

*Le phénomène migratoire et sa gestion : le rôle des États membres*

*Constança Urbano de Sousa*

Nantes, 6 octobre 2016

Mesdames, Messieurs

Je remercie d'abord Yves Pascouau pour son invitation et c'est avec plaisir que je suis à Nantes pour vous parler d'un thème à la fois actuel et pertinent. La gestion du phénomène migratoire et la crise des réfugiés est un défi majeur, qui est en train de mettre en danger la cohésion européenne et l'un de ses objectifs stratégiques les plus importants: sa construction comme un espace supranational sans frontières intérieures.

Il s'agit d'un ambitieux objectif supranational difficile à réaliser, car c'est ici que se ressent la tension la plus profonde avec une conception classique de la souveraineté nationale.

Il en est ainsi puisque l'espace Schengen implique nécessairement une européanisation des domaines de la sécurité intérieure et des politiques de contrôle des frontières, de visa, de l'immigration et de l'asile.

Bien que les mouvements migratoires sont devenus plus complexes, variés et intenses, ces mouvements continuent à faire l'objet d'une

logique essentiellement nationale, d'une logique qui est basée sur l'existence de frontières.

Ces flux migratoires continuent d'être réglementés dans le cadre d'une logique plus ou moins restrictive de contention et de défense de la frontière nationale. La régulation des flux migratoires reste le «dernier bastion de la souveraineté» de l'État-nation, comme l'a dit Catherine Dauvergne.

S'il est vrai que l'Union européenne garantit une grande mobilité des personnes dans son espace, cependant, l'Union n'échappe pas à cette logique dans ses politiques de contrôle des frontières, de visas et d'immigration.

D'autre part, l'intensification et la diversification des flux migratoires et le fait que l'opinion publique voie comme une menace pour l'intégrité et la sécurité de l'État territorial les flux non-réglementés, a relancé le débat sur la migration et le contrôle des frontières au niveau national et au niveau européen.

Et ce débat, qui souffre parfois d'un manque d'information, a trouvé dans la crise des réfugiés une atmosphère favorable à sa croissance et contage l'un des principes clés de l'Union européenne qui est la libre circulation des personnes dans un espace sans frontières intérieures.

Cette dialectique entre plus d'Europe et plus d'Etat est évidente dans la façon dont l'Union européenne et les États membres ont fait face à la migration et à la crise des réfugiés dans la société globale d'aujourd'hui.

Compte tenu de la portée et de la complexité de cette question, je vais partager quelques brèves réflexions sur les trois questions qui m'ont été posées.

Ces questions sont, rappelons-nous, les suivantes:

- 1- La manière dont l'Europe fait face à la plus grande migration de son histoire récente, y compris la crise des réfugiés.
- 2- La façon dont cette crise remet en question l'espace Schengen, dont la consolidation est l'un des plus grands défis du projet européen.
- 3- Et quelques mots sur la nécessité de préserver l'espace Schengen, qui a conduit à la création du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (RÈGLEMENT (UE) 2016/1624) qui est entrée en vigueur aujourd'hui

Sur le premier point de ma réflexion, il faut rappeler qu'avant la crise actuelle des réfugiés, l'Europe a été déjà fortement impliquée dans la

crise des migrants dans la Méditerranée. Seulement qu'il a eu une forte augmentation des flux, surtout mixes.

Si en 2014 sont entrés en Europe en utilisant la route de la Méditerranée environ 280.000 personnes, en 2015 sont entrées plus de 1 million de personnes par cette route et par celle de la mer Égée.

D'autre part, il y a eu une augmentation exponentielle des demandes d'asile, principalement des réfugiés syriens, mais aussi des réfugiés de l'Érythrée, l'Afghanistan, l'Irak et l'Iran. Si en 2014 il y avait en Europe 137.000 réfugiés syriens, ce nombre a augmenté de façon exponentielle à plus de 1 million en 2016.

Compte tenu de l'incapacité d'une réponse coordonnée au niveau européen, plusieurs États membres ont commencé à fermer les frontières et à rétablir les contrôles aux frontières.

Les chiffres semblent écrasants, mais il faut regarder ce phénomène mondial en perspective, et, alors, on se rend compte que seul un pourcentage relativement faible de réfugiés arrive en Europe.

Considérons seulement le nombre de réfugiés causés par le conflit en Syrie.

Aujourd'hui il y a environ 4,8 millions de réfugiés syriens. Mais la plupart de ces réfugiés sont dans des pays tels que la Turquie, qui a 2,8 millions de réfugiés enregistrés, le Liban, avec environ 1,1 million

de réfugiés, la Jordanie, qui accueille plus de 650.000 réfugiés syriens.

En Europe, avec une population de plus de 500 millions, il y a maintenant environ 1 million de réfugiés syriens. Si nous pensons qu'un petit pays comme le Liban, avec environ 4,5 millions d'habitants est le foyer de 1,2 million de réfugiés syriens, 25% de sa population, on peut facilement conclure qui a la plus grande charge de la responsabilité de la protection de ces réfugiés.

