HAL
open science

L'Union européenne et ses États membres face à la " crise migratoire "

Jean-François Guilhaudis

To cite this version:

Jean-François Guilhaudis. L'Union européenne et ses États membres face à la " crise migratoire ". Paix et sécurité européenne et internationale, 2020, 14, 10.61953/psei.1089 . halshs-03158087

HAL Id: halshs-03158087

https://shs.hal.science/halshs-03158087v1

Submitted on 16 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'Union européenne et ses Etats membres face à la « crise migratoire ». La triple crise.

Jean François Guilhaudis

Professeur honoraire à l'Université de Grenoble-Alpes

Le phénomène migratoire générateur de la crise n'en constitue qu'une partie. La crise européenne des migrations forme, au minimum, une triple crise. A côté de la crise migratoire proprement dite, il y en a deux autres. La seconde crise tient à la situation des sociétés et des Etats européens concernés, par rapport aux migrations. Enfin - troisième crise- l'Union européenne a sa part dans la crise et elle en subit les effets. Ces trois crises interagissent, elles forment un complexe.

The migratory phenomenon generating the crisis is only one part of it. The European migration crisis forms, at a minimum, a triple crisis. Besides the migration crisis proper, there are two others. The second crisis is due to the situation of the European societies and states concerned with regard to migration. Finally - third crisis - the European Union has its share in the crisis and it is suffering the effects. These three crises interact, they form a complex.

I. Introduction

En 2018 des spécialistes des études de population ont réclamé la constitution, en la matière, d'un groupe d'experts semblable au GIEC[1]. Son but serait de fournir au débat des « données scientifiques », « une approche dépassionnée, scientifique et humaniste », permettant d'éviter l'idéologisation, la politisation de la question migratoire, le déferlement de thèses telles que la « menace démographique »[2], la « bombe migratoire » et plus encore, le « grand remplacement », la « submersion[3] », une source majeure de la montée des populismes. Si l'intention – permettre de raisonner, de décider à partir des bonnes données et d'éviter des « dérives » - est louable, le discours que tiennent par ailleurs certains de ces experts[4], consistant à dire simplement, qu'il n'y a pas de crise des migrations en Europe, laisse perplexe. Tout - dans les médias et les politiques, au plan national, européen[5] et même au-delà -, indique au contraire, qu'il y a bien en Europe, depuis 2015, une crise des migrations

[1] Voir Créons un groupe international d'experts sur les migrations et l'asile., *Le Monde* 29 juin 2018.

[2] L'expression employée par Claude Allègre renvoie à la perspective d'une pression migratoire considérable et au partage entre « un monde vieux et riche et un monde jeune plongé dans la misère, et donc facilement mobilisable par les mouvements extrémistes qu'ils soient politiques ou religieux » (*Le Point* 29 octobre 2009).

[3] Cette idée correspond au célèbre « Camp des Saints » de Jean Raspail, de 1973, réédité en 2011, critique des élites occidentales, gagnées par la mauvaise conscience, la repentance, dominées par ce qu'il appelle *Big Other*, et sans courage pour dire le vrai et défendre leur civilisation. « Submersion » fait partie du vocabulaire de Marine Le Pen. Le « grand remplacement » est dû à Renaud Camus, v Lucie Soulier, Renaud Camus, aux origines de la haine, *Le Monde* 10-11-12 novembre 2019.

[4] Par exemple Hélène Thiollet, Une fausse solution apportée à un diagnostic erroné, *La Croix*, 2 juillet 2018. Voir aussi François Héran, Sur l'immigration, nos dirigeants doivent tenir une parole de raison, *Le Monde*, 25 septembre 2019.

[5] La nouvelle présidente de la Commission européenne a inclus dans son programme, en juillet 2019, un « nouveau pacte pour la migration et l'asile »

et que, même si les entrées de migrants sont moins nombreuses ensuite, cette crise se poursuit et devrait être durable[6]. En France, le gouvernement présentait, fin 2019, vingt mesures. La nouvelle Commission européenne entend, après la précédente, s'attaquer elle aussi à un sujet qui continue de diviser les Etats membres. On voit mal, dans ces conditions, ce que peut apporter un discours se prétendant « scientifique », si déroulant des chiffres et des statistiques, par ailleurs assez facilement accessibles, il se résume *in fine* en une formule : « il n'y a pas de crise des migrations » et, de plus, prétend se substituer au politique. A supposer que cela soit exact, au plan strict des mouvements de population, ce qui est déjà discutable, ces mouvements ne sont qu'une partie du problème. Celui-ci est bien plus vaste. Dire qu'il n'y a pas de crise des migrations est aussi inexact et simplificateur que parler de l'« Europe forteresse », de l'« Europe assiégée » ou de l'« Europe passoire ». Il est plus utile, partant du constat qu'il y a, en Europe, une crise des migrations, de tenter de percevoir en quoi cette crise consiste, si l'on veut essayer d'esquisser quelques perspectives.

Abordant les choses ainsi, à partir de la crise et pas de la « non-crise », on perçoit vite que le phénomène migratoire générateur de la crise - il la porte au premier plan en 2015 -, ne constitue qu'une partie de la crise. Il n'est donc pas surprenant que les politiques, dont ils critiquent l'hypocrisie, la pusillanimité, l'impuissance, les excès ou les erreurs, voient beaucoup plus et bien mieux la crise, que les experts. La crise européenne des migrations forme, au minimum, une triple crise. A côté de la crise migratoire proprement dite, il y en a deux autres. La seconde crise tient à la situation des sociétés et des Etats européens concernés, par rapport aux migrations. Enfin - c'est la troisième crise- l'Union européenne a sa part dans la crise et elle en subit les effets. Ces trois crises interagissent, elles forment un complexe.

II. La crise migratoire.

La crise migratoire se situe en Méditerranée et en Mer Egée : elle consiste dans les flots de migrants venant d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient. Essentiellement par voie maritime, ils tentent de rejoindre les pays membres de l'Union européenne.

Les données fournies par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés permettent de préciser le phénomène.

Tableau 1. Les entrées par la mer

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Route Grecque	41 038	856 723	173 450	29 718	32 494	59 591
Route Italienne	170 842	153 842	181 436	119 369	23 370	138
Route Espagnole	4552	5 312	8 162	22 103	58 569	26 168
Total arrivées	216 432	1 015 877	363 048	171 190	114 433	85 897
Morts et disparus	3 133	3 771	5 096	3 134	2296	Non donné

[6] Gérard Courtois parle même de « La bataille de l'immigration », Chronique, *Le Monde* 3 octobre 2018. Au-delà de la bataille et de la crise politique, il faut tout de même observer que, pour la population, le sujet est sensible à des degrés divers selon les pays, mais ne représente jamais, pour le moment, une obsession, voir à ce sujet l'étude d'opinion de l'*European Council for International Relations*, in *Le Monde* 2 avril 2019.

