

L'UE est-elle prête pour les prochains défis migratoires ?

Par **Matthieu Tardis**

Matthieu Tardis est chercheur au Centre migrations et citoyennetés de l'Ifri.

L'Union européenne a certes répondu à l'arrivée massive de migrants en 2015, mais avec des mesures de court terme, et qui ont creusé les divisions entre pays membres. Elle reste aujourd'hui divisée sur l'analyse même du problème migratoire pour l'avenir, et n'a pas mis en place les dispositifs qui permettraient de répondre à de nouvelles crises. Ce sont les mécanismes de décision de l'Union, les principes mêmes de son action, ainsi que sa crédibilité internationale, qui sont ainsi mis en cause.

politique étrangère

La crise de l'Union européenne (UE) ouverte avec l'arrivée irrégulière d'un million de personnes sur les côtes européennes en 2015 ne cesse de créer des effets, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union. Pourtant, l'élément déclencheur de cette séquence, communément qualifiée de « crise des réfugiés » ou de « crise migratoire », semble avoir pris fin. Les indicateurs utilisés pour déterminer le caractère exceptionnel du phénomène migratoire sont retombés aux niveaux antérieurs à 2015.

Les chiffres des arrivées irrégulières sur les côtes méditerranéennes ont à peine concerné 140 000 personnes en 2018 et, selon les données du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), cette tendance à la baisse se préciserait pour l'année 2019¹. De même, avec 580 000 premières demandes d'asile enregistrées en 2018², la situation est comparable à celle de 2014.

Un premier constat serait que l'UE a survécu à la crise. Schengen est toujours en place et les systèmes d'asile des pays les plus impactés

1. « Most Common Nationalities of Mediterranean Sea and Land Arrivals From January 2019 », *Operational Portal*, disponible sur : <<https://data2.unhcr.org>>.

2. Eurostat, « 580 800 primo-demandeurs d'asile enregistrés en 2018, en baisse de 11 % par rapport à 2017 », Communiqué de presse, 14 mars 2019.

– l’Allemagne et la Suède – ne se sont pas effondrés. Pourtant, la question migratoire reste au cœur des préoccupations des responsables européens. On lui attribue la montée des extrêmes droites, bien que dans nombre de pays celle-ci soit antérieure à 2015. Or, cette montée, avec l’enjeu environnemental, a été le principal marqueur des élections européennes de mai 2019. Vingt ans après le sommet de Tampere qui a lancé la politique commune d’asile et d’immigration, le chantier reste donc ouvert. L’appel à un nouveau pacte pour la migration et l’asile formulé devant les députés européens par Ursula von der Leyen le 16 juillet 2019 souligne que la question migratoire demeurera un sujet prioritaire pour la nouvelle Commission européenne.

Les responsables européens semblent avoir réalisé que, face aux désordres géopolitiques mondiaux mais également environnementaux, les défis migratoires sont devant eux. Mais la crise de 2015 a creusé des fissures tellement profondes entre pays européens qu’on peut craindre qu’une nouvelle crise migratoire provoque un effondrement de l’édifice européen. Les États membres sont-ils dès lors mieux préparés collectivement à un nouvel afflux de migrants ? Autrement dit, ont-ils appris de leurs erreurs ?

Pour répondre à cette question, au-delà du bilan des mesures adoptées depuis 2015³, on interrogera leur efficacité et leurs effets sur la position de l’Union européenne face aux défis qui fracturent la planète. Sans se lancer dans l’impossible prospective des flux migratoires, on questionnera la capacité de l’UE à évaluer les risques liés à ces migrations. Et d’analyser dans quelle mesure le traitement de la « crise migratoire » peut affaiblir à la fois la position de l’UE face aux pays tiers, et le processus d’intégration européenne lui-même.

