



**GENSHAGENER
FORUM**

für deutsch-
französischen Dialog

**FORUM DE
GENSHAGEN**

pour le dialogue
franco-allemand

Une réponse européenne à la crise de l'asile

Contribution finale de François Gemenne, Directeur de l'Observatoire Hugo, Université de Liège (Belgique), Co-directeur de l'Observatoire Climat et Défense, Ministère des Armées (France)

VII. Forum de Genshagen, Juin 2018

Depuis 2014, l'Europe a découvert avec effroi et angoisse la « crise » des réfugiés. Effroi devant son incapacité à répondre à la tragédie qui se joue chaque jour en Méditerranée, angoisse à la vue de milliers de réfugiés débarquant chaque semaine sur les côtes italiennes ou grecques, ou se pressant à la frontière hongroise. Dans son histoire récente, depuis la Seconde Guerre mondiale, jamais l'Europe n'avait été confrontée à un afflux aussi important de réfugiés et de migrants sur son sol. Et ce, malgré la fermeture des frontières extérieures de l'Union européenne, imposée dès les années 1990 comme le contre-point de l'ouverture des frontières intérieures.

Au cours de l'année 2015, ce sont plus d'un million de réfugiés et de migrants qui sont arrivés sur les côtes européennes. La guerre de Yougoslavie, au début des années 1990, avait poussé quelque 800 000 réfugiés à chercher asile en Europe. A l'époque déjà, on parlait de « la pire crise des réfugiés en Europe depuis 1940 »¹. A l'époque déjà, c'est l'Allemagne qui en avait accueilli le plus grand nombre. Et à l'époque déjà, la Haute Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés, Sadako Ogata, avertissait que le fardeau placé sur les pays d'accueil immédiat devenait insupportable. Plus de vingt ans plus tard, l'asile et les migrations restent le grand impensé de la politique européenne, et la grande préoccupation des Européens. Plus de vingt ans plus tard, les projets de politique européenne d'asile et d'immigration sont restés lettre morte, et la fermeture des frontières s'est imposée comme le seul horizon politique.

Car jamais non plus l'Europe n'avait laissé autant de migrants et de réfugiés mourir à ses portes. Ils étaient plus de 5000 à périr noyés en Méditerranée en 2016 et plus de 3000 encore en 2017, malgré un nombre de traversées bien inférieur². Année après année, l'Europe demeure la destination du monde la plus dangereuse pour les migrants et les réfugiés. Et son incapacité à développer une réponse commune fait désormais vaciller les fondements même de son projet politique.

L'été 2018 a été marqué par une succession de crises politiques liées à l'accueil des migrants : plusieurs bateaux de secours aux migrants ont été empêchés d'accoster alors qu'ils avaient à leur bord des migrants en danger : alors que l'Italie refusait d'accueillir le moindre bateau, d'autres Etats

¹ New York Times, 24 juillet 1992.

² Décompte de l'Organisation Internationale pour les Migrations. Les chiffres sont consultables sur le site du projet *Missing Migrants* : www.missingmigrants.iom.int

européens se rejettent la responsabilité de l'accueil de leurs passagers. Un sommet européen convoqué le 29 juin avait pourtant acté l'idée de plateformes de débarquement humanitaires, mais celles-ci sont restées lettre morte jusqu'ici.

Le leadership franco-allemand a également été mis à rude épreuve, en raison à la fois des hésitations du gouvernement français et de la contestation intérieure à laquelle faisait face la politique de migration de la Chancelière Merkel ; mais aussi en raison de leur mise en minorité par l'Italie, l'Autriche et la Hongrie, qui semblent désormais dicter la voie à suivre en matière de politique migratoire.

Ce papier est structuré autour de quatre mots-clés, chacun représentant un aspect des enjeux liés aux migrations en Europe.

Perceptions

Il existe un important biais de perception des migrations parmi les sociétés européennes. Les sondages d'opinion montrent que le nombre d'immigrés est toujours surestimé dans tous les pays d'Europe, a fortiori s'il s'agit d'immigrés musulmans. Le débat public sur les migrations reste très largement structuré autour d'idées reçues et de mensonges. Une première priorité pour permettre un débat plus serein sur les migrations dans nos sociétés consiste à réduire le fossé creusé entre les perceptions des migrations, et la réalité empirique de celles-ci. Si des efforts de pédagogie, d'explications et d'information sont nécessaires, ceux-ci ne peuvent néanmoins suffire. D'abord parce que de nombreuses idées reçues sont entretenues à dessein par les populistes, dans un but électoral. Il importe donc de déployer une stratégie pour contrecarrer ce qui est aujourd'hui une véritable stratégie de communication, à l'ère de la post-vérité. Nous commettrions une erreur fondamentale en pensant que la seule présentation de faits et de chiffres suffira à débusquer les idées reçues : c'est désormais une véritable stratégie de communication qui doit être mise en place.

Cette stratégie doit également reconnaître que les données chiffrées, souvent agrégées à l'échelle nationale, traduisent généralement assez mal la réalité de certains quartiers et que des perceptions locales peuvent contredire des statistiques globalisées. Ainsi, les taux d'immigration dans certains quartiers seront largement supérieurs à la moyenne nationale, et la perception de l'immigration par les habitants de ces quartiers traduira une réalité très différente de celle qui s'exprime au niveau national.