Source Données du HCR (Portail opérationnel, situation en méditerranéenne, entrées par la mer)[7].

On voit que le chiffre total des entrées est multiplié presque par 5 en 2015 - d'où l'appellation de crise - avant de redescendre nettement en 2016, de passer en dessous du total de 2014 à partir de 2017, et de continuer à décroître. En 2018, le nombre des arrivants est entre 8 et 9 fois moins élevé qu'en 2015 et presque la moitié de ce qu'il était en 2014 et il chute encore très nettement en 2019. Sur la base de ces chiffres, on peut effectivement avancer qu'au fond il n'y a pas de vraie crise puisque le phénomène ne dure pas. Par ailleurs, si on rapporte le nombre des migrants, et à plus forte raison celui des demandeurs d'asile qui est inférieur, à la population de l'Union - environ 450 millions d'habitants, sans le Royaume-Uni - on voit évidemment qu'il est quasi négligeable. La conclusion s'impose : il n'y a donc pas de crise des migrations ni même de crise de l'asile. Mais cette vision est très simplificatrice.

D'autres éléments contribuent à constituer et entretenir la crise. En premier lieu, la manière dont se produit cette immigration. Elle a, à la fois, un tour agressif – elle est en forme de débarquement - et très dramatique. Les migrants, dont beaucoup de femmes et enfants, arrivent souvent sur des embarcations de fortune. Le nombre des victimes est et reste élevé, malgré les opérations de secours. Cela contribue fortement à la perception d'une crise. Les passeurs et trafiquants d'êtres humains, les ONG, le jeu qu'ils jouent avec les Etats les plus concernés, les décisions de ces derniers, notamment la fermeture des ports, entretiennent et amplifient la crise.

Un autre élément essentiel de la crise est que les migrants/réfugiés n'arrivent dans les 28 Etats membres de l'Union mais seulement dans quelques pays, principalement en Grèce, Espagne et Italie, chacun de ces Etats étant la destination d'une des trois « routes » de la Méditerranée. D'une année à l'autre, la part respective de chacune des trois routes servant au passage, celle de l'Espagne, celle de l'Italie et celle de la Grèce, varie nettement. La Grèce a supporté, en 2015, de très loin la charge la plus forte ; en 2014, 2015, 2016, 2017 la pression s'exerce surtout sur l'Italie ; elle est, à peu près, de la même dimension chaque année, et forte. On note ensuite un changement net. En 2018, c'est la route d'Espagne qui devient la plus importante, mais cela ne dure pas. Pour l'Italie, la pression a fortement baissé en 2018 et est presque tarie en 2019. La Grèce est à nouveau en première position en 2019. On reviendra sur ces chiffres, lors de l'examen de la crise de l'UE, quand on évoquera l'efficacité des mesures prises pour faire face à la crise. En restant au niveau même de la crise, il est important de souligner que l'arrivée des migrants se concentre sur un nombre limité de pays et même sur certaines îles leur appartenant, Lampedusa[8] et la Sicile, Lesbos (27 108 en 2019), Samos (10 711 en 2019). Les proportions, négligeables quand on rapporte les chiffres des migrants à ceux de l'Union européenne, deviennent très différentes *in situ*, rapportées à un pays membre et plus encore à une île, au point que parler de « saturation »[9], voire de submersion, ce qui est totalement excessif par ailleurs, est pertinent dans ce contexte. En 2015 la Grèce accueillait

[7] Des entrées en nombre beaucoup plus limité se produisent aussi via Malte et Chypre, respectivement 3309 et 1664 en 2019. Les chiffres des entrées par mer sont naturellement augmentés si on y ajoute, pour la Grèce et l'Espagne les entrées par la terre. Pour 2019, elles sont de 14951 personnes pour la Grèce et de 6345 pour l'Espagne. En 2018, alors que les arrivées de Méditerranée baissaient, celles venant de Bosnie passaient de 237 en janvier 2018 à 2744 en juin. (*Le Monde* 5-6 août 2018).

[8] Où le Pape François se rendit le 8 juillet 2013, pour dénoncer l'indifférence des sociétés européennes.

[9] Voir les données fournies sur Lesbos dans *le Monde* 6-7 octobre 2019, Les îles grecques, un sas saturé entre la Turquie et l'Europe. Saturation n'a toutefois pas la même force que le terme employé par Marine Le Pen « submersion ».

près de 80 migrants pour 1000 habitants, l'Italie seulement 3 en 2016, mais ce chiffre change si on tient compte du phénomène des îles[10].

Par ailleurs joue aussi beaucoup, pour amplifier la crise, le fait que les migrants s'entassent, au point d'arrivée, parce que le système de Schengen, prévoit que c'est là, que doivent être examinées les demandes d'asile, et parce que les Etats voisins sont évidemment hostiles à ce qu'on les laisse aller. Si on le fait - les frontières, dans l'espace Schengen, ayant disparu -, les migrants vont inévitablement passer chez eux, pour tenter d'y rester ou simplement transiter.

La crise migratoire ne se ramène donc pas à quelques chiffres. Le milieu, les points de destination des migrants, les acteurs - les migrants eux-mêmes, loin de correspondre tous au profil du réfugié, les passeurs et les trafiquants, les ONG, les sauveteurs -, les menaces d'ouvrir la porte de la part des pays voisins, et plus généralement les réactions des Etats affectés, en font partie.

Ces premiers chiffres ne peuvent également être dissociés de ceux des expulsions des étrangers en situation irrégulière. Comme le dit Dominique Reynié « pour accueillir, il faut pouvoir ne pas accueillir »[11]. Une partie seulement des personnes entrées, obtient l'asile. En 2018, l'UE a reçu 634 700 demandes de protection et en a accueilli favorablement 333 400[12]. Pour ceux dont les demandes sont refusées, le problème du retour se pose donc. On voit qu'il s'agit de chiffres importants. Or les données dont on dispose à cet égard, sont très médiocres, de l'ordre de 5% pour la France, 20% pour l'Espagne et 40% pour l'Allemagne[13]. Les migrants entrent, mais ne sortent que très peu ; ils vont donc s'accumuler. Et à cet égard, les zones, les camps et les « jungles », comme celle de Calais, constituent, du point de vue de la perception par les populations des Etats membres, des éléments très négatifs[14]. On ne peut oublier enfin que les attentats de Paris, en novembre 2015, se produisent la même année que le « pic » des entrées. Ceci introduit la seconde composante de la crise des migrants- la situation des sociétés et des Etats européens par rapport au phénomène migratoire.

