

Démêler l'équation migratoire européenne

Monde

Par [Camille Le Coz](#)

Publié le 12 février 2024

Directrice Associée, Migration Policy Institute Europe

Les Européens ont-ils encore une alternative à la stratégie de la forteresse ? Les négociations ne sont pas difficiles seulement entre partenaires européens. Pays d'origine, pays de transit, pays de première arrivée, pays de destination... sont tous acteurs d'une équation qu'on ne pourra résoudre que par la négociation et la prise en compte des intérêts de chacun.

Depuis 2015, les Européens vivent dans une ambiance de crise migratoire permanente. Les gouvernements surveillent étroitement les arrivées en Méditerranée, ainsi que les franchissements de frontière aux portes de l'Europe, tout particulièrement en Finlande, en Lituanie, en Lettonie, et en Pologne. En Italie, les débarquements de bateaux de sauvetage de migrants sont devenus une source de tension entre les États membres. Le

mécanisme de relocalisation obligatoire, instauré en 2015 pour répartir les nouveaux arrivants entre pays européens, a laissé une fracture entre ceux qui y ont participé et ceux qui l'ont contesté. Les failles de la gestion de la crise de 2015 ont alimenté une défiance à l'égard de Bruxelles, des pays du Sud qui se sentent abandonnés au bloc de Visegrad qui défend la primauté de la souveraineté nationale sur la solidarité européenne.

Pour autant, les États européens sont bien obligés de travailler ensemble. L'année 2024 s'ouvre sur une série de casse-têtes migratoires. L'Europe fait face à la plus grave crise de déplacement depuis la Seconde Guerre Mondiale. Près de six millions de réfugiés ukrainiens ont été accueillis en Europe depuis février 2022,^① dont plus de quatre millions ont obtenu le statut de protection temporaire. Ce statut spécial a permis aux gouvernements européens d'octroyer une protection immédiate et l'accès aux services publics et au marché du travail aux Ukrainiens fuyant la guerre.^② Le dispositif a épargné les systèmes d'asile d'un afflux massif de nouvelles demandes, mais il a mobilisé des ressources conséquentes, notamment pour l'enregistrement et l'accès au logement des réfugiés.

En parallèle, les arrivées aux frontières de l'Union européennes ont atteint un niveau record depuis 2016. En 2023, près de 270.000 personnes sont arrivées par les routes méditerranéennes, et au moins 3.700 hommes et femmes y ont perdu la vie.^③ Cette situation est le résultat de facteurs structurels dans les pays de départ, et de situations plus conjoncturelles dans les pays de transit, comme la Tunisie où les migrants originaires d'Afrique sub-Saharienne sont de plus en plus tourmentés. Cette tendance pourrait donc se maintenir, et elle soulève de nombreux défis pour les dispositifs d'accueil et les agences responsables de l'examen des demandes d'asile. L'Agence de l'Union Européenne pour l'Asile (AUEA) rapporte ainsi que le nombre de demandes d'asile à traiter est à son plus

haut niveau en Europe depuis 2016, avec près de 860.000 personnes en attente d'une décision en première instance.⁴

Ces difficultés des systèmes d'asile alimentent des doutes sur la capacité des gouvernements européens à gérer les migrations. Aux Pays-Bas, la coalition de Mark Rutte est précisément tombée sur le problème de l'accueil dans un contexte où les hébergements pour les demandeurs d'asile sont saturés.⁵ Ces tensions sont accentuées par les manœuvres politiciennes de groupes populistes, particulièrement efficaces dans un climat économique et social tendu. En Irlande, une partie de la population s'oppose ainsi aux mesures d'hébergement pour les Ukrainiens alors que le pays traverse une profonde crise du logement.⁶ Par ailleurs, la compassion initiale envers les réfugiés ukrainiens s'amenuise, et les gouvernements peinent à proposer des solutions de moyen terme. En Pologne, en Hongrie, en République Tchèque, et en Slovaquie, une proportion croissante de personnes sont sceptiques par rapport à l'accueil des Ukrainiens, et estiment qu'ils bénéficient d'une assistance trop généreuse.⁷