L’Union européenne et l’évaluation des risques migratoires

Ceux qui travaillaient sur les questions d’asile et d’immigration n’ont pu être totalement surpris de l’urgence humanitaire et du chaos politique de l’été 2015. Ces derniers résultaient de deux facteurs concomitants, pas inconnus des responsables européens. Le conflit syrien avait

3. De nombreuses études ont été publiées sur les dimensions internes ou externes des politiques européennes d’asile et d’immigration. Voir notamment, M. Tardis, « L’asile en Europe : un avenir incertain », in T. de Montbrial et D. David (dir.), *RAMSES 2017. Climat, une nouvelle chance ?*, Paris, Ifri/Dunod, septembre 2016 ; M. Tardis, « Les partenariats entre l’Union européenne et les pays africains sur les migrations. Un enjeu commun, des intérêts contradictoires », *Notes de l’Ifri*, Ifri, mars 2018 ; E. Collett et C. Le Coz, *After the Storm: Learning from the EU Response to the Migration Crisis*, Migration Policy Institute, juin 2018 ; C. Balleix, « Migrations : l’Europe à l’épreuve de la crise italienne », *Notes de l’Ifri*, Ifri, juillet 2018.

déjà fait fuir quatre millions de personnes en mai 2015, dont 1,8 million avait trouvé refuge en Turquie et 1,2 million au Liban. Or la situation en Syrie, mais également les conditions de vie des réfugiés dans ces pays de premier asile, ne cessaient de se dégrader. Si l'on ajoute à cela le sort des réfugiés afghans, du Pakistan à la Turquie, et l'escalade de la violence en Irak, il était peu surprenant que l'Europe soit la prochaine étape de personnes dont l'immense majorité était en quête de protection internationale.

Les États européens n'avaient pas totalement compris l'ampleur de l'explosion du nombre de réfugiés depuis le début des années 2010, de l'autre côté de leurs frontières sud-orientales, ou sur l'ensemble de la planète. L'UE était jusqu'alors largement à l'écart de ce phénomène mondial. Et elle n'a pas su prendre à temps les mesures nécessaires. D'un côté, l'aide aux pays tiers n'a pas été à la hauteur des problèmes produits par un accueil massif de réfugiés et de migrants. Ce n'est qu'en 2014 que l'UE mettra en place un programme pour le développement et la protection régionale des réfugiés au Moyen-Orient, doté de seulement 26 millions d'euros.

À l'intérieur de l'UE, les systèmes d'accueil et d'asile n'ont pas été conçus pour des arrivées aussi subites et importantes. Surtout, en dépit de 15 ans de construction d'un régime d'asile européen commun, il est apparu qu'il n'y avait ni convergence ni respect des standards européens en matière de conditions d'exercice du droit d'asile⁴. C'était particulièrement le cas en Grèce, État membre en première ligne et porte d'entrée dans l'espace Schengen, vers laquelle la Cour européenne des droits de l'homme avait interdit tout renvoi de demandeurs d'asile en raison des défaillances de son système d'asile dans un arrêt de 2011⁵.

Un risque africain à questionner

Alors que près de 200 000 personnes arrivaient encore chaque mois en Grèce, l'UE et ses États membres conviaient leurs partenaires africains à Malte en novembre 2015. Le Sommet de la Valette fut l'occasion de réaffirmer les principes de solidarité, de partenariat et de responsabilité partagée, pour gérer les flux migratoires dans tous leurs aspects. Il s'agissait donc de rappeler aux États africains leurs responsabilités relatives aux départs de leurs ressortissants. Deux outils sont adoptés à cette occasion : un plan d'action détaillé et ambitieux

4. M.Tardis, « Le droit d'asile : histoire d'un échec européen », *Études de l'Ifri*, Ifri, août 2015.

5. « MSS contre Belgique et Grèce », Cour européenne des droits de l'homme, Grande chambre, 21 janvier 2011.

et, surtout, un Fonds fiduciaire d'urgence (FFU). Doté initialement de 3,6 milliards d'euros – la majorité des crédits provenant de la réserve du Fonds européen pour le développement –, le FFU entend contribuer à améliorer la gestion des migrations et à combattre les causes profondes des migrations irrégulières et des déplacements forcés.

Deux mois après la déclaration du 16 mars 2016 entre, d'un côté, les chefs d'État et de gouvernement européens et, de l'autre, le gouvernement turc qui a permis de tarir les flux d'entrée en Grèce⁶, l'UE révisé son cadre de partenariat avec les pays tiers en matière d'immigration⁷. Si le nouveau cadre diffère peu de l'approche globale sur les migrations lancée en 2005, il se distingue par son périmètre géographique prioritaire. L'Afrique est spécifiquement ciblée, dont cinq pays en particulier : l'Éthiopie, le Mali, le Niger, le Nigeria et le Sénégal.