III. Les sociétés et les Etats européens face au phénomène migratoire, la seconde crise.

L'Europe, cela est bien connu, est un continent de migrants, entrants et sortants, et ses populations sont le résultat de mélanges. Elle a vécu depuis la seconde guerre mondiale et même après la guerre froide, des mouvements de population importants. En déduire que l'arrivée de nouveaux migrants ne peut donc pas être génératrice de crise et qu'elle les absorbera, comme elle l'a fait pour leurs prédécesseurs, n'est pourtant pas possible. Les faits,

---

[10] Pour l'Espagne, le ratio est d'à peine plus de 1 en 2018. Pour Malte le poids de l'accueil est également élevé (7,5 pour mille). Pour Chypre il est du même ordre que pour l'Espagne. Les chiffres de la population des Etats retenus sont ceux que donne l'Année Stratégique 2019. S'agissant du nombre d'arrivées par mer on a repris pour Malte et Chypre les chiffres de 2019.

[11] In Le rapport désinvolte à la frontière est la faute historique des responsables européens, *Le Figaro* 6 mars 2018.

[12] Ces chiffres incluent les demandes concernant la Norvège et la Suisse (données de l' *European Asylum Support Office* EASO).

[13] Chiffres donnés par Jean-Baptiste Chastand, La crise migratoire en Europe, L'Europe dans l'ombre de la crise migratoire de 2015, *Le Monde*, 28 juin 2018. A lire Thomas Wieder, Angela Merkel a du mal à faire oublier son « wir schaffen das », *Le Monde* 28 juin 2018, on voit que la performance allemande est nettement moindre.

[14] V. Yasmine Bouagga, « Jungles » et campements, l condition des migrants en Europe : l'exemple de Calais, *Questions internationales*, n° 97, 2019, pp 51-53.

qu'il s'agisse des réactions des sociétés ou de celles des Etats, démontrent assez nettement l'inverse.

S'agissant des sociétés, les études d'opinion disponibles récemment, ne montrent pas d'obsession européenne à propos des migrants ; en revanche la question fait partie des premières préoccupations. Une étude d'opinion effectué par *YouGov* pour l'*European Council on Foreign Relations*, début 2019, indique bien que cela est notamment le cas en France, en Allemagne, et bien plus encore, en Autriche, en République Tchèque, en Slovénie et, plus au Nord, au Danemark et en Suède[15]. On comprend ainsi, que si la crise migratoire, en 2015 et ensuite, a incontestablement favorisé les mouvements anti-migratoires en Europe[16] et la montée des partis populistes et d'extrême droite qui ont exploité ce filon, ceux-ci n'ont pourtant pas gagné les élections au Parlement européen en 2019. Mais ils se sont emparés, au moins momentanément, de l'un des Etats les plus importants, l'Italie[17]et on peut sérieusement craindre qu'une autre crise ne les fasse encore avancer fortement.

En ce qui concerne les Etats membres, l'expression résumant le diagnostic généralement fait à leur propos, en 2015 et ensuite, est sans aucun doute « manque de solidarité », un manque de solidarité jugé à l'origine de l'incapacité de faire face à la crise de l'UE. On en fait le reproche, même s'il peut être appliqué à d'autres, particulièrement aux pays d'Europe centrale. Il est plus exact, et surtout plus positif, de dire que, même si elle ne peut être tenue pour une surprise complète, l'Union européenne et ses Etats membres n'étaient pas équipés et pas prêts, pour faire face à la crise qui les a frappés en 2015. Cette inadaptation a contribué à la crise, elle en est devenue un élément. Et la crise s'est poursuivie au cours des années suivantes.

Il est important de tenter de comprendre pourquoi les Etats ont fait preuve de manque de solidarité. Il faut d'abord souligner que le manque de solidarité n'est pas le fait seulement des pays d'Europe centrale, de ce que l'on nomme le Groupe de Visegrad. C'est une attitude assez générale, l'Italie en a souvent fait le reproche à la France. Mais deux Etats ont une responsabilité particulière, parce qu'ils ont donné le « la », en la matière. Il s'agit du Royaume-Uni et de l'Allemagne.

Très vite, en 2015, l'Italie qui avait l'expérience des passages en Méditerranée et percevait qu'ils prenaient une autre dimension, a appelé à la solidarité de ses partenaires. Une réunion

[15] V Philippe Rocard, L'émigration préoccupe une partie des Européens, Le Monde 2 avril 2019. Pour la France, un sondage BVA place l'immigration en 5ème position avec 32%, la première étant le changement climatique avec 47%. Cité par *La Croix*, 25 Novembre 2019. D Reynié développe dans *Le Figaro Magazine*, l'idée d'une position contradictoire des Européens au sujet de l'immigration « Jugée nécessaire par l'opinion européenne, l'immigration soulève cependant des résistances importantes, voire l'hostilité. La double question démographique (le vieillissement et l'immigration) taraude les démocraties européennes exposées à des flux migratoires que la plupart des citoyens jugent excessifs. Cette question influence d'autant plus le débat politique, que ces flux concernent des migrants de culture musulmane, suscitant des tensions interculturelles dont les partis populistes tirent profit. Le point de vue des Européens sur l'immigration semble refléter un conflit de valeurs : 62% des Européens disent être favorables à l'accueil des réfugiés qui fuient la guerre ou la misère mais, inversement, ils soutiennent majoritairement les raisons de ne pas les accueillir parce qu'ils redoutent les problèmes de cohabitation, parce qu'ils craignent que les réfugiés augmentent le risque terroriste ou le risque de délinquance, ou parce que cela pose un problème économique pour le pays ». Ils sont préoccupés par l'immigration à 69% et favorables à 68% à un traitement du problème au niveau de l'Union (*Le Figaro magazine*, Les Citoyens européens ne veulent pas la fin de l'Union, 31 mai 2019, citant les chiffres d'une enquête pour la Fondation pour l'innovation politique et l'International Republican Institute). Sur la position des français v. aussi Guillaume Tabard Quel est le regard des français sur les questions d'immigration, *Le Figaro* 25 septembre 2019

[16] V. Jean-Yves Camus, Les mouvements anti-migratoires en Europe, *Questions internationales*, n° 97 mai-juin 2019, pp 37-43.

[17] Le lien entre les inquiétudes de la population et la montée des formations politiques populistes et d'extrême droite anti-immigration est complexe. Dans l'Italie de M Salvini, qui s'est signalée par sa politique de fermeté sur l'immigration, il semble que la population soit davantage préoccupée par l'émigration que par l'immigration (v. note 13).

au sommet a débattu, en juin 2015, de la répartition de 40 000 réfugiés dans les autres pays de l'Union pour la soulager, ainsi que la Grèce. Londres s'est alors appuyé sur sa non-participation à Schengen, pour ne pas jouer le jeu de la solidarité, en se disant non concernée par une éventuelle action commune. A supposer qu'elle fut tout à fait pertinente du point de vue juridique, cette position était extrêmement négative au plan politique, de la part d'un pays, destination recherchée par les migrants, qui doit une grande part de sa tranquillité à la coopération de ses voisins de Schengen, notamment la France et la Belgique. Cette position donnait le mauvais exemple, elle libérait les pays d'Europe centrale[18]. Elle leur permettait de prendre une position clairement hostile à l'idée de répartition des réfugiés, de les refuser.