Représentations

Alors que les migrants étaient jadis perçus comme des aventuriers, le terme même de 'migrant' est aujourd'hui entouré d'une connotation négative, et ce qualificatif est devenu une véritable terre, qui devient parfois consubstantielle de l'identité de ceux qui le portent comme une croix. Dès lors, il importe en premier lieu de se défaire de cette connotation négative, et de valoriser l'apport des migrants à nos sociétés. Ceci implique notamment un accroissement de leur présence et de leur visibilité dans l'espace public, en particulier dans les médias.

Paradoxalement, certaines personnalités issues de l'immigration, notamment dans les milieux du sport et du show-biz, figurent parmi les personnalités préférées de l'opinion dans plusieurs pays européens. Il importe néanmoins de rester critique vis-à-vis de campagnes qui mettraient en avant l'impact exceptionnel de certains migrants à nos sociétés : tous les migrants ne gagneront pas un Prix Nobel ou une médaille olympique. Il est essentiel de reconnaître que la contribution de l'immigration ne réside pas exclusivement dans quelques talents ou aptitudes exceptionnels.

De surcroît, la mise en avant de certains migrants au parcours exceptionnel laisse accroître l'idée que le qualificatif de 'migrant' constitue une partie intégrante de la personne, alors qu'il décrit simplement sa situation administrative. Il importe donc de considérer chaque personne dans sa singularité, sans quoi les migrants seront volontiers perçus comme un groupe constitué, distinct du reste de la population.

Solidarité

Ce qui génère les crises politiques à l'arrivée de nouveaux migrants sur les côtes de la rive nord de la Méditerranée, c'est l'absence de solidarité et de coopération entre les gouvernements européens dans l'accueil des migrants et des réfugiés. Les tentatives de la Commission européenne d'imposer cette solidarité, notamment avec le plan de relocalisation des réfugiés, se sont révélées vaines jusqu'ici. Il importe donc de montrer aux Etats qu'il est dans leur intérêt de coopérer sur la question de l'asile et des migrations, et que c'est précisément cette coopération qui leur permettra d'exercer au mieux leur souveraineté nationale, alors que la protection de cette souveraineté est souvent utilisée comme argument pour réfuter toute coopération.

Il importe désormais de mettre en place une véritable politique européenne en matière d'asile et d'immigration. Cette politique européenne devra passer notamment par la création d'une véritable agence européenne de l'asile qui permettrait de remplacer les règlements de Dublin, aujourd'hui à l'origine de nombreuses tensions en matière migratoire. Il semble évident que la seule solution pour éviter que les Etats ne se renvoient les migrants les uns aux autres, et pour éviter que la charge de l'accueil ne pèse exagérément sur les pays de première arrivée, serait d'avoir une gestion européenne et supranationale de l'asile. Une solution serait la création d'une véritable Agence européenne de l'Asile, qui ne serait pas seulement un instrument d'assistance aux gouvernements, mais qui instruirait les demandes d'asile introduites sur le sol européen. Une telle Agence permettrait à la fois d'assurer une véritable solidarité européenne, tout en réduisant les injustices auxquelles font face aujourd'hui les demandeurs d'asile et les pays d'Europe méridionale. Cela éviterait que les demandeurs d'asile ne soient, comme aujourd'hui, renvoyés d'un pays à l'autre dans de sordides parties de bras-de-fer politique. Cela permettrait aussi de mieux répartir les demandes d'asile entre Etats-membres, tout en évitant que les demandeurs ne déposent plusieurs dossiers dans plusieurs pays – ce qui était le but premier des règlements de Dublin, tant décriés aujourd'hui. Enfin, cela permettrait de préserver la libre circulation à l'intérieur de l'espace Schengen, régulièrement mise à mal aujourd'hui par des fermetures de frontières à répétition pour éviter des mouvements secondaires de demandeurs d'asile.

Il est probable, néanmoins, que de nombreux gouvernements européens refusent de mutualiser cette compétence de l'asile. C'est précisément là où la France et l'Allemagne peuvent ouvrir la voie :

sans doute faudra-t-il envisager une Agence portée d'abord par quelques pays volontaires – comme on l'a fait pour la monnaie unique ou pour la libre circulation intérieure, même si les pays qui portaient ces projets étaient largement majoritaires par rapport aux autres.

Cohérence

Enfin, les politiques migratoires des différents gouvernements sont encore trop souvent mal coordonnées avec d'autres secteurs de l'action politique. Ainsi, nombreux sont les gouvernements qui souhaitent lier leur politique de coopération au développement avec leurs politiques migratoires. Ce couplage repose généralement sur l'idée reçue que les facteurs de migration diminueront au fur et à mesure que le développement progressera. Les études font pourtant apparaître une autre réalité : celle d'une propension à la migration internationale qui augmente avec le développement, parce que le principal obstacle à la migration reste souvent le coût de celle-ci. L'utilisation des politiques de coopération au développement comme instruments de gestion et de contrôle des migrations est donc très souvent un mauvais calcul politique.

De telles incohérences apparaissent également dans les politiques d'urbanisme ou dans les politiques sociales, parce que l'immigration reste trop largement considérée comme un phénomène conjoncturel, qui puisse être régulé par des politiques internes. Les gouvernements doivent aujourd'hui réaliser que les migrations internationales répondent essentiellement à des facteurs exogènes, qui dépassent les politiques nationales.

Et surtout que ces migrations constituent désormais un phénomène structurel plutôt qu'un aléa conjoncturel : elles continueront à demeurer importantes tant que les inégalités persisteront. Le mieux que puissent faire les gouvernements européens, c'est d'accompagner les migrations, plutôt que de vouloir les empêcher. Dans l'intérêt de tous.