 entre 150 000 et 200 000 migrants en Italie susceptibles de partir*, confie une source policière à Paris. *On observe depuis un moment un phénomène de déstockage.* »

Conséquence de cette situation : les Etats se crispent autour de la renégociation du règlement de Dublin. La Commission européenne voudrait allonger à huit ans la durée de responsabilité du pays d'entrée, sans y parvenir jusque-là. En revanche, « *nous avons progressé dans notre travail avec les pays d'origine sur le retour* », fait valoir Dimitris Avramopoulos, commissaire européen chargé des migrations.

Des accords de réadmission existent désormais entre l'UE et 23 pays, dont l'Afghanistan, la Guinée et le Bangladesh. Mais le taux global de retour effectif est faible : 36 % des migrants en situation irrégulière ayant reçu l'ordre de quitter le territoire de l'UE s'y sont

## « NE FAUT-IL PAS REGULARISER LES GENS QUI NE REPARTIRONT PAS ? »

**ERIC PLIEZ**  
président du Samusocial  
de Paris

effectivement conformés en 2017. Cela situation tient à de multiples facteurs : la difficulté d'obtenir des pays d'origine les documents de voyage nécessaires aux expulsions, la situation sécuritaire de ces pays qui fait peser un risque sur la vie des personnes, certaines lenteurs administratives, des erreurs de procédure, les garanties juridiques qui entourent le recours à la rétention...

Pendant ce temps, des personnes errent en Europe, en quête du pays qui leur donnera des papiers, le sésame pour une vie nouvelle. En France, des associations ont récemment demandé un moratoire sur l'application du règlement de Dublin pour résorber les campements parisiens dans lesquels sont décomptés deux tiers de « dublinés », qui attendent l'expiration du délai de six à dix-huit mois au terme duquel ils pourront déposer une demande d'asile.

« *Dublin est un drame politique et humain* », appuie Pascal Brice, l'ancien directeur de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides, qui plaide par ailleurs pour la création d'un statut humanitaire nouveau pour ceux qui ne relèvent pas de l'asile mais qui, de toute évidence, ne retourneront pas dans leur pays. « *Il faudrait imaginer un autre système de protection*, abonde Carine Rolland, de Médecins du monde. *Ces gens ne sont pas si nombreux et méritent un avenir. On les rend dingues et, au final, ils restent, mais ils mettent de plus en plus de temps à s'intégrer.* »

« *Ne faut-il pas régulariser les gens qui ne repartiront pas ?* », demande à son tour Eric Pliez, qui constate que 70 % des gens hébergés par le Samusocial de Paris, qu'il préside, sont des « ni-ni », ni expulsables – parce qu'ils ont des enfants scolarisés par exemple – ni régularisables. « *Cela libérera des places et du budget. On pourrait être pragmatiques.* » Le sujet semble relever pour le moment de l'impensable. « *Vu l'ambiance européenne, je n'y crois pas du tout* », balaye d'un revers de main un cadre du ministère de l'intérieur. Toutes les capitales craignent de donner un signal en annonçant des

régularisations.

## Titre de « tolérance » temporaire

En Allemagne, le conseil de ministres a adopté en décembre 2018 un projet de loi prévoyant de délivrer plus facilement des titres de séjour aux migrants déboutés de l'asile s'ils ont travaillé au moins dix-huit mois. Environ 180 000 migrants sont actuellement menacés d'expulsion et restent sur le territoire avec un *Duldung*, un titre de « tolérance » temporaire en attendant leur renvoi. Leur régularisation partielle est réclamée par les sociaux-démocrates, mais est toutefois depuis bloquée au Parlement par la droite. « *Il n'est pas question de faire une régularisation massive* », proteste la chargée d'intégration bavarroise, Gudrun Brendel-Fischer, élue de la CSU.

« *Tous les politiques ont peur de l'appel d'air*, reconnaît un ancien préfet en France. *Tous les pays sont en train de virer à l'extrême droite, donc il faut faire très attention à ne pas alimenter cela.* » En France, la dernière régularisation importante remonte au gouvernement de Lionel Jospin de 1997 et avait concerné quelque 80 000 personnes. Les régularisations à titre « exceptionnel » se font aujourd'hui à la discrétion des préfets. Ceux-ci s'appuient sur des circulaires gouvernementales, qui fixent des critères de résidence, d'insertion professionnelle ou familiale.

La dernière, la circulaire « Valls », remonte à 2012 et représente aujourd'hui environ 30 000 délivrances de titres par an. « *La seule perspective pour les déboutés, c'est de tenir le coup, de réussir à s'intégrer, à scolariser les enfants, à trouver un patron bienveillant pour réussir à convaincre la préfecture au bout de plusieurs années* », résume Lise Faron, de la Cimade (association de solidarité active et de soutien politique aux migrants). « *On est en train de basculer dans du grand n'importe quoi*, prévient un haut fonctionnaire, favorable à des régularisations. *Avec environ 55 000 déboutés de l'asile par an, cela devient ingérable.* » ■

**JEAN-BAPTISTE CHASTAND  
ET JULIA PASCUAL**