

# Asile et migrations : pourquoi la réforme européenne est impossible

*Emmanuel Berretta*

Sept ans après la crise migratoire de 2015, l'Union européenne n'a toujours pas réussi à réformer l'asile et la migration en dépit des efforts répétés de la Commission. [L'affaire de l'Ocean Viking](#) vient ruiner les quelques progrès accomplis sous la présidence française de l'UE au cours des six premiers mois de l'année 2022. Les conditions politiques ne sont pas réunies faute d'entente entre les États membres au Conseil. Et quand bien même les États s'entendraient, il faudrait encore l'accord du Parlement européen.

Or, le Conseil et le Parlement prennent deux directions opposées : au Conseil, l'accent est mis sur la protection ferme des frontières extérieures communes, le retour des déboutés du droit d'asile dans leur pays d'origine, [la lutte contre les passeurs](#) et une régulation du rôle des ONG en Méditerranée ; au Parlement, une majorité de gauche et de libéraux se montre beaucoup moins fermée vis-à-vis des migrants et porte son attention sur [les conditions d'accueil](#) des plus vulnérables, des mineurs isolés, et le respect scrupuleux des droits fondamentaux des candidats à l'asile.

## « Frontex ? Mais c'est une ONG ! »

Ce combat entre les « frontiéristes » et les « humanistes » a traversé l'agence Frontex, censée aider les États membres qui le souhaitent à gérer les flux migratoires. Le départ de Fabrice Leggeri (il a préféré démissionner), le patron de Frontex, illustre à quel point l'Union européenne n'a pas encore de position claire. Il lui était reproché d'avoir précisément couvert les agissements de la Grèce vis-à-vis des migrants arrivant par la mer. Athènes les aurait refoulés sans examen de leur droit à l'asile. Une accusation relayée par la presse allemande alimentée par des images filmées par les Turcs. Au Parlement européen, Fabrice Leggeri était [l'homme à abattre](#).

### [À LIRE AUSSI Pourquoi le patron de Frontex a remis sa démission](#)

Mais le conseil d'administration de Frontex n'a pas validé le rapport accusatoire lors de la séance du 28 avril. [À l'issue du vote en conseil d'administration](#), la proposition d'ouvrir une procédure disciplinaire contre Leggeri, portée par le rapport de l'Olaf (Office européen antifraude), a été massivement rejetée par 22 suffrages contre, 5 pour et une abstention. Le conseil d'administration représente les États membres. Il devra nommer un successeur à Leggeri en décembre. La question de l'orientation à donner à cette agence se reposera. « Frontex ? Mais c'est une ONG ! récriminait-on au ministère de l'Intérieur, à Paris. Elle ne sert à rien, ou seulement à espionner les États membres sur leur politique migratoire. » Ambiance...

## Le Parlement et le Conseil en opposition frontale

Le débat sur la nature de Frontex s'est ensuite déplacé au Parlement européen au moment de voter la décharge budgétaire. En principe, il ne s'agit que d'un contrôle sur l'usage des fonds pour l'année 2020. Les eurodéputés s'en sont saisis pour envoyer un signal politique en refusant la décharge budgétaire une première fois le 4 mai 2022. Et rebelote le 18 octobre : le

Parlement a de nouveau refusé d'approuver les comptes 2020 de l'agence par 345 voix contre 284 et 8 abstentions. Les députés entendent sanctionner « l'ampleur des fautes graves commises » par le précédent directeur exécutif de l'Agence. C'est exactement cette majorité qui s'oppose à ouvrir toute négociation avec le Conseil sur le « pacte asile et migration », proposée par la Commission en septembre 2020.

### [À LIRE AUSSI](#) Cinq points à retenir du « pacte migratoire » européen

La Commission n'en est pas à sa première tentative. Le 4 mai 2016, deux ans après le début de la crise migratoire à la suite de la guerre en Syrie, la Commission Juncker présente une première réforme : un système de répartition des demandes d'asile entre les États membres « plus équitable, plus efficace et plus durable ». On maintient cependant le principe de Dublin : les demandeurs d'asile doivent demander l'asile dans le premier pays d'entrée, sauf s'ils ont de la famille ailleurs. Le mécanisme de répartition prévoit qu'aucun État ne sera soumis à une pression migratoire disproportionnée.

## Le jeu politique de Viktor Orban

La Commission Juncker s'y casse les dents parce que les pays des V4 – Hongrie et Pologne en tête – refusent cette répartition. Pas question pour eux de se montrer solidaires avec les pays de la rive sud de la Méditerranée. Le Hongrois Viktor Orban théorise, pour son opinion publique, son refus en estimant que son pays chrétien ne doit pas ressembler aux pays décadents qui ont eu autrefois des colonies. La question migratoire devient alors le nouveau clivage entre l'Est et l'Ouest.

Ursula von der Leyen, qui succède à Juncker, revient à la charge avec un nouveau projet de réforme en septembre 2020, [« le pacte migratoire »](#). Elle le confie à une commissaire suédoise, la social-démocrate Ylva Johansson. Au-dessus de la Suédoise, le commissaire grec, Margaritis Schinas, un chrétien-démocrate du PPE qui a rang de vice-président, est censé rassurer la droite européenne. La nouvelle réforme conserve le principe de Dublin : un candidat à l'asile doit être enregistré (avec prise d'empreintes) dans le pays de première entrée. Les États côtiers ([Italie](#), [Espagne](#), [Grèce](#), Malte...) sont dès lors les plus exposés au flux du Sud. Mais si la Commission propose de conserver ce critère, elle en ajoute d'autres, qui le précédent et qui permettent ainsi de répartir la charge autrement.