Enfin, les gouvernements européens sont coincés sur la scène internationale. Pour la majorité des États membres, la priorité sur le front migratoire est de diminuer les arrivées et d'augmenter les retours vers les pays d'origine. Cet agenda n'est évidemment pas partagé par les pays d'origine et de transit des migrants, et l'Europe rencontre d'énormes difficultés à nouer des accords migratoires fiables et durables. En même temps, la Russie utilise les migrants comme des pions pour alimenter les tensions entre Européens. En 2021, le pouvoir biélorusse avait orchestré le transit de milliers de migrants vers ses voisins de l'Union européenne. En décembre 2023, ce scénario s'est répété à la frontière finlandaise.

Le bloc européen fait donc face à deux enjeux intrinsèquement liés, d'une part, mieux gérer les systèmes d'asile et préparer l'intégration des nouveaux arrivants, et d'autre part, travailler avec les pays d'origine et de transit dans le cadre de

partenariats. Résoudre cette équation est essentielle pour échapper à cette obsession sur l'immigration irrégulière, et ouvrir des discussions plus globales sur nos politiques migratoires et d'asile et en particulier, comment organiser les migrations de travail, améliorer l'intégration, sauvegarder le régime de protection internationale pour les personnes déplacées, mobiliser les migrations pour le développement des pays d'origine, et mieux intégrer la dimension climatique.

Percée politique sur le sujet épineux des migrations

En décembre 2023, les États membres et le Parlement européen se sont mis d'accord sur le Nouveau Pacte sur la Migration et l'Asile.⁸ Ce texte initialement présenté par la Commission européenne en 2020⁹ vise à répondre aux défaillances des politiques migratoires et d'asile, en particulier les dysfonctionnements des systèmes d'asile. À l'origine, le projet portait des propositions sur les migrations de travail et autres voies légales pour les réfugiés dans les pays de premier accueil. Ces sujets ont néanmoins été progressivement évacués des discussions politiques, qui se sont concentrées sur les arrivées irrégulières.

Les trois années de négociations ont tourné autour des notions de solidarité et de responsabilité, dans une atmosphère d'extrême défiance entre partenaires européens. C'est la raison pour laquelle l'accord de décembre est historique : il signale que les Européens sont parvenus à dépasser ces blocages pour trouver un compromis. Cette entente témoigne aussi du succès des efforts des présidences de l'Union européenne. De la France à la République Tchèque en 2022, et de la Suède à l'Espagne en 2023, les gouvernements se sont mobilisés pour parvenir à un texte acceptable pour une majorité de pays.

Pour la première fois, le Pacte reconnaît la notion de solidarité obligatoire entre les États membres. C'est une avancée pour les

pays de première entrée des demandeurs d'asile, et c'est la bête noire de la Hongrie et des partis d'extrême droite en Europe. Cette solidarité est cependant à *la carte*, et les modalités de sa mise en œuvre vont largement dépendre de l'engagement des 27. Le mécanisme prévoit en effet que les pays européens peuvent participer via un dispositif de relocalisation des demandeurs d'asile depuis le pays de première entrée, une contribution financière, ou un soutien opérationnel.¹⁰ Or si la relocalisation est l'option privilégiée pour concrétiser cette solidarité, la véritable clé de voûte du système, plusieurs gouvernements se retranchent déjà derrière les difficultés de leur système d'accueil pour ne pas recevoir davantage de demandeurs d'asile.¹¹

Pas de grand soir sur le nouveau pacte sur la migration et l'asile

En ce sens, le Pacte est un pari. D'un côté, il maintient le principe de territorialité de l'asile,¹² un principe fondamental du système de protection internationale, mais un principe de plus en plus menacé par des forces politiques qui remettent en cause cet acquis du système libéral. D'un autre côté, le Pacte maintient la responsabilité principale de l'accueil des migrants aux pays de première entrée. Ce système a largement dysfonctionné dans le passé, alimentant les errements des migrants à travers l'Europe et des tensions entre les États membres. En l'absence d'un mécanisme robuste de relocalisation, cette dynamique risque de se poursuivre.

