

Un droit d'asile à géographie variable

L'Europe est à l'origine de la création du statut de réfugié. Cependant, les procédures d'accueil divergent encore dans les États de l'Union. Il en découle une inégalité de traitement pour les demandeurs d'asile.

Södertälje, une ville de 92 000 habitants à 40 km de Stockholm, possède une longue tradition d'accueil. Ici, la moitié de la population est d'origine étrangère. Des Juifs fuyant le nazisme aux ressortissants des pays baltes, en passant par des Hongrois, Tchèques ou Polonais pendant la guerre froide, beaucoup s'y sont réfugiés au fil d'un siècle troublé. Dès les années 1980, des Iraniens et des Irakiens, mais aussi des Latino-Américains, Croates, Serbes et Bosniaques, y ont posé leurs valises. Sur tout, depuis la fin des années 1970, ce sont 25 000 chrétiens du Moyen-Orient, Assyriens de Turquie, d'Irak et de Syrie, qui se reconstruisent dans la cité natale de Björn Borg. Enfin, depuis 2011, des Syriens

vieillissant, conservateurs et socio-démocrates, mettent un point d'honneur à défendre une tradition d'accueil généreuse, invitant les Suédois à ne pas cesser « d'ouvrir leur cœur ». Ici, huit demandeurs d'asile sur dix obtiennent le statut de réfugié politique. Ici, depuis 2013, les Syriens ont droit à un titre de séjour permanent. La Suède est le pays le plus demandé proportionnellement à sa population (9,7 millions d'habitants).

UN TEXTE FONDATEUR

En matière d'asile, la disparité de traitement est la règle dans l'Union européenne (UE). Si, en 2014, 45 % des demandes ont reçu une réponse favorable, ce sont seulement 30 % en France, contre 82 % en Suède, 58 % en Italie et 49 % en Allemagne.

dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 ». Or, la Convention a, la première, défini le réfugié : une personne « qui craignant raison d'être persécutée du fait de sa religion, de sa nationalité, d'appartenance à un certain groupe ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité qui ne peut ou, du fait de cette crainte, se réclamer de la protection de ce pays ».

■ En Europe, la Suède est des pays les accueillant pour les réfugiés. Malmö est devenue une multiculture.

Au XX^e siècle, l'asile a pris tout son sens sur le continent européen avec l'accueil des Arméniens survivants du génocide, des Russes hostiles à la révolution d'Octobre, des Juifs d'Europe de l'Est tentant d'échapper aux pogroms et des républicains espagnols fuyant le régime franquiste, cantonnés lors de la guerre civile dans des baraquements le sud de la France. Le passeport Nansen du nom d'un diplomate humaniste et explorateur polaire norvégien, premier haut-commissaire pour les réfugiés de la Société des Nations, a permis dès 1922 à des victimes de conflits devenus apatrides de voyager. Les ressortissants des Empires russe et ottoman ont trouvé asile en Europe occidentale, notamment en France. Le droit d'asile naissant, en 1933, a battu l'aile avec la montée des régimes totalitaires et la crise économique. Il a attendu la fin de la Seconde Guerre mondiale pour que l'Europe porte sur la scène internationale la convention de

La convention de Genève, adoptée par les Nations unies en 1951, reste le seul outil de droit international des réfugiés.

s'installent en masse dans cette métropole hospitalière de Suède, surnommée la Petite Jérusalem. Au royaume de Suède, il faut être un demandeur d'asile. Il y a 75 ans, seulement 1 % de sa population était d'origine étrangère. Aujourd'hui, c'est 15 % (contre 9 % en France). Face à l'afflux d'étrangers, l'opinion s'est toutefois un peu crispée récemment. Les Démocrates de Suède, nouvelle formation d'extrême droite, distillent un discours xénophobe. Mais les dirigeants de ce pays opulent et

Pourtant, chacun des 28 États membres se veut fidèle à l'esprit de la convention de Genève, document clé de voûte de la protection des réfugiés, ratifié par chaque pays membre. Pour les derniers arrivants, cette ratification représente une des conditions nécessaires à l'adhésion à l'UE. Et en devenant membre, ils adoptent aussi la Charte des droits fondamentaux proclamée lors du conseil européen de Nice en décembre 2000. Son article 18 affirme que « le droit d'asile est garanti