Le cavalier seul de la Chancelière allemande peu après, le 25 août 2015, devait les conforter davantage, si besoin était. Sa décision d'ouvrir les portes de l'Allemagne aux réfugiés syriens, surtout présentée comme « un devoir national » était, du point de vue de la crise, catastrophique. Elle créait en effet « un appel d'air » favorable à l'accroissement de la pression migratoire et complexifiait nettement le traitement commun de la question, en posant l'accueil comme un « devoir ». Elle accroissait le problème et, en même temps, en rendait plus difficile la solution[19]. Il a été, logiquement, très difficile d'obtenir un accord, au Sommet extraordinaire qui a suivi. Dans une ambiance de défaut de solidarité, limiter ses concessions et jouer ses propres cartes est devenu la norme, pour chacun.

L'absence de solidarité des membres de l'Union, face à l'afflux très augmenté de migrants n'a rien d'anormal. Elle s'explique très facilement, par la diversité de leurs situations par rapport à la crise migratoire, et par l'état de leurs sociétés. Les Etats d'Europe centrale sont à cet égard particuliers. On ne doit jamais perdre de vue que ces pays n'ont retrouvé leur souveraineté que récemment, après la fin de l'URSS et du Pacte de Varsovie, et qu'ils se braquent facilement si l'on prétend, fut-ce dans le cadre de l'Union, leur imposer une mesure dont ils ne veulent pas. S'agissant des migrations, ils sont après la guerre froide des pays d'émigration, puisqu'une partie de leur population est passée à l'Ouest, notamment au Royaume -Uni et en Allemagne – ce mouvement a été favorisé par leur appartenance à l'UE -, pour y trouver du travail et des conditions de vie plus favorables[20]. Cela est vécu par eux comme un affaiblissement. Leur souci et leur volonté est de faire revenir leurs nationaux, non de les remplacer par des immigrés, à plus forte raison par des immigrés non Européens et souvent musulmans (Afghans, Syriens notamment). Ils vont donc non seulement s'opposer à l'idée de répartition des réfugiés, par quotas, perçue comme un véritable *Diktat* mais aussi rétablir leurs frontières et même construire des barrières pour arrêter les flux de migrants. Le pays le plus hostile aux migrants a été la Hongrie de M. Orban. Pour consolider sa position, celui-ci a érigé une barrière pour arrêter le flux des migrants venant des Balkans (Croatie, Serbie, Roumanie) et il est allé jusqu'à organiser, début octobre 2016, un referendum sur la politique migratoire de l'Union[21]. Cette opposition est d'autant plus ferme, qu'elle s'appuie sur la conviction que, ce faisant, les pays du Groupe de Visegrad incarnent la véritable Europe, traditionnelle, chrétienne, abandonnée, trahie par les pays fondateurs de l'Union,

[18] V. Sylvie Kauffmann, Sur la route des Balkans, la bombe migratoire, *Le Monde* 28 juin 2018

[19] On n'a pas manqué de remarquer que cette décision, présentée comme l'exécution d'un devoir correspondait aux besoins d'un pays vieillissant, dont la population ne se renouvelle plus. La chancelière sera elle-même la victime de ce beau geste. Accompli de manière totalement unilatérale, il a très fortement affecté sa crédibilité en Europe et en Allemagne, où il a favorisé la montée de l'extrême droite.

[20] Ce mouvement est important. Début 2019, 8,2 millions de personnes originaires des pays de l'ex-Pacte de Varsovie vivaient dans d'autres Etats membres, dont 2,5 millions de Polonais et 3,1 millions de Roumains (chiffres Eurostat, cotés par JB François, Cette Europe en lutte contre le dépeuplement, *La Croix*, 20 août 2019).

[21] Le pari de M Orban n'a toutefois pas été gagné parce que, s'il a bien obtenu à 98,3% la réponse négative attendue, le nombre des votes exprimés (39,9%) a rendu le scrutin invalide.

gagnés par le multiculturalisme et le métissage, et qu'ils sont le rempart de l'Europe contre le projet islamiste visant à la modifier[22].

L'Italie, autre pays le plus actif, dans la crise migratoire, a une situation et une position assez différente. Il s'agit d'un des membres fondateurs de l'Union et non d'un pays entré après la guerre froide. Elle est davantage frappée par les arrivées de migrants et elle est aussi touchée par le phénomène de l'émigration de ses nationaux. Pourtant, très habituée aux migrations venant du Sud, entre autres de pays musulmans[23], elle est beaucoup moins sensible à la peur du « remplacement » et, initialement, ne veut pas se fermer aux migrants, mais gérer le phénomène au plan européen et de manière solidaire. Rome va d'abord se signaler par le lancement de *Mare Nostrum*, opération militaro-humanitaire de contrôle et de sauvetage en mer, lancée par le gouvernement de E. Letta le 18 octobre 2013, sans appui de Bruxelles malgré les demandes italiennes. Elle permettra de sauver 144 000 personnes et d'arrêter environ 500 trafiquants. Mais elle s'avérera être aussi un « aspirateur à immigrés »[24] et sera arrêtée pour cette raison, en 2014. La pression migratoire ne baissant pas et la solidarité européenne faisant toujours défaut – les relocalisations resteront en nombre très insuffisant – l'Italie agitera ensuite, pour faire pression sur Bruxelles, la menace de fermer ses ports. La solidarité faisant toujours défaut, ce projet sera mis en application, par M Salvini, en juin 2018. Ce sera l'épisode de l'Aquarius, navire de SOS Méditerranée et de Médecins sans frontières, refusé en juin par Rome et Malte, qui sera finalement accueilli à Valence en Espagne, après un trajet de 1500 kms. La détermination italienne, aboutira progressivement, fin 2018 et en 2019, au retrait des navires de sauvetage des ONG et au tarissement du flux des migrants par la route centrale

La crise migratoire affectant des sociétés et des Etats européens dans des situations très différentes a donc eu – ces comportements discordants, cette désunion manifeste, le montrent de manière très claire - des effets qui vont bien au-delà de la seule question migratoire. On n'a pas hésité à écrire que l'existence même de l'Union était en jeu[25]. Cette analyse est excessive - l'Union, beaucoup plus solide que le pensent les analystes, demeure - mais elle permet de comprendre qu'elle ne soit pas encore parvenue à élaborer une solution à la mesure du défi migratoire.