Le Pacte est aussi un point de départ, puisque les règles proposées demandent encore à être clarifiées, précisées, et opérationnalisées.¹³ Alors que des discussions sont encore en cours sur certaines dispositions du texte, des efforts sont en cours aux niveaux européen et national pour développer des plans de mise en œuvre. Ce processus est complexe, puisqu'il

s'agit de faire le lien entre un texte négocié au niveau de Bruxelles avec chaque pays et ses spécificités nationales, tout en intégrant des considérations pratiques d'exécution. Les efforts de planification vont donc être essentiels pour créer les conditions de la solidarité, notamment en mobilisant le budget européen et les agences dotées d'une expertise opérationnelle telles que l'AUEA, et assurer le respect des droits des personnes.

C'est l'autre enjeu fondamental de cette mise en œuvre du Pacte : sauvegarder le principe de territorialité, mais également les autres éléments constitutifs de l'asile, comme le droit à une procédure juste et efficace. Le mécanisme de filtrage et le règlement procédure suscitent ainsi des inquiétudes de la part de la société civile.¹⁴ Le nouveau dispositif devrait distinguer les personnes selon les chances de succès de leur demande d'asile, et les orienter vers des procédures différentes. Par exemple, pour les demandeurs d'asile issus de pays avec un faible taux de reconnaissance du statut de réfugié, le Pacte prévoit une procédure à la frontière, un processus accéléré qui ne permet pas la même qualité d'examen. D'autres dispositions du Pacte relatives à la détention, au retour, et aux dérogations en cas de crise posent également question.¹⁵

Les attentes et les critiques du Pacte sont donc nombreuses, et si l'accord de décembre a permis un premier déblocage au niveau européen, la route est encore longue pour susciter une confiance durable et établir un système plus juste et mieux piloté.

Pas de solution miracle en dehors des frontières européennes

De la crise de 2015 à la pandémie et à la guerre en Ukraine, les événements récents ont montré que les questions migratoires

ne peuvent pas être gérées de manière unilatérale dans les capitales européennes. La coopération est nécessaire entre partenaires européens et les pays d'origine et de transit des migrants. Au cours des dernières années, la convergence sur la dimension extérieure des politiques migratoires a effectivement progressé. Les gouvernements ne sont pas alignés dans la priorisation des pays partenaires, mais leurs objectifs se rejoignent globalement pour restreindre les arrivées et augmenter les retours. Au niveau plus opérationnel, les délégations de l'Union européenne ont renforcé leurs capacités sur les sujets migratoires tandis que les ambassadeurs thématiques sur les migrations des États membres coopèrent régulièrement.

Des difficultés persistent néanmoins pour activer ce front commun de manière crédible. Cela s'explique par les relations bilatérales très différentes entre les États membres et les pays d'origine et de transit. Au cours des cinq dernières années, l'Italie a ainsi choisi de négocier seule avec la Libye¹⁶ et l'Albanie,¹⁷ en misant sur son capital politique pour faire valoir ses priorités. Des divisions sur des accords internationaux ont également nuit à la capacité de l'Union européenne à avancer groupée. En 2018, les gouvernements avaient dû renoncer à une approche conjointe sur le Pacte Mondial sur les Migrations,¹⁸ le premier accord mondial sur les migrations internationales, alors que celui-ci reflète globalement les engagements européens.