Pourquoi l'Afrique ? La question peut étonner tant est installée l'idée d'un couple migratoire Europe/Afrique du fait de la proximité géographique, de l'histoire coloniale et des divergences de développements économique, social et démographique. Pourtant, lorsqu'on regarde les données disponibles, la relation migratoire entre l'Europe et l'Afrique est moins forte qu'il n'y paraît. Tout d'abord, les Africains sont minoritaires dans les flux migratoires. Selon les données des Nations unies, 34 millions d'Africains sont en situation de migration internationale, loin derrière les Asiatiques (104 millions), les Européens (62 millions) et les Latino-américains (37 millions)⁸. De plus, parmi ces migrants africains, plus de la moitié se trouvait dans un autre pays du continent, et seulement un quart en Europe. Une note récente de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de l'Agence française pour le développement (AFD) confirme que, si la part de la population originaire d'Afrique vivant dans un pays de l'OCDE a augmenté ces 15 dernières années, elle reste très modeste, passant de 9,2 %

6. La déclaration UE-Turquie, aussi appelée « deal UE-Turquie », prévoit la réadmission en Turquie des migrants non réfugiés, mais également de ceux qui demandent l'asile en Grèce. De leur côté, les États membres s'engagent à réinstaller un réfugié syrien pour tout Syrien réadmis en Turquie dans la limite de 72 000 personnes. L'UE s'est également engagée à enclencher un mécanisme d'admission humanitaire. La déclaration décide enfin la reprise des négociations sur la libéralisation des visas pour les ressortissants turcs et sur l'adhésion de la Turquie à l'UE.

7. « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil et à la Banque européenne d'investissement relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière d'immigration », COM(2016) 385 final, Commission européenne, Strasbourg, 7 juin 2016.

8. Chiffres pour 2015 de la division Population du Département des affaires économiques et sociales des Nations unies, disponibles sur : <<http://www.un.org>>.

en 2000-2001 à 10,4 % en 2015-2016, alors même que le continent africain représente 16 % de la population mondiale⁹.

Enfin, le débat qui s'est instauré en France entre le journaliste-écrivain Stephen Smith¹⁰ et le démographe François Héran¹¹ souligne que ne peut être établi avec certitude un rapport direct entre l'explosion démographique annoncée en Afrique et l'augmentation des flux migratoires vers l'Europe. Le Niger, deuxième pays le moins développé du monde et dont la population a le taux de natalité le plus élevé, n'envoie pas ses ressortissants en Europe. Pourtant, les Nigériens sont extrêmement mobiles, mais cette mobilité, le plus souvent circulaire, s'effectue dans l'espace sahélien, ou à destination du golfe de Guinée.

Des migrations avant tout régionales

Ainsi, les migrations sont avant tout régionales. L'Afrique ne déroge pas à cette règle. D'autant que 46 % des migrants africains dans les pays de l'OCDE sont originaires d'Afrique du Nord. Ce qui minimise encore la contribution de l'Afrique subsaharienne aux flux allant vers l'Europe, et interroge la priorité des politiques migratoires européennes à l'égard de cette région. Si le risque migratoire constitue l'indicateur permettant de déterminer le lieu de déploiement des politiques européennes alors l'UE se trompe de priorité. Tunisiens et Marocains constituaient respectivement 21 % des arrivées maritimes en Italie et 26 % des arrivées en Espagne en 2018¹². Mais en dépit des évidences, des fortes diasporas sur le territoire européen et de leur instabilité sociale et politique, les pays du Maghreb sont d'abord vus comme des pays de transit de migrants subsahariens – ce qu'ils sont – et fort peu comme des pays d'origine de candidats à l'immigration. Preuve en est que les projets soutenus par le FFU en Afrique du Nord ne concernent que la gestion des flux migratoires, et non le développement des opportunités économiques susceptibles de maintenir les ressortissants de ces pays sur leur territoire.

9. AFD et OCDE, « Quelles évolutions des migrations africaines vers les pays de l'OCDE ? », *Note d'information sur les données migratoires*, n° 5, juin 2019. La France reste le principal pays de destination des ressortissants africains mais sa part est passée de 38 % à 30 % entre 2000 et 2015. À l'inverse, un nombre croissant d'Africains se dirige vers les États-Unis, deuxième pays de destination.