IV. L'UE et ses Etats membres, face au défi migratoire, la troisième crise.

Bien avant la crise de 2015, on dénonçait déjà la carence européenne. Dans un éditorial, *Le Monde* le faisait, en 2009. L'Europe, écrivait-il, est une « terre d'immigration privilégiée ». Pourtant « la question ne fait pas partie des priorités de l'Union européenne qui ne dispose que de compétences disparates en matière d'asile et de lutte contre l'immigration clandestine ». Elle consacre moins de 1% de son budget à l'immigration, n'aide pas les pays les plus affectés (Grèce, Italie, Espagne) et « règnent la plupart du temps le chacun pour soi et

[22] Sur les situations et positions des pays d'Europe centrale et orientale, v : Blaise Gauquelin, Migrations, l'Est se rebiffe, *Le Monde* 26 septembre 2017 ; Hongrie, Le pari manqué d'Orban, *Le Monde* 4 octobre 2016. M Orban a aussi, en vain, tenté de faire inscrire dans la constitution hongroise un amendement protégeant la Hongrie contre la réinstallation de populations étrangères.

[23] Voir Jérôme Gautheret, L'Italie dans la tempête migratoire, *Le Monde* 25-26 février 2018

[24] M Gasparri, Vice-Président du Sénat, cité par R Heuzé, Les migrants affluent sans relâche… Le *Figaro*, 5 août 2014

[25] C'est l'analyse de Sylvie Kauffmann : « A partir de 2015, la crise migratoire voit converger la montée du sentiment anti-immigration à l'Ouest et la revendication d'identité nationale à l'Est. Ce cocktail explosif menace aujourd'hui l'existence même de l'Union » in En Europe centrale, le malentendu de l'intégration, *Le Monde* 27 juin 2018.

les règles parfois inadaptées des accords de Schengen ». Le quotidien appelait à une politique communautaire prioritaire, résolument intégrée, fédérale[26]. L'année 2013 fut marquée, au début du mois d'octobre, par le drame de Lampedusa[27] et le lancement le 13 par l'Italie de *Mare Nostrum*. En 2014, *le Figaro* mettant en avant un rapport de Frontex, soulignait « l'explosion des flux » et dénonçait encore l'impuissance des 28[28]. La crise de 2015 était donc largement annoncée.

Depuis, les médias rendent régulièrement compte des efforts européens et de leurs échecs ou de leurs avancées très modestes, en ce qui concerne la politique de l'asile et la réforme du règlement de Dublin. En octobre 2019, *le Monde* soulignait encore les divisions européennes[29]. Cela donne le sentiment que l'UE ne veut ou/et ne peut rien faire.

Cette présentation, devenue banale et conforme d'ailleurs à l'idée générale que l'on se fait maintenant de l'Union, est elle-même une composante de la crise migratoire, comme le discours sur le « grand remplacement » ou la « submersion ». Sa nocivité, moins bien perçue et admise, n'en est pas moins réelle. Elle contribue à formater les esprits, à déformer la perception des problèmes, et à peser de manière négative sur l'action. Il en va de même des dénonciations venant des ONG, érigées en défenseurs des migrants.

On a critiqué, la « dérive », le « naufrage » des Européens par rapport au statut des réfugiés et à la déclaration universelle des droits de l'homme, dont ils ont été les auteurs, leur reprochant de n'avoir accueilli que 1,8 millions de personnes depuis 2015, alors que près de 20 millions ont été accueillis ailleurs, en majorité dans les pays proches des zones de guerre[30]. On peut certainement admettre que l'accueil et le traitement des demandes d'asile pourraient être améliorés. Ceci dit, il faut être plus précis en matière de chiffres et ne pas les faire « parler », de manière abusive. Fin 2018, le nombre de réfugiés et des personnes dans une situation semblable était, selon le Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR), de 20 360 000 (+ 414 000 en 2018) et se répartissait ainsi par région : Afrique 6 335 400 (+ 67 200), Amériques 643 300 (- 2 800), Asie Pacifique 4 214 600 (+ 4 900), Europe (dont Turquie) 6 474 600 (+ 360 400), Moyen Orient et Afrique du Nord 2 692 700 (- 12 700)[31]. On voit très bien, sur cette base, que l'Europe, région de loin la moins conflictuelle de toutes, supporte le plus grand nombre de réfugiés - qui lui sont, à peu près tous, extérieurs - et, surtout, que c'est en Europe que leur nombre croît le plus, de très loin (plus de 80% du total des nouveaux réfugiés, en 2018). Elle n'est donc pas, comme on le suggère, peu touchée par le phénomène et peu accueillante. De plus, sans aller jusqu'à accepter l'idée que « on assiste aujourd'hui à un détournement massif du droit d'asile car l'écrasante majorité des réfugiés sont des réfugiés économiques »[32], il faut admettre que nombre de réfugiés ne relèvent pas de la convention de 1951, que le problème du tri se pose et doit être résolu. Dans ce contexte, les chiffres concernant les demandes d'asile acceptées, en Europe, sont loin d'être négligeables. En 2018, l'UE a reçu (les demandes formulées en Norvège et en Suisse étant incluses) 634 700 demandes de protection internationale et a offert une protection à 333 400 personnes. Cette

[26] Editorial, L'Europe sans politique face aux flux migratoire, *Le Monde*, 10 septembre 2009. En 2017, 258 millions de personnes (une sur 30) vivaient dans le monde en dehors de leur pays d'origine. Dans l'union européenne, le chiffre est de 57 millions, soit 11% de la population européenne, dont 20 millions venant d'un autre Etat membre et 37 millions de l'extérieur de l'UE (Parlement européen, *La crise migratoire en Europe*, août 2019).

[27] Le 3 octobre 2013, un bateau transportant plus de 500 passagers avait coulé au large de l'île, provoquant la mort de 366 personnes. Un an après, le Pape François sur l'île, vint sur l'île, pour réveiller les consciences.

[28] Jean-Marc Leclerc, Clandestins : le rapport choc de l'Europe et Jean-Jacques Mevel, Les 28 impuissants face à une bombe politique, *Le Figaro* 15 mai 2014.

[29] Jean-Pierre Stroobants, L'UE étale ses divisions sur le sort des migrants en Méditerranée, *Le Monde* 10 octobre 2019

[30] Pierre Micheletti, L'Aquarius, symbole du naufrage de l'Europe, *Le Monde* 24 août 2018.

[31] UNHCR, *Global Trends Forced Displacement in 2018*, Table 1.

[32] R Girard, L'Europe fracturée par l'immigration illégale, Le *Figaro* 26 juin 2018.

approche est plus précise et plus significative, que celle consistant à dire que l'Allemagne a accueilli 4000 réfugiés et la France 608, pour un million[33]. Comme on l'a souligné très justement : « Le droit s'asile pour les gens en danger doit absolument être préservé. Il est l'âme même de l'Europe. Mais cela suppose qu'il ne soit pas détourné de son objet. Sans distinction claire d'avec les mouvements migratoires, il finira par être balayé »[34].