L'autre défi des leaders européens tient à la faiblesse de leur position initiale dans les négociations. L'Europe est tellement préoccupée par la réduction des arrivées que ses cartes sont toutes sur la table. Les pays limitrophes, en particulier les pays d'Afrique du Nord, bénéficient donc de sérieux atouts, malgré les différentiels de pouvoir et de développement. En Tunisie, par exemple, la Commission européenne s'est pliée aux injonctions de l'Italie, bradant ses principes pour inciter le pouvoir tunisien à mieux contrôler ses côtes.¹⁹ Les

représentants européens en sont ainsi réduits à conclure un nombre croissant d'accords transactionnels, qui ne peuvent pas tenir à long terme parce que les intérêts des pays tiers n'y sont pas véritablement intégrés. Dans ces conditions, le prix de leur coopération pour la gestion des frontières peut facilement grimper.

Pour un projet politique européen sur les migrations

En décembre 2023, l'accord sur le Nouveau Pacte sur la Migration et l'Asile a signalé la capacité des Européens à avancer ensemble sur ce sujet. En mars 2022, la réponse à la crise ukrainienne avait aussi démontré la force de cette union pour répondre aux déplacements forcés. Mais les replis nationaux recommencent déjà à s'affirmer, notamment parmi les États qui font face à des pressions sur leur système d'accueil. La confiance dans une approche conjointe doit être maintenue, d'autant que des pays comme la Grèce et l'Italie testent des solutions en dehors du cadre européen, avec des refoulements²⁰ et des expérimentations sur le traitement externalisé des demandes d'asile.²¹

C'est tout l'enjeu pour le leadership européen, de proposer un projet politique sur les migrations. Cela consiste en une réponse coordonnée aux enjeux communs, une activation du levier européen quand c'est utile, et une convergence des approches opérationnelles.²² La solidarité entre les États membres et la mobilisation des ressources européennes pour soutenir les systèmes d'asile doivent ainsi permettre de surmonter les anxiétés relatives aux migrations. Enfin, l'Union européenne doit rapidement ouvrir les autres chapitres des politiques migratoires, en particulier sur les migrations de travail.

Au cours des prochaines décennies, l'enjeu sera en effet d'attirer des travailleurs migrants, pour soutenir la transition écologique, répondre aux besoins de secteurs comme les

services à la personne, et assurer la pérennité des systèmes de protection sociale. L'organisation de ces voies légales doit se faire en assurant des conditions dignes de travail, des infrastructures adaptées, notamment en termes de logement, et des politiques d'intégration engagées. Ces paramètres sont essentiels pour que ces migrations ne soient pas perçues comme une source de compétition ou de désordre par les citoyens européens. Par ailleurs, les recrutements internationaux doivent se faire en concertation avec les pays d'origine, pour assurer que leurs sociétés et leurs économies bénéficient également de ces mouvements de populations.

L'Europe gagnerait en effet à nouer de nouvelles formes de coopération avec les pays tiers, notamment en mobilisation sa politique d'aide publique au développement dans le domaine de l'adaptation au changement climatique,²³ de l'intégration des réfugiés dans les pays de premier accueil,²⁴ et pour que les migrations servent de levier au développement.²⁵ Sur le plan strictement humanitaire, les États européens doivent reprendre leur place dans les opérations de sauvetage pour réduire le nombre de morts en Méditerranée. Seul cet engagement européen et ces partenariats migratoires peuvent assurer une meilleure gestion des migrations sur le long terme, avec des bénéfices pour les pays d'origine et l'ensemble des États membres.

Notes

- ① UNHCR, '[Ukraine Refugee Situation](#)', accédé le 18/01/2024.
- ② Ce statut a bénéficié, sous certaines conditions, aux personnes non-Ukrainiennes fuyant la guerre.
- ③ UNHCR, '[Situation Mediterranean Situation](#)', accédé le 18/01/2024.