10. S. Smith, *La Ruée vers l'Europe. La jeune Afrique en route pour le Vieux Continent*, Paris, Grasset, 2018.

11. F. Héran, « L'Europe et le spectre des migrations subsahariennes », *Population et Sociétés*, n° 558, septembre 2018.

12. Voir les chiffres du HCR, disponibles sur : <<https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>>. De même, si on regarde la Méditerranée orientale, Afghans et Syriens constituent toujours les principales nationalités d'origine des arrivées en Grèce. Il convient enfin de souligner que la demande d'asile des ressortissants turcs connaît une croissance soutenue depuis 2016. Selon le Bureau d'appui européen en matière d'asile (EASO), elle a augmenté de 40 % les cinq premiers mois de l'année 2019 par rapport à la même période en 2018. Information disponible sur : <www.easo.europa.eu>.

Force est de constater que, si la dimension externe des politiques européennes d'asile et d'immigration a connu un fort développement depuis 2015, celle-ci est plus guidée par les idées reçues qui circulent en Europe sur l'immigration que par une évaluation rationnelle des réalités migratoires. Alors que les migrations en provenance du Sud – et du Moyen-Orient – exacerbent les tensions entre États membres, on s'étonne de constater l'absence de débat européen sur les migrants ukrainiens qui ont pourtant été plus d'1,2 million à entrer dans l'UE – majoritairement en Pologne – en 2016 et en 2017. Les Ukrainiens ont même reçu plus de 20 % des titres de séjour délivrés dans l'Union en 2017, soit trois fois plus que les Syriens¹³.

De la collecte de données à la décision politique

Les relations entre l'Europe et l'Afrique sont historiquement complexes. Mais si l'UE veut objectiver les enjeux migratoires, elle doit développer une capacité d'évaluation des risques, et une chaîne de prise de décision qui puisse lui permettre d'adopter les bonnes mesures au moment opportun. Toute une série de mécanismes de gestion de crises a bien été mise en place à partir de 2015. Par exemple, le dispositif intégré de l'UE pour une réaction politique dans une situation de crise (*Integrated Political Crisis Response – IPCR*), initialement prévu pour répondre collectivement à des catastrophes sanitaires, naturelles ou sécuritaires, a été enclenché pour la première fois dans le cadre de la « crise migratoire ». Ce dispositif a prouvé sa valeur mais, comme son nom l'indique, il s'agit d'un mécanisme de crise qui n'a pas vocation à s'installer dans la durée.

L'UE a confié à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, communément appelée Frontex, et au Bureau européen d'appui en matière d'asile (*European Asylum Support Office – EASO*) des missions d'évaluation des risques et d'alerte précoce. Manquent cependant toujours des instances de coordination, d'analyse et de remontée des informations aux instances européennes, particulièrement vers le Conseil¹⁴.

On comprend alors que l'UE n'a pas encore pris les mesures nécessaires pour éviter une nouvelle crise de l'accueil des migrants et des réfugiés. L'urgence passée, principalement grâce aux accords conclus avec les Turcs et les Libyens, peu d'efforts significatifs ont été entrepris. C'est d'autant plus inquiétant que l'autre facteur de la crise de 2015 – les défaillances

13. «Les nouveaux titres de séjour délivrés par les États membres restent supérieurs à 3 millions en 2017», *Eurostat*, Communiqué de presse, 25 octobre 2018.

14. E. Collett et C. Le Coz, *After the Storm*, *op.cit.*

des systèmes d'asile européens et l'absence d'harmonisation entre eux – n'a pas été traité. La Commission européenne a pourtant proposé un nouveau paquet législatif visant à réformer le régime d'asile européen commun. Les négociations sont en suspens depuis juin 2018, lorsque les ministres en charge des questions migratoires ont acté leurs désaccords sur leur compréhension de la solidarité européenne.

L'UE et sa crédibilité internationale

Le désastre humanitaire de 2015, et les doutes existentiels de l'UE ont pu surprendre les citoyens européens, mais aussi la communauté internationale. Comment un ensemble de 500 millions d'habitants représentant le quart de la richesse mondiale pouvait-il être ébranlé à ce point par l'arrivée irrégulière d'un million de personnes ? Des pays tiers, dont certains accueillent un nombre plus important de migrants et de réfugiés, ont pu s'interroger sur la crédibilité de l'UE, notamment lorsque celle-ci les appelle à respecter les droits des exilés. Cette mise en doute de la capacité de l'UE à gérer ce type de situation de crise est d'autant plus problématique que, du fait de l'absence d'entente entre les États membres sur l'avenir du régime d'asile européen commun, le cœur de la politique de gestion des flux migratoires s'est déplacé au-delà des frontières européennes.