Plutôt que comme une « mission impossible », un échec et un reniement des valeurs, la manière dont l'Union européenne et ses Etats membres ont fait et font face à la crise migratoire, doit être abordée sous l'angle de l'adaptation d'un ensemble complexe à un phénomène de grande ampleur, lui-même d'une grande complexité et en évolution - les migrations affectant l'Europe. Partant de là, l'évaluation que l'on peut faire sur l'Union et ses Etats membres est plus mesurée et moins négative. Affrontée à un défi considérable, l'Union n'a certes pas encore réglé la question des quotas, sur laquelle se focalisent les médias et dont ils font le critère du succès ou de l'échec, mais elle a par ailleurs, avancé sur bien des points. Pour le percevoir, il faut prendre la mesure du défi auquel elle est affrontée, bien plus considérable que la simple question de l'asile.

On occulte complètement la dimension du défi, en avançant qu'il n'y a pas de crise migratoire. On l'a vu, la crise est là et, point majeur, elle a toutes les chances d'être très durable, simplement parce que l'Union, ensemble riche, vieillissant et ouvert, se trouve au voisinage du seul continent, l'Afrique, où il est prévu que la population continuera de croître fortement au cours des prochaines décennies, et du MENA (Moyen-Orient Afrique du Nord), une zone ravagée par les aventures guerrières américaines et occidentales des années 2000 et 2010. Le continent africain, moins riche mais en voie de développement va générer durablement des migrants économiques et climatiques et également des réfugiés, dont le MENA va rester également un fort pourvoyeur[35]. L'Union doit donc, non seulement régler la question des quotas et définir ses politiques, dont celle de l'asile et de l'immigration, en fonction de cette réalité, mais encore affronter un problème qui déborde largement l'asile et l'immigration et touche au développement des pays d'origine et aux relations internationales de l'Union et des Etats européens.

Si on considère, par rapport à ce défi, ce qui a été fait depuis 2015 et pas uniquement les questions qui bloquent durablement, force est de constater, que l'Union et ses Etats membres sont engagés dans un processus d'adaptation intéressant.

Dès septembre 2014, avant même que la crise éclate, elle a adopté, face au phénomène migratoire, l'approche nécessaire, en choisissant, de combiner les politiques migratoire et étrangère[36], c'est-à-dire une approche globale, que l'on va retrouver dans l'« agenda européen en matière de migration », publié le 13 mai 2015, pour énoncer des mesures destinées à faire face à la crise et des mesures à plus long terme. On peut aussi considérer que peu à peu, les Européens sont parvenus à un consensus, entre eux, manifestant la volonté de gérer et de

[33] Comme le fait C Deltombe, Président de la Cimade, La Croix, L'Aquarius doit-il poursuivre sa mission ? *La Croix*, 4 octobre 2018.

[34] H Védrine, Contrôler davantage les flux migratoires, *Le Monde* 29 juin 2018. Sur les migrations en Europe : Hervé Le Bras, Les migrations étrangères en Europe (1950-2015), *Questions internationales*, N°97, 2019, pp 12- 20 ; Christophe Bertossi (entretien avec), Les mécanismes de la migration, *Questions internationales*, n° 97, 2019, pp 47-50. 3

[35] Sur les perspectives démographiques, voir le Grand dossier n° 52 (2019) de *Diplomatie*, notamment Michel Garenne, Afrique : le géant démographique de demain, pp 60- 63.

[36] Ce que remarquait Jean-Pierre Stroobants, La Commission Juncker veut combiner politiques migratoire et étrangère, *Le Monde* 17 septembre 2014. Cette approche est encore plus large que l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité » retenue par la Commission en 2011.

maîtriser les flux migratoires susceptibles de les affecter[37], sans toutefois - leur pratique l'atteste -, remettre en cause le droit d'asile.

Un autre point intéressant est celui des accords conclus, avec divers pays -la Turquie, la Libye, l'Egypte, le Niger. Ces accords ont habituellement été vus de manière négative, on a parlé de « sous-traitance » de la politique migratoire, de l'« achat » de sa tranquillité, par l'Union. Ces accords, passés en période de crise, présentent certainement des défauts dans leur conception et leur application. Mais l'évolution des flux de migrants montre qu'ils ont une incontestable efficacité, particulièrement l'accord avec Ankara. Ils correspondent, en tout cas, à un réel besoin : l'Union et ses Etats membres doivent impérativement parvenir à gérer les flux migratoires avec les Etats de départ et de transit. Il y a là une nécessité que la Commission mettait en évidence en septembre 2017, et qu'illustra le sommet UE-Afrique de novembre, la même année. L'accord avec la Turquie du 18 mars 2016 renouvelé deux ans après et celui qui a été conclu avec la Libye en février 2017, s'inscrivent dans cette perspective. Ce sont les deux Etats les plus immédiatement liés à la crise, mais d'autres ont aussi été approchés, comme la Tunisie et le Maroc, ou l'Egypte[38] et le Niger[39]. Cette crise attire très utilement l'attention sur le coût exorbitant de certaines aventures américaines et européennes et pose très bien, dans le cas de la Turquie, la question de la qualité et de la pertinence de la politique de l'Union et de ses Etats membres. Il est assez surprenant que, obsédés eux-mêmes par les flux de migrants et la contagion terroriste, les Etats européens soient si peu sensibles à la situation de la Turquie par rapport à la Syrie et au souci de M Erdogan de pouvoir ramener en Syrie les réfugiés qu'il a dû accueillir. La mise en œuvre d'une politique migratoire efficace va demander à l'Union européenne et à ses Etats membres, une sérieuse adaptation de leur politique étrangère et de sécurité, de façon à prendre en compte les intérêts des pays voisins et à peser dans le sens de la solution des conflits et de la stabilité des Etats concernés. Sans mise au point de ce réseau d'accords et d'une politique étrangère et de sécurité adaptée, qui gagnerait, elle aussi, à être animée par l'idée de la solidarité, même un système de Schengen rénové et une politique d'asile et d'immigration solidaire, ne les mettront pas à l'abri des prochains défis migratoires. Or il reste énormément à faire à cet égard et pas seulement sur la question vedette, essentielle mais très partielle et réductrice de la réalité, du problème migratoire, de l'espace commun d'asile et immigration.

L'importance de l'espace commun d'asile et immigration, auquel on ne doit pourtant pas réduire la crise des migrations, est attestée par la succession des efforts faits pour le créer, sans aboutir complètement pour le moment. Le système des quotas, proposé par la Commission a été adopté par le Conseil en septembre 2015, malgré l'opposition de la Hongrie, de la Slovaquie, de la République Tchèque et de la Roumanie, en pleine crise, alors que la Chancelière allemande était débordée et que les contrôles aux frontières commençaient à être rétablis. Il n'a pas constitué une solution adéquate et durable. Ce sera au contraire un échec et un moment de rupture entre Européens[40]. Illustration de cette rupture, la Hongrie contestera les « relocalisations » devant la CJCE, qui lui donnera tort en septembre 2017 et la

[37] *Le Monde*, le signale justement dans un éditorial accompagnant le sommet de la fin juin 2018 et l'accord obtenu à cette occasion (Immigration : le nouveau consensus européen, *Le Monde* 1-2 juillet 2018). Mais pour lui « (Ce sommet) … consacre un tournant dans l'approche européenne des flux migratoires(...) l'UE s'organise pour fermer ses portes et dissuader les candidats à l'émigration clandestine ».