Mais même en Europe, il n'y a pas un équilibre dans les responsabilités de protection des réfugiés syriens car seuls deux pays accueillent environ 64% des réfugiés syriens: l'Allemagne et la Serbie. 25% sont répartis par la Suède, l'Autriche, la Hongrie, le Danemark et les Pays-Bas. Tous les autres pays européens accueillent 11%.

Nous sommes face à un véritable drame humanitaire qui pousse à une réponse à l'échelle mondiale, et on ne peut pas défendre que les pays voisins du conflit syrien, ou que quelques Etats européens assument seuls la responsabilité de protéger ces personnes.

Mais par rapport à cette tragédie, comment est-ce que l'Europe a réagi à cette crise qui a déjà mis en cause les valeurs sur lesquelles

elle se fonde, comme la solidarité, et l'un de ses piliers structurels, tels que la libre circulation des personnes sans frontières intérieures?

Après Avril 2015, à la suite de l'accident tragique qui a tué 800 personnes au large des côtes de la Libye, le Conseil européen a donné le feu vert à un certain nombre de mesures mises en œuvre par la Commission dans le cadre du Agenda Européen de la Migration.

Ainsi a été renforcé le contrôle des frontières de la FRONTEX et lancés l'opération militaire l'EUNAVFOR - MED-Sophia dans la Méditerranée Centrale a fin de démanteler les réseaux de trafic de migrants en Méditerranée centrale. Mais les flux se sont adaptés rapidement et ont été dirigés vers la mer Egée, opérant à partir de la Turquie. Il y a eu un flux sans précédent, ce qui semble être contrôlée avec l'accord UE-Turquie, en Mars de cette année.

Dans le domaine de la solidarité, l'Union européenne a adopté deux mesures, qui, par son importance numérique sont symboliques.

- (1) La réinstallation dans le délai de deux ans de 20.000 réfugiés en provenance des pays tiers.
- (2) Relocalisation de 160.000 demandeurs d'asile syriens et érythréens qui sont entrés dans l'IT et GR.

Mais ces mesures de solidarité, bien que numériquement symboliques, ont été extrêmement difficiles à mettre en œuvre. D'une part, certains États membres refusent la relocalisation des réfugiés, comme la Pologne ou la Hongrie.

D'autre part, la mise en œuvre sur le terrain de la procédure de Relocalisation est trop lente et bureaucratique.

Même les États qui, comme le Portugal, qui se sont déclarés prêts immédiatement à recevoir un nombre important de réfugiés ont eu du mal à relocaliser. Bien qu'il ait exprimé sa volonté d'accepter 4500 réfugiés et même, le Portugal a reçu à ce jour environ 600 réfugiés en provenance de la Grèce et de l'Italie.

Dans tous les cas, nous ne pouvons pas oublier l'engagement ferme que l'Europe a avec l'asile et la protection des réfugiés. L'asile est un droit fondamental consacré par la Charte Européenne des Droits Fondamentaux et la protection des réfugiés est un devoir moral et civilisationnel des Européens.

Je considère donc qu'il y a déjà beaucoup de temps que l'Union européenne devrait avoir déclenché le système européen de protection temporaire, un instrument juridique créé en 2001 et qui aurait permis non pas seulement de créer un moyen légal et sûr pour les réfugiés, mais aussi leur distribution juste par les États membres.

D'autre part, compte tenu de la récession démographique profonde dans laquelle l'Europe vit, l'immigration peut apporter une contribution importante pour assurer son développement économique dans le cadre de sa Stratégie 2020.

L'entrée de ces réfugiés peut également être considérée comme une opportunité, à condition bien sûr qu'il y a un fort investissement dans les politiques d'intégration pour atténuer les conflits sociaux qui peuvent éventuellement en découler.

Cependant, la crise des réfugiés, à laquelle s'a ajouté la croissance de la menace terroriste, mets à l'épreuve le processus d'intégration fondée sur la solidarité et la confiance mutuelle.

La réintroduction successive des contrôles aux frontières intérieures a mis en crise l'espace Schengen conçu comme un espace commun sans frontières intérieures.

Ici, j'entre dans le deuxième point de mon discours, qui se rapporte à la nécessité de préserver l'espace Schengen, qui est l'objectif le plus ambitieux du projet européen.

Il est vrai que l'espace Schengen est, dû à sa complexité et géométrie variable, un énorme défi. Et sa construction a été confrontée toujours avec une difficulté intrinsèque d'assurer sa compatibilité avec la notion traditionnelle de souveraineté territoriale.

Et ça parce que la suppression des contrôles aux frontières intérieures implique l'eupéanisation des frontières extérieures, qui deviennent communs, ainsi que les politiques d'accès d'étrangers à ce territoire commun.

Cependant, le principe traditionnel de la souveraineté territoriale a conduit à que les politiques de migration se sont restés en grande partie nationales et la frontière extérieure a toujours été considérée comme une frontière nationale, contrôlée par les Etats, bien que dans l'intérêt des autres.

Au lieu de coordination et gestion conjointe, plusieurs États membres ont réintroduit contrôles dans ces frontières, d'autres ont bâti des murs et d'autres ont refusé la relocalisation, en déniaient une solution européenne.