## Passeur, un business à 300 millions d'euros

Ainsi, si un candidat à l'asile possède déjà un diplôme ou de la famille (parents, fratries) dans un État membre, l'instruction de sa demande d'asile sera à la charge de cet État membre (on réunira les fratries). Un contrôle sanitaire approfondi sera établi à l'entrée.

Une procédure rapide à la frontière (5 jours) doit permettre un retour rapide et efficace pour ceux qui n'ont pas vocation à rester (la Commission évoque un délai de 12 semaines maximum). Cette procédure rapide s'appliquerait en particulier aux demandeurs d'asile présentant de faibles chances de l'obtenir, compte tenu de leur provenance (un pays considéré comme sûr). Les agences européennes seraient beaucoup plus en appui des États membres ainsi que les gardes-côtes de Frontex disposant de bases de données interconnectées. « Plus les retours seront rapides, plus nous casserons le business des passeurs », [argumentait la commissaire suédoise Ylva Johansson](#), en présentant sa réforme. L'UE estime à 300 millions d'euros les gains des passeurs en Méditerranée entre 2017 et 2019.

## L'Est bloque le Sud, et réciproquement

Les réfugiés reconnus comme tels pourront bénéficier de la libre circulation en [Europe](#) après 3 ans (au lieu de 5 ans actuellement). Le dispositif présenté par la Commission ne dit pas grand-chose des personnes qui prennent la fuite pendant la procédure d'examen. La

Commission parle seulement de « combler les lacunes » en la matière.

Les précautions prises par la Commission n'ont pas désarmé la Hongrie et la Pologne. Le pacte migratoire est bloqué, car les deux camps se tiennent par la barbichette : l'Italie, l'Espagne, la Grèce bloquent toute mesure de contrôle renforcé aux frontières tant qu'ils n'ont pas la garantie que les autres viendront les délester d'une partie du fardeau. Et ceux de l'Est n'envisagent aucune forme de solidarité s'ils ne sont pas certains que les États côtiers tiendront fermement les frontières. Le « Pacte migratoire » – un ensemble de 7 textes – n'avance pas d'un pouce pendant plus d'un an jusqu'au moment où Emmanuel Macron, qui assume la présidence de l'UE à partir de janvier 2022, propose de découper la réforme en trois morceaux.

## La méthode Macron : une réforme à la découpe

Le président français se rend lui-même à Tourcoing, début février, pour expliquer sa méthode aux ministres de l'Intérieur de l'UE. La France se propose de faire adopter par le Conseil deux textes – [Eurodac et le règlement filtrage](#) – qui vont dans le sens des « frontiéristes ». En contrepartie, les États côtiers obtiendraient un « mécanisme temporaire de solidarité volontaire ». Au bout de quelques mois, un petit miracle se produit : la Hongrie et la Pologne lèvent leur veto. Le 21 juin, le mécanisme de solidarité voit le jour : 13 États de l'espace Schengen signent une déclaration d'entraide pour aider l'Italie, l'Espagne, la Grèce, Malte et Chypre.

### [À LIRE AUSSI Migrants en mer : Giorgia Meloni teste la solidarité européenne](#)

C'est ce mécanisme que la France invoque quand l'Italie de Meloni refuse de débarquer les passagers de l'*Ocean Viking*. Pour bénéficier de la solidarité du mécanisme, il faut cependant que l'Italie enregistre d'abord les arrivages, conformément à la règle de Dublin. Consternée par l'attitude du gouvernement Meloni, la France décide de se retirer de ce mécanisme qu'elle a contribué à mettre en place et n'honorera pas sa promesse de reprendre 3 000 personnes à l'année. Cependant, 11 pays se sont déjà portés volontaires pour reprendre les deux tiers des passagers de l'*Ocean Viking* débarqués à Toulon.

## Pas de réforme avant les européennes 2024

Entre-temps, la guerre en Ukraine et son lot de réfugiés ukrainiens ont démontré que la Pologne, la Hongrie, la République tchèque ou la Slovaquie n'avaient pas de problème avec la notion de réfugiés, à condition qu'ils soient « blancs » et « chrétiens ».

Les quelques progrès accomplis sous la présidence française sont-ils ruinés ? En fait, la France n'avait obtenu de progrès qu'au Conseil. Le Parlement européen, lui, a refusé la méthode Macron d'une réforme à la découpe. Les eurodéputés souhaitent aboutir sur l'ensemble des textes parce qu'ils jugent que c'est un ensemble cohérent entre « responsabilité et solidarité ». « La négociation sera globale ou ne sera pas », prévient-on au Parlement. Il n'y a, à ce jour, aucune chance que le « pacte migratoire » soit adopté avant les élections européennes de 2024. Autrement dit, l'Union européenne ouvre un boulevard aux populistes sur ce terrain qui leur est propice. Puisque l'Europe est incapable de s'entendre pour gérer ses frontières extérieures communes, les souverainistes auront beau jeu d'appeler à un retour aux frontières nationales. La libre circulation au sein de l'espace Schengen est menacée. L'attroupement de policiers français à la frontière franco-italienne dépêchés en représailles au gouvernement Meloni en est un présage funeste.