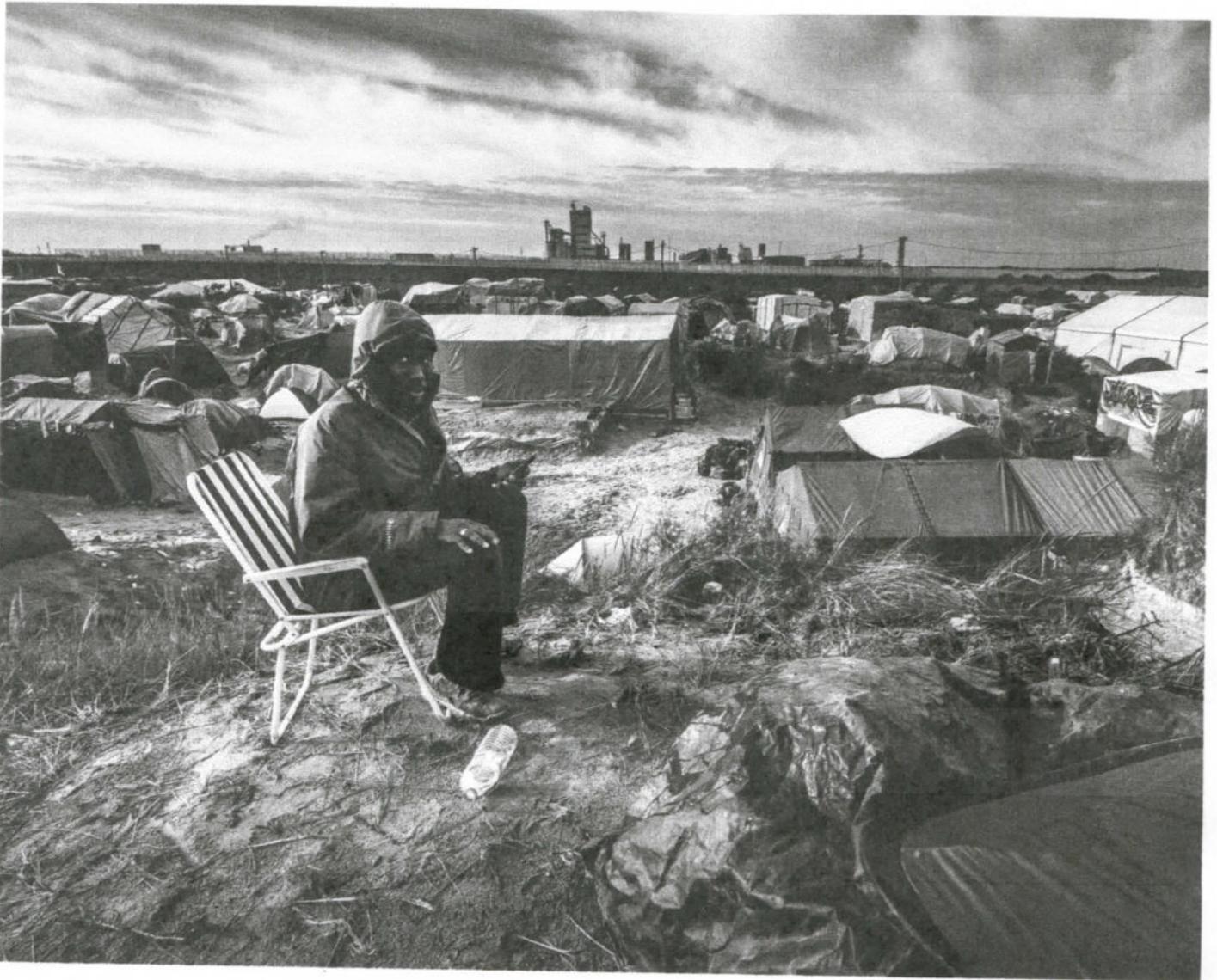


PHOTO: BUREAU HUMANITAIRE

Genève, adoptée par les Nations unies le 28 juillet 1951. C'est jusqu'à présent le seul outil de droit international des réfugiés. Elle édicte leurs droits et leurs obligations mais aussi ceux des États et a été complétée en 1967 par la convention de New York.

À QUAND L'HARMONISATION ?

L'esprit de la convention de Genève est-il intact, à l'heure où l'Europe fait face au plus grand afflux de réfugiés depuis 1945 ? En 2014, selon Eurostat, 626 000 étrangers ont demandé une protection internationale dans l'UE, soit une augmentation de 44 % en un an. Les requérants syriens sont passés de 50 000 à 123 000. En 2015, les chiffres seront bien supérieurs puisque la seule Allemagne, grâce à sa *Willkommenskultur* attend plus d'un million de réfugiés.

Des ONG estiment que Frontex outrepassa son rôle quand, en catimini, elle renvoie des personnes sans leur laisser le temps de demander un statut de réfugié.

En 2014, ce pays avait déjà reçu 32 % du total des demandes, essentiellement émises par des Syriens, des Serbes et des Érythréens. Mais la Suède (81 000), l'Italie (64 600) et la France (62 700) ont aussi reçu bien des requêtes. Le nombre de demandeurs a plus que doublé en Italie, au Danemark et en Hongrie, un pays qui a érigé un mur à sa frontière avec la Serbie. « L'esprit de la Convention est globalement respecté, estime Pierre Henry, le président de France terre d'asile. Mais, hélas, les critères pour accéder au statut de réfugié divergent d'un État à l'autre. D'où des traitements très inégaux. Malgré des déclarations dans ce sens, il n'y a pas d'harmonisation. » Face à un débat politisé et à la montée des partis populistes anti-immigration, l'UE fait preuve de manque de cohérence. Au conseil de Tampere, en

■ Près de 6 000 personnes vivent aujourd'hui dans le bidonville de la « nouvelle jungle » de Calais, en France, avec l'espoir d'émigrer vers le Royaume-Uni.