Une conditionnalité à sens unique

La dimension externe des politiques européennes d'asile et d'immigration ne date pas de 2015. Elle émerge dès le Conseil européen de La Haye en novembre 2004. La coopération avec les pays tiers sur les questions migratoires est présentée avec constance comme un « partenariat ». Un partenariat implique des engagements réciproques et équilibrés. En l'espèce, les objectifs des partenariats sont définis de manière quasi-unilatérale par l'UE : il s'agit d'éviter les migrations irrégulières et d'augmenter les renvois et réadmissions dans les pays d'origine et de transit des étrangers en situation irrégulière¹⁵. Que propose l'UE en échange de la coopération des pays d'origine et de transit ? Principalement de l'argent. Ce sont les fonds européens – dont le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique¹⁶ – qui permettent d'imposer ses priorités.

L'outil financier a ses limites, et la conditionnalité posée par l'UE constitue un levier peu efficace. Aucun accord de réadmission n'a été conclu avec

15. « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil et à la Banque européenne d'investissement relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière d'immigration », *op.cit.*

16. M. Tardis, « Les partenariats entre l'Union européenne et les pays africains sur les migrations ». *op.cit.*

des pays africains depuis 2015, et les taux de retour d'étrangers en situation irrégulière demeurent bas. En fait, l'aide publique au développement, ou toute autre aide financière, ne peut remplacer les transferts de fonds des diasporas, en termes de volumes financiers ou de bénéficiaires directs pour les populations. Or les gouvernements africains doivent aussi prêter attention à leurs opinions publiques, pour qui l'émigration représente avant tout un facteur de richesse.

La promesse d'ouverture de voies d'immigration légale vers l'UE, permettant à des migrants de venir de manière sûre et régulière en Europe, est inscrite dans tous les plans de coopération avec les pays tiers depuis le milieu des années 2000. Elle est présentée par les Européens comme une mesure de compensation face aux demandes de contrôle des frontières et de réadmission des étrangers en situation irrégulière. À ce jour, cet engagement des Européens connaît peu de réalisations concrètes, au point qu'on peut réellement douter de leur volonté.

**Pas de réelle
ouverture sur
l'immigration légale**

Il faut ici distinguer les voies d'accès légal pour les réfugiés de celles qui seraient disponibles pour les autres catégories de migrants. Pour les réfugiés, des efforts ont été effectivement réalisés depuis 2015 en matière de développement des programmes européens de réinstallation, qui visent à transférer un réfugié d'un premier pays d'asile vers l'UE¹⁷. La réinstallation est devenue un élément central de la stratégie européenne en Méditerranée centrale, et plus particulièrement en Libye. La coopération avec les garde-côtes libyens devait aller de pair avec l'évacuation des réfugiés de Libye, soit directement vers un pays de réinstallation, soit *via* un centre de transit à Niamey au Niger. Un an et demi après le début de ce plan, le compte n'y est malheureusement pas. Si le HCR dénombre 57 000 réfugiés et demandeurs d'asile en Libye, seuls 4 400 d'entre eux ont été évacués de ce pays entre novembre 2017 et juillet 2019, dont 2 900 au Niger. Sur ces 2 900 réfugiés, à peine un peu plus de la moitié ont pu être réinstallés en dehors du Niger, ce qui ressemble fort à un non-respect du contrat conclu avec ce pays, qui accueille par ailleurs plus de 160 000 réfugiés.

Concernant les voies d'immigration légale pour les autres catégories de personnes, notamment pour motifs professionnels, les progrès sont encore

17. Un premier programme européen de réinstallation a été lancé en juillet 2015, visant à réinstaller dans l'UE 20 000 réfugiés syriens. En septembre 2017, la Commission européenne a appelé les États membres à poursuivre leurs efforts et à réinstaller 50 000 réfugiés d'ici octobre 2019.

moindres. La Commission européenne avait proposé de lancer un projet pilote en 2017 visant à mettre en commun les offres de voies d'immigration professionnelle dans l'UE¹⁸. Les réponses des États membres ont été particulièrement timides, voire inexistantes. Aujourd'hui, seule l'Allemagne fait preuve de volontarisme avec la mise en place de projets de formation et d'immigration professionnelle, notamment au Maroc¹⁹.