Pour éviter conduire à un processus de désintégration il est essentiel à l'Europe la manutention de l'espace Schengen pour tout ce qu'il représente en ce qui concerne la citoyenneté européenne et pour son impact sur le fonctionnement du marché intérieur.

Mais, la manutention de cet espace demande plus Europe et plus confiance mutuelle et, pour cette raison, il est essentielle que l'Union européenne soit dotée des instruments qui lui permettent d'assurer le

contrôle de sa frontière extérieure ou de garantir sa sécurité intérieure au profit de tous.

C'est celle-ci la logique de la création d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes par le Règlement 2016/1624, qu'aujourd'hui a entré en vigueur.

Et ici j'entre dans le troisième et dernier point de mon intervention.

Celle-ci est une mesure emblématique présentée comme réponse à la crise migratoire et à la nécessité de se renforcer le contrôle des frontières extérieures.

Cependant, il ne s'agit pas d'un véritable corps supranational de gardes-frontières, mais de renforcer les compétences de la FRONTEX en matière de gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union Européenne et en matière de retour. Une FRONTEX plus.

La nouvelle FRONTEX ira avoir plus de compétences en ce qui concerne l'organisation d'opérations conjointes et d'interventions rapides aux frontières ou l'organisation des opérations de retour. Et aussi en ce qui concerne la supervision du fonctionnement effectif du contrôle aux frontières extérieures par le biais du déploiement des officiers de liaison dans les États membres et de l'évaluation de la

capacité et l'état de préparation des États membres à relever les défis à leurs frontières extérieures.

L'imposition de mesures par l'Agence ou par la Commission pour remédier à tout manquement établi dans l'évaluation de la vulnérabilité du contrôle des frontières amenée par les États Membres et, à la limite, l' déploiement des équipes du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes issues d'une réserve de réaction rapide, même contre la volonté de l'Etat membre concernée, a soulevé les plus grandes réserves de la part des États membres. Et ça parce qu'il s'agit d'instances sans légitimité démocratique directe et non représentatives dans les États et, pour cette raison, ce type d'action a été considérée comme trop intrusive sur la souveraineté nationale.

Prenant en compte que le contrôle des frontières extérieures continue à être une compétence des États membres et que ceux-ci sont souverains dans son territoire national, la version du Règlement est moins intrusive du point de vue du principe de la souveraineté territoriale. D'un côté, le directeur exécutif de l'Agence seulement peut faire des recommandations aux États membres pour prendre des mesures pour faire arrêter les vulnérabilités, étant de la responsabilité du Conseil de l'Administration, que c'est un organe plus intergouvernementale, d'imposer telles mesures. Si l'État-membre ne prend pas les mesures nécessaires, c'est le Conseil (et

pas la Commission) qui définit les mesures de renforcement du contrôle aux frontières extérieures, y inclus le déploiement des équipes du corps européen de gardes-frontières et de garde-côtes.

Lorsque le contrôle aux frontières extérieures est rendu inefficace, dans une mesure risquant de mettre en péril le fonctionnement de l'espace Schengen, soit parce qu'un État membre ne prend pas les mesures nécessaires conformément à une évaluation de la vulnérabilité, soit parce qu'un État membre confronté à des défis spécifiques et disproportionnés aux frontières extérieures n'a pas demandé un appui suffisant à l'Agence ou ne met pas en œuvre cet appui, le Conseil peut imposer des mesures spécifiques, comme par exemple le déploiement des équipes d'intervention rapide et des équipements. Si un État membre ne se conforme pas dans un délai de 30 jours à cette décision du Conseil et ne coopère pas avec l'Agence pour la mise en œuvre des mesures contenues dans cette décision, la Commission pourra déclencher la procédure spécifique prévue à l'article 29 du Code de Frontières Schengen, c'est à dire, les autres États membres pourront établir des contrôles aux frontières intérieures.

Afin de permettre le déploiement des équipes d'intervention rapides, les États membres ont l'obligation de maintenir une réserve d'au moins 1 500 garde-frontières et une réserve d'équipements à la disposition

de l'Agence FRONTEX. D'autre côté, l'Agence pourra déployer ses équipements techniques, qu'elle devra acquérir elle-même ou en copropriété avec un État membre.

La nouvelle Agence pourra, sans doute, répondre plus efficacement aux défis du contrôle des frontières en cas d'afflux massif et rendre la zone Schengen plus résiliente. Le contrôle aux frontières et aussi la gestion des flux migratoires demandent les deux plus d'Europe et non moins d'Europe.

Mais la gestion des flux migratoires n'est pas seulement une question de contrôle de frontières.

À moyen et à long terme, si l'Europe veut gérer proactivement ces flux elle doit investir de façon sérieuse dans des politiques qui luttent contre leurs causes profondes qui sont toujours les mêmes au long de l'histoire de l'humanité : les conflits, l'insécurité, la misère.

Prenant en compte les défis démographiques que l'Europe face, une gestion proactive de l'immigration légale doit être vue comme une opportunité dès qu'accompagnée d'un majeur investissement dans les politiques d'intégration de façon à maintenir la cohésion sociale.