- ④ European Union Agency for Asylum, 'Latest Asylum Trends', accédé le 18/01/2024.
- ⑤ AP in the Hague, 'Dutch government falls as coalition partners clash over immigration', *The Guardian*, 08/07/2023.
- ⑥ Cécile Ducourtieux, 'Ireland's burgeoning far right exploits the severe housing shortage', *Le Monde*, 02/07/2023.
- ⑦ Jana Kazak and Patrik Szicherle, 'Perception of Ukrainian Refugees in the V4: Support with Some Reservations(Bratislava: GLOBSEC, 2022).
- ⑧ Commission Européenne, 'What is the New Pact on Migration and Asylum of the EU?', accédé le 18/01/2024.
- ⑨ Les négociations sur une réforme européenne ont en fait débuté dès 2016.
- ⑩ Ibid.
- ⑪ Voir par exemple, Eimer McAuley, 'Varadkar: Govt will 'likely' pay money instead of accepting more migrants', *The Journal*, 19/01/2024.
- ⑫ Ce principe permet aux demandeurs d'asile de déposer une demande d'asile dans le pays où ils se trouvent.
- ⑬ Hanne Beirens et Camille Le Coz, 'One Phase Closes for the New Pact on Migration and Asylum. Now Another Begins', Migration Policy Institute, December 2023.
- ⑭ European Council on Refugees and Exiles (ECRE), 'Screening Out Rights? Delays, Detention, Data Concerns and the EU's Proposal for a Pre-Entry Screening Process', (Brussels, ECRE, 2020).
- ⑮ ECRE, 'Editorial: Migration Pact Agreement Point by Point', 09/07/2023; Lilian Tsourdi, 'The EU's New Pact on

Migration and Asylum: three key arguments, *EU Law Analysis*, 14/09/2023; Steve Peers, "The New EU Asylum Laws, part 1: the Qualification Regulation", *EU Law Analysis*, 30/12/2023.

- ⑩ Patrick Wintour, 'Italian minister defends methods that led to 87% drop in migrants from Libya', *The Guardian*, 07/09/2017.
- ⑪ Lorne Cook, 'Top EU official lauds Italy-Albania migration deal but a court and a rights commissioner have doubts', *AP*, 14/12/2023.
- ⑫ Lena Kainz et Camille Le Coz, The Winding Road to Marrakech : Lessons from the European Negotiations of the Global Compact for Migration (Washington D.C.: Migration Policy Institute, 2022).
- ⑬ Jorge Liboreiro & Vincenzo Genovese, 'The contentious EU-Tunisia deal is finally here. But what exactly is in it?', *Euronews*, 17/07/2023.
- ⑭ Matina Stevis-Gridneff, Sarah Kerr, Kassie Bracken, and Nimet Kirac, 'Greece Says It Doesn't Ditch Migrants at Sea. It Was Caught in the Act.', *The New York Times*, 19/05/2023.
- ⑮ Celle-ci est en suspens dans le cas de l'Italie et de l'Albanie, Lorenzo Tondo, 'Albanian court to rule on migration deal with Italian government', *The Guardian*, 18/01/2024.
- ⑯ Voir par exemple sur les leçons opérationnelles des agences d'asile européenne, Hanne Beirens, Chasing Efficiency: Can Operational Changes Fix European Asylum Systems, (Bruxelles: MPI Europe, 2020).
- ⑰ Pour des exemples d'engagement des acteurs du développement sur les enjeux climatiques, voir Lawrence Huang, 'Efforts to Manage Climate Migration

Are Slowly Growing, but Their Focus Is Often Indirect',
Migration Information Source, 01/03/2023.

- ②④ Sur l'engagement des acteurs du développement aux crises de déplacements forcées à travers le monde, voir Susan Fratzke et Camille Le Coz, Strengthening Refugee Protection in Low- and Middle Income Countries, (Washington D.C. : MPI, 2019).
- ②⑤ Voir par exemple Organisation Internationale pour les Migration (OIM), Comment associer les diasporas au développement : Manuel à l'usage des décideur et praticiens dans les pays d'origine et d'accueil, (Genève : IOM, 2015) et Camille Le Coz et Ravenna Sohst, Linking Migration Reintegration Assistance and Development Goals, (Washington D.C.: MPI, 2023).