On constate ainsi que les oppositions entre les États membres sur le traitement des migrants et des réfugiés freinent le déploiement externe des politiques européennes d'asile et d'immigration. Si la stratégie européenne a une certaine cohérence sur le papier, dans la réalité l'UE se trouve en compétition avec ses États membres qui, d'un côté, préfèrent promouvoir leurs propres accords bilatéraux avec les pays tiers et, de l'autre, sont très réticents à transférer plus de compétences au niveau européen.

L'UE et la gouvernance mondiale des migrations

Ces contradictions européennes s'illustrent également dans la position ambiguë des pays européens face à la gouvernance mondiale des migrations. L'adoption à Marrakech du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières en décembre 2018 constitue une étape importante vers une gouvernance mondiale des migrations, souhaitée par la communauté internationale depuis plusieurs décennies. Bien que non contraignant juridiquement, ce texte propose un cadre global et cohérent sur les objectifs, les outils et l'organisation de cette gouvernance, avec une articulation entre agences des Nations unies, États et acteurs non étatiques²⁰.

Le Pacte de Marrakech a été négocié selon un processus ouvert et transparent initié à l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 2016 à la demande de l'UE dans la foulée de 2015. Les pays européens et l'UE ont donc pleinement pris part à cette négociation. Quelques mois avant l'adoption solennelle du pacte au Maroc et alors qu'un accord sur le contenu avait été trouvé entre les gouvernements durant l'été 2018, plusieurs pays se sont pourtant subitement retirés de ce texte. Sur la douzaine de pays qui n'ont pas signé le Pacte de Marrakech, huit sont membres de l'UE (Autriche, Bulgarie, Croatie, Hongrie, Italie, Pologne, République

18. «Contribution de la Commission à la réunion des dirigeants sur la voie à suivre concernant les dimensions interne et externe de la politique migratoire», COM(2017) 820 final, Commission européenne, Bruxelles, 7 décembre 2017.

19. J. Süß, «Can the European Union deliver Leasible options for legal migration ? Contradictions between rhetoric, limited competence and national interests», *To The Point*, juin 2019.

20. M. Tardis, «Le pacte de Marrakech. Vers une gouvernance mondiale des migrations ?», *Notes de l'Ifri*, Ifri, février 2019.

tchèque et Slovaquie). La signature du pacte a également provoqué la chute du gouvernement belge.

Quoi de plus étonnant que de voir une partie de l'UE contester la voie du multilatéralisme pour traiter de questions par définition transnationales, alors que ce multilatéralisme est attaqué par les États-Unis ? Sur le fond, le pacte est pourtant parfaitement en ligne avec les objectifs de la dimension externe des politiques européennes d'immigration, validés à plusieurs reprises par les chefs d'État et de gouvernement européens. Au final, l'UE sort affaiblie de cette séquence, alors que l'Union africaine développe un plan d'action sur les migrations, et que les pays d'Amérique latine coopèrent pour faire face à l'afflux de quatre millions de réfugiés vénézuéliens.

Une fragilisation en profondeur de la construction européenne

La confiance dans le caractère irrésistible de l'intégration européenne est la principale victime de ladite « crise migratoire ». La théorie fonctionnaliste – selon laquelle l'Europe appelle toujours plus d'Europe, les périodes de crise constituant des moments de basculement qui permettent de convaincre des États membres, naturellement soucieux de leurs prérogatives, que le transfert de compétences au niveau européen est la seule solution – n'a pas été validée en l'espèce. À l'inverse, le cadre institutionnel européen a été progressivement contourné jusqu'à être aujourd'hui totalement ignoré.