[38] Cécile et Ducourtieux et JP Stroobants, L'UE mise sur l'Egypte… *Le Monde* 23-24 septembre 2018)

[39] Le Niger avait soutenu en 2015 la proposition européenne de créer des centres d'enregistrement des demandeurs d'asile en Afrique. Il a ensuite accepté, à la différence des autres Etats africains, d'expérimenter le concept de « plateformes de débarquement régionales », pour y renvoyer les migrants sauvés en mer et trier les demandeurs d'asile (v. Christophe Châtelot, Le Niger sous-traitant de la politique migratoire, *Le Monde* 30 juin 2018. La Cimade est très hostile à l'externalisation de l'asile et du contrôle des frontières, mais le HCR, conscient que la poursuite et l'aggravation de la crise migratoire pourrait mettre en danger le droit d'asile lui-même, défend le principe des plateformes de débarquement (v. Cécile et Ducourtieux et JP Stroobants, le HCR défend… *Le Monde* 30 juin 2018)

Commission ouvrira contre la Hongrie, sur la base de l'article 7 du TUE, une procédure d'infraction qui obtiendra le soutien du Parlement européen, en septembre 2018.

C'est pourtant une version renforcée de ce système solidaire- un mécanisme permanent automatique et obligatoire – qui a été ensuite proposée à nouveau, fin 2017. Ceci est conforme au traité FUE, dont l'article 80 prévoit explicitement le principe de solidarité et le partage équitable des responsabilités et de coûts financiers entre les Etats membres, pour les politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration. Toujours sans succès, mais les pays du Groupe de Visegrad, tout en refusant les quotas ont promis un chèque pour aider l'Italie, ce qui était tout de même une façon de se montrer solidaires. En 2018, le mini-sommet, sans la participation des pays d'Europe orientale, puis le sommet de juin n' ont pas permis de progrès sur les points sensibles – le partage de l'accueil, l'examen de l'asile et les règles de refoulement d'un pays à l'autre dans l'UE - et l'idée d'accords bi ou trilatéraux progressait. Un an plus tard, et après la fermeture des ports italiens et une initiative franco-allemande, le dossier n'avait guère avancé. Les textes présentés par la Commission, sont en discussion, dont la réforme du règlement de Dublin, où le blocage se poursuit au Conseil[41].

La question de la réforme du règlement de Dublin est donc loin d'être close. Outre la division déjà évoquée entre pays de Visegrad et les autres et la nécessité de trouver un consensus entre les Etats membres, au Conseil, pour avancer - il est naturel que l'attention se porte là -, on ne doit pas oublier le Parlement. Il est partie prenante du processus, puisqu'il est devenu colégislateur, en la matière, depuis 2009[42] et il a ses propres positions sur les questions relatives aux migrations et à l'asile – il est par exemple méfiant sur le chapitre des frontières intelligentes. Il est aussi très hostile aux frontières intérieures et pourrait peser, plus qu'on le pense, en faveur de progrès sur la réforme du règlement de Dublin.

On ne doit pas noircir exagérément la situation et exagérer, comme on le fait de manière quasi unanime, l'échec et l'insuffisance de l'UE. L'UE et ses Etats membres ne sont pas démunis, qu'il s'agisse d'immigration ou d'asile ; ils y ont beaucoup travaillé, avant et après la crise de 2015, et continuent de le faire.

La politique d'immigration européenne couvre l'immigration régulière et irrégulière. L'UE décide des conditions d'entrée régulière et de séjour des migrants, les Etats conservant le droit de fixer le nombre de ressortissants de pays tiers venant travailler chez eux. Elle traite aussi de l'immigration irrégulière et de la politique des retours et peut apporter un soutien, notamment financier, via le Fonds social européen (FSE) ou le Fonds européen de développement régional (FEDER), aux politiques d'intégration. Celles-ci ne sont pas harmonisées, mais la Commission s'efforce - elle a présenté en juin 2016, un plan d'action – d'aider l'intégration des ressortissants d'Etats tiers vivant sur le sol de l'Union[43].

L'UE travaille aussi, depuis 1999, à la mise en place d'un système commun d'asile. Elle dispose d'une directive définissant les lignes directrices pour l'acceptation d'une demande d'asile. Elle traite une quantité importante de demandes de ce type. En 2018, elle en a reçu 634 700, moins qu'en 2017 (728 240) et 2016 (près de 1,3 million) et a accordé une protection à 333 400 personnes. Cela n'est pas négligeable et ne place absolument pas l'UE et

[40] Sylvie Kauffmann note justement que « le conflit a fait éclater la revendication de souveraineté nationale des ex-pays communistes, qui n'ont pas supporté le caractère obligatoire d'une décision affectant à leurs yeux, leur propre identité (Sur la route des Balkans…, *Le Monde* 28 juin 2018). *Le Monde*, sous le titre « la crise migratoire en Europe », donne un tableau de la mise en œuvre des relocalisations, qui montre bien l'échec.

[41] V JP Stroobants, L'Europe étale ses divisions sur le sort des migrants en Méditerranée, *Le Monde* 10 octobre 2019. Et sur la politique d'asile, la fiche thématique du Parlement européen (2019).

[42] Le Parlement a ses propres positions sur les questions touchant aux migrations.

[43] Une autre question délicate, par exemple dans un pays comme la France, est celle de l'intégration des nationaux issus de l'immigration, notamment via le regroupement familial.

ses Etats membres en retard par rapport aux autres Etats d'accueil[44]. L'UE a aussi une directive « retour » (2008/115/CE) et a travaillé depuis 2015 à le rendre plus efficace.

L'Agence Frontex a été renforcée à la suite de la crise de 2015, pour améliorer la sécurité des frontières extérieures de l'Union et soutenir les garde-côtes nationaux. La Commission a proposé la création d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et la nouvelle agence (règlement (UE) 2016/1624) a été lancée en octobre 2016. Elle fusionne Frontex et les autorités nationales responsables de la gestion des frontières. En septembre 2018, la Commission a présenté une nouvelle proposition pour renforcer l'Agence. Approuvée par le Conseil et le Parlement, elle devait entrer en vigueur fin 2019. L'Agence renforcée, dotée d'un contingent permanent de 10 000 garde-frontières dotés de pouvoirs exécutifs d'ici 2027, sera prête à aider les Etats membres à tout moment en fonction des nécessités. Elle aura un mandat plus fort s'agissant des retours et pourra aussi coopérer davantage avec les Etats non membres.