L'inventaire des mesures adoptées depuis 2015 démontre que la méthode communautaire n'a pas été d'une grande aide pour répondre aux défis migratoires de l'UE. En fait, la réforme de Frontex, adoptée en un temps record en 2016, a été la seule décision qui a suivi le processus législatif ordinaire de l'UE. Encore faut-il relativiser cette européanisation du contrôle des frontières extérieures. Si les États membres sont unanimes sur le renforcement des frontières, ils ont néanmoins refusé que Frontex puisse intervenir sans invitation de l'État membre en difficulté²¹. Une nouvelle proposition de la Commission européenne visant à créer un corps européen de 10 000 garde-frontières et garde-côtes souligne que le transfert complémentaire de compétence – à l'UE n'est pas appuyé par une majorité de pays.

Le mécanisme de relocalisation portant sur la répartition de 104 000 demandeurs d'asile à partir de la Grèce et de l'Italie entre 2015 et 2017 a été instauré sur la base d'une décision votée à la majorité par le Conseil de l'UE. Mécanisme temporaire et exceptionnel, il a été toutefois

21. I. Angelescu et F. Trauner, « 10,000 Border Guards for Frontex: Why the EU Risks Conflated Expectations », *European Migration and Diversity Programme*, European Policy Centre, 21 septembre 2018.

contesté en justice par la Hongrie et la Slovaquie, et ignoré par cinq pays (Autriche, République tchèque, Hongrie, Pologne et Slovaquie)²². Les *hotspots* créés en Italie et en Grèce afin d'identifier, d'enregistrer et de prendre les empreintes des migrants l'ont été en dehors de tout cadre juridique et sont au contraire, à de nombreux égards, aux standards européens en matière d'asile. La déclaration UE-Turquie de mars 2016 est un objet non juridique, qui ne peut être contesté devant la Cour de justice de l'UE²³. Enfin, les fonds fiduciaires pour l'Afrique, la Turquie et le Moyen-Orient ont été mis en place pour contourner les règles contraignantes, y compris le contrôle parlementaire, des fonds européens²⁴.

La légalité de ces mesures a été ignorée pour des objectifs d'efficacité de court terme. Pire, l'illégalité de certaines positions nationales est parfaitement assumée ou, dans le meilleur des cas, n'implique aucune conséquence. Par exemple, sur les neuf pays qui ont réintroduit des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen en 2015, six (France, Allemagne, Danemark, Suède, Autriche et Norvège) les maintenaient toujours trois ans plus tard, en contradiction avec les règles du système Schengen et sur des motifs contestables, puisque les arrivées irrégulières ont baissé de 92 % entre l'automne 2015 et septembre 2018²⁵.

Les États ne respectent pas la légalité européenne

Le gel des négociations sur l'avenir du régime d'asile européen commun depuis juin 2018 a donné lieu à des tensions et des discussions sans fin sur la question du débarquement des migrants et sur leur répartition sur le territoire européen. Derrière les polémiques franco-italiennes, des arrangements *ad hoc*, informels et non transparents, ont permis de trouver des solutions entre quelques États membres. Mais ces arrangements n'ont aucun caractère durable, reposent sur la bonne volonté de quelques-uns, et s'affranchissent des règles européennes de base²⁶. Ils excluent également les institutions européennes, principalement le Parlement et, de plus en plus, la Commission.

22. Le Danemark et le Royaume-Uni n'ont également pas participé à la relocalisation comme leur permettent les traités européens.

23. Cour de justice de l'Union européenne, Affaires jointes C-208/17 P à C-210/17 P, ordonnance du 12 septembre 2018, NF, NG et NM.

24. S. Blockmans (dir.), « What Comes After the Last Chance Commission? Policy Priorities for 2019-2014 », *Centre for European Policy Studies (CEPS)*, 14 février 2019.

25. M. De Somer, « Safeguarding Schengen: The Next European Leadership Should Return to Fact-Based Policies », *Yes, we should! EU priorities for 2019-2024*, European Policy Centre, 17 avril 2019.

26. S. Carrera et R. Cortinovis, « Search and Rescue, Disembarkation and Relocation Arrangements in the Mediterranean. Sailing Away from Responsibility ? », *CEPS*, 28 juin 2019.

Les plus optimistes penseront que ces arrangements ouvrent la voie à des coopérations renforcées entre États membres comme seules portes de sortie des blocages actuels. Les coopérations renforcées doivent cependant être maniées avec prudence. Elles ne doivent pas aboutir à creuser davantage les fossés entre les pays participants et les autres, et inciter les pays à s'affranchir des exigences de légitimité démocratique et de contrôle parlementaire²⁷. Par ailleurs, à ce jour, les coalitions entre pays ont surtout pour objectif de bloquer les progrès des politiques européennes, comme c'est le cas pour les pays de Visegrad sur l'immigration, ou pour la nouvelle ligue hanséatique sur l'Union économique et monétaire.