Par ailleurs la transformation du Bureau européen d'appui en matière d'Asile en Agence, pour faciliter le fonctionnement du régime d'asile européen et la convergence dans l'examen des demandes, est bien engagée.

On ne peut attribuer à la seule Agence Frontex, de garde-frontières et de garde-côtes, la baisse des franchissements illégaux, très nette en 2018 (150 144 contre 1,83 million en 2015) et plus encore en 2019 – le volume des flux est un élément déterminant - mais elle y contribue. En 2018, 471 155 personnes se sont vues refuser l'entrée aux frontières extérieures de l'Union. Des contrôles systématiques ont été instaurés aux frontières extérieures pour tous les ressortissants de pays tiers et les citoyens de l'UE. Un système électronique commun pour accélérer les contrôles et enregistrer les voyageurs non UE a été adopté en novembre 2017 et, en juillet 2018, un formulaire électronique à remplir avant le voyage a été établi pour les ressortissants de pays non soumis à visa. De plus, le nombre de personnes repérées en situation irrégulière dans l'Union, évalué à 2,2 millions en 2015, est tombé à 600 000 en 2018[45]. La Commission a par ailleurs adopté en mai 2015 un plan d'action contre le trafic de migrants (2015-2020). Elle a aussi travaillé à améliorer la gestion opérationnelle des 3 systèmes centralisés d'information de l'Union - le SIS, le VIS et Eurodaci - en enforçant le mandat d'eu-LISA et en assurant l'interopérabilité de systèmes. Ses propositions ont obtenu un accord préliminaire du Parlement et du Conseil, en février 2019. On se gardera bien sûr d'oublier les opérations Triton et Thémis de Frontex, et l'opération Sophia.

Un effort a aussi été fait pour améliorer les retours. Sur les 400 à 500 000 ressortissants étrangers, à qui il est enjoint chaque année de quitter le territoire de l'Union, environ 40% le font effectivement. Une amélioration, sur cette question délicate, est liée à divers facteurs dont le développement des accords de réadmission. La Commission a proposé de créer un document européen de voyage, pour faciliter le retour des personnes en situation irrégulière, sans passeport ou carte d'identité valide, ce que le Parlement et le Conseil ont approuvé. Et la base de données du Système d'information de Schengen a été renforcée.

L'Union a encore nettement augmenté ses financements pour l'immigration, l'asile et les politiques d'intégration. Les crédits du fonds Asile, Migration et Intégration doté de 3,137 Mds d'Euros pour 2014- 2020, ont été revus à la hausse, passant à 6,6 Mds. La Commission a

[44] A cet égard, il est instructif de regarder les chiffres que fournit le HCR sur la réinstallation des demandeurs d'asile (*Resettlement Data Finder*). On aperçoit que le nombre des demandeurs réinstallés pour un million d'habitant, en 2019, est beaucoup plus élevé en Norvège (758) et en Suède (523) que dans les grands pays d'immigration - immenses, pourvus de vastes ressources, et très peu peuplés - comme le Canada (288) et l'Australie(229) ou que les 6 membres de l'UE en accueillant le plus grand nombre (Allemagne, Suède, France, Royaume-Uni, Suède et Espagne), pour 289 millions d'habitants, en réinstallent 21857 et les Etats-Unis 24 033 pour 323 millions d'habitants. On remarque aussi que la réinstallation, au Japon ou en Corée du Sud et dans la plupart des Etats non Européens, est quasi inexistante. L'UE n'a pas tourné le dos à l'asile.

[45] Parlement européen, *Asile et migration en Europe : faits et chiffres* (juillet 2019)

proposé de porter ces crédits à 10,1 Mds, pour 2021- 2027. La dotation initiale en faveur de l'EASO a aussi été portée de 109 à 456 millions. D'autres financements sont aussi possibles pour les politiques d'asile (FSE, FEDRER, FED notamment). Un mécanisme européen visant à mobiliser 44 milliards d'euros d'investissements dans le secteur privé en Afrique a enfin été adopté en juillet 2017.

Ces observations tendant à montrer que, face à la crise migratoire, l'Union et ses membres ne sont pas restés inactifs, pourraient encore être complétées en évoquant la gestion des frontières extérieures, la coopération policière.

V. Conclusion

Les trois crises que l'on vient d'évoquer, interagissent ; elles forment un complexe. On en voit facilement la dynamique négative. Les insuffisances du système de Schengen, ont en partie aggravé la crise migratoire. Elles ont surtout offert aux eurosceptiques et aux souverainistes, l'occasion d'une nouvelle offensive contre l'Union en surfant sur la crainte de l'extérieur (thèmes du « grand remplacement » et de la « submersion »). Cela a favorisé l'affirmation et, pour le moment le maintien, de positions politiques défavorables à la poursuite de la construction européenne, dans le secteur de la protection des frontières, de l'asile et de l'immigration et un blocage sur la réforme du règlement de Dublin. Le fait que cette question ne soit pas réglée, entretient l'euroscepticisme et représenterait un point faible en cas de nouvelle crise migratoire de grande ampleur. Partant de là, on peut redouter les conséquences qu'aurait une nouvelle crise. Certains la voient emporter l'Union.

En même temps, on a pu apercevoir que le complexe des trois crises a aussi un versant positif. Il a permis, aux acteurs concernés, de faire nombre d'expériences et d'acquérir un savoir-faire plus riche. Par ailleurs, quand on considère de près l'activité de l'Union et des Etats membres sur l'ensemble des questions posées par la crise migratoire, on aperçoit qu'ils ont à peu près tout exploré et qu'ils ont aussi avancé de manière significative sur bien des dossiers. La crise migratoire a poussé nettement à aller plus loin sur la gestion des frontières extérieures, l'immigration et l'asile et d'autres dossiers encore, comme la coopération policière. Quasi ignorée par les médias, les acteurs militants et les observateurs, cette seconde dynamique est pourtant plus forte que l'autre.

La libre circulation et son corolaire, le système de Schengen, sont tout à fait au cœur de la construction de l'Union européenne. Il est normal que l'Etat le plus réticent à cet égard, et en passe de quitter l'Union, n'ait pas voulu faire partie de Schengen et que, à la faveur de la crise migratoire, ce soient des pays parmi les derniers entrés qui manifestent les réticences les plus vives devant la consolidation du système. On a noté qu'ils justifient leur position par des arguments sociétaux. Une autre composante de leur attitude est qu'ils n'ont pas l'habitude des crises et la pratique de la solidarité, autant que les membres les plus anciens. La dynamique de la construction européenne, qui n'est pas interrompue, devrait les ramener dans la norme. A moins qu'une nouvelle crise migratoire ne fasse passer au premier plan la dynamique négative. On pourrait alors envisager que la procédure de l'article 7 du TUE, soit poussée plus loin que cela a été le cas contre le/les Etats refusant le jeu de la solidarité, voire une secousse plus grave encore.

14 janvier 2020.