L'UE a trop longtemps fait confiance aux processus décisionnaires ordinaires. Les quatre dernières années ont prouvé que les États membres ont préféré s'en affranchir face à la crise migratoire. Ce faisant, ils ont enclenché un cercle vicieux qui fragilise les fondements de l'UE et la rend encore plus vulnérable aux problèmes migratoires. L'UE doit donc se réinventer mais sans se renier, sans mettre de côté les principes de base de l'ordre constitutionnel européen : la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux. La tâche n'est pas simple mais elle est nécessaire pour l'avenir de la construction européenne.



Mots clés

Migrations
Union européenne
Afrique
Multilatéralisme

27. J. Rappold, «Handle with Care: The Potentials and Limits of Differentiated Integration», *Yes, we should! EU priorities for 2019-2024*, *op.cit.*

Découvrez nos nouvelles offres d'abonnement sur le site www.revues.armand-colin.com

- ✓ Bénéficiez de services exclusifs sur le portail de notre diffuseur
- ✓ Accédez gratuitement à l'ensemble des articles parus depuis 2007
- ✓ Choisissez la formule papier + numérique ou e-only



TARIFS 2019

► S'abonner à la revue		France TTC	Étranger HT*
Particuliers	papier + numérique	■ 80,00 €	■ 100,00 €
	e-only	■ 65,00 €	■ 80,00 €
Institutions	papier + numérique	■ 175,00 €	■ 195,00 €
	e-only	■ 130,00 €	■ 150,00 €
Étudiants**	papier + numérique	■ 70,00 €	■ 75,00 €
	e-only	■ 50,00 €	■ 55,00 €

* Pour bénéficier du tarif **Étranger HT** et être exonéré de la TVA à 2,1 %, merci de nous fournir un numéro intra-communautaire

** Tarif exclusivement réservé aux étudiants sur présentation d'un justificatif

► Acheter un numéro de la revue	Tarif	Numéro (format X-20XX)	Quantité
Numéro récent (à partir de 2014)	■ 23,00 €
Numéro antérieur à 2014	■ 20,00 €
TOTAL DE MA COMMANDE		 €

Bon de commande à retourner à :

DUNOD ÉDITEUR - Service Clients - 11, rue Paul Bert - CS 30024 - 92247 Malakoff cedex, France
Tél. 0 820 800 500 - Fax. 01 41 23 67 35 - Étranger +33 (0)1 41 23 66 00 - revues@armand-colin.com

Adresse de livraison

Raison sociale :
Nom : Prénom :
Adresse :
Code postal : |_|_|_|_| Ville : Pays :
Courriel :@.....

Règlement à l'ordre de Dunod Éditeur

- Par chèque à la commande
- À réception de facture (institutions uniquement)
- Par mandat administratif (institutions uniquement)

Date : __/__/____

Signature (obligatoire)

Je souhaite effectuer mes démarches en ligne ou par courriel/téléphone

- ✓ Je me connecte au site www.revues.armand-colin.com, onglet « ÉCO & SC. POLITIQUE »
- ✓ Je contacte le service clients à l'adresse revues@armand-colin.com ou au 0 820 065 095

En vous abonnant, vous consentez à ce que Dunod Editeur traite vos données à caractère personnel pour la bonne gestion de votre abonnement et afin de vous permettre de bénéficier de ses nouveautés et actualités liées à votre activité. Vos données sont conservées en fonction de leur nature pour une durée conforme aux exigences légales. Vous pouvez retirer votre consentement, exercer vos droits d'accès, de rectification, d'opposition, de portabilité, ou encore définir le sort de vos données après votre décès en adressant votre demande à infos@dunod.com, sous réserve de justifier de votre identité ou, à l'autorité de contrôle. Pour en savoir plus, consultez notre Charte Données Personnelles <https://www.revues.armand-colin.com/donnees-personnelles>. Toute commande implique que vous ayez préalablement pris connaissance des conditions générales d'abonnement sur notre site : <https://www.revues.armand-colin.com/cga>