1999, les chefs d'État et de gouvernement des Quinze avaient pourtant décidé, alors que se faisaient sentir les premiers effets de la convention de Schengen (entrée en application en 1995), instituant le principe de libre circulation des personnes, d'harmoniser leurs critères d'accueil et les procédures relatives à l'asile. « *Seize ans plus tard, cette harmonisation n'existe pas*, constate Pierre Henry. *Les États européens ont souhaité conserver leur souveraineté. Comme si ce domaine restait un de leurs derniers prés carrés.* »

DES ÉTATS PEU SOLIDAIRES

Ces incohérences suscitent l'incompréhension. Les défenseurs des droits de l'homme s'insurgent, comme Judith Sunderland, l'une des responsables de Human Rights Watch : « *Le Régime d'asile européen commun (Raec) perd toute sa raison d'être lorsque sur 28 membres de l'UE, 23 pays ne traitent pas convenablement les demandeurs d'asile* », estime-t-elle en faisant référence à l'annonce de la Commission européenne qui, en octobre 2015, signalait que 75 procédures d'infraction pour non-respect des lois d'asile de l'UE étaient en cours dans 23 États. À commencer par la Grèce. En France, Anicet Le Pors, longtemps juge à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA, voir page 50), l'instance de recours des déboutés, se demande s'il ne faudrait pas adopter une nouvelle convention de Genève. « *L'Europe est complètement désunie*, note-t-il. *Le droit d'asile est quelque chose de très intime pour une nation ; tous les pays n'ont pas la même histoire, la même culture, le même passé colonial.* » Inégalités ? En France, depuis 1991, le demandeur d'asile n'a plus le droit de travailler alors qu'en Allemagne, il le peut. La réponse de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra, créé en 1953) pouvait se faire attendre, encore récemment, jusqu'à un an, voire 18 mois, tandis qu'en Suède les réfugiés ou déboutés du droit d'asile

sont fixés sur leur sort en quatre mois. En France, le logement est problématique car tous ne peuvent être logés dans les centres d'accueil de demandeurs d'asile (Cada). En Allemagne, les solutions d'hébergement sont plus nombreuses. Mais parfois critiquées. N'a-t-on pas envisagé d'accueillir des migrants dans les anciens camps de concentration de Dachau et de Buchenwald ?

UN ÉCHEC POLITIQUE AVÉRÉ

Autre faille : l'Europe forteresse ne se résout pas à se défaire du règlement de Dublin adopté en 2003 et révisé en 2013. Ce texte, qui impose aux pays où les demandeurs d'asile sont d'abord entrés de les accueillir, en l'occurrence les États du sud de l'Europe (Grèce, Italie ou Espagne), « *contrevient au principe de solidarité entre États membres, car il fait peser le poids des admissions sur la bordure externe de l'Union européenne* », résume Ève Shahshahani, chargée de l'asile à l'Action des chrétiens contre la torture (Acat). En septembre 2015, face à la décision de l'Allemagne de recevoir un grand nombre de réfugiés syriens entrés par la Grèce, la Commission européenne a décrété la suspension du règlement de Dublin et procédé à un système temporaire de répartition entre États membres. « *Les États ont décidé, eux, qu'il fallait continuer à appliquer Dublin, alors même que le règlement était suspendu. C'est une preuve évidente de l'échec de la politique*

européenne de l'asile », juge Gipsy Beley, chargée des questions européennes à la Cimade, association de solidarité active avec les migrants. Un échec et un drame, puisque environ 30 000 migrants auraient trouvé la mort en 15 ans, en tentant de traverser la Méditerranée pour rejoindre l'eldorado européen.

En Europe, politique migratoire rime surtout avec restrictions. Les statuts dérogatoires, moins protecteurs, à la convention de Genève n'ont cessé de se développer. Le traité d'Amsterdam, qui a fait de l'asile une politique communautaire, n'a été mis en œuvre qu'*a minima*. Pour empêcher les abus, les États membres ont établi des listes de pays sûrs. C'est-à-dire des démocraties sans conflit armé, qui ne pratiquent ni persécutions, ni tortures, etc., et dont les ressortissants ne peuvent, par conséquent, obtenir de protection en Europe. Mais là encore, la cacophonie est de mise. Le Kosovo est désigné comme pays sûr par seulement six États membres. L'Albanie par huit.

« *Malheureusement, l'Europe pense les exilés comme un flux déshumanisé, une masse. Or ce sont des personnes. C'est un traitement au cas par cas qu'il faut leur appliquer* », estime Ève Shahshahani. Seule la photo d'un enfant syrien mort sur une plage de Grèce est capable de rendre au problème sa dimension humaine. Entre les pays, l'absence de solidarité est parfois flagrante. Le Royaume-Uni, l'Irlande et le

L'ASILE, NÉ IL Y A 2 000 ANS

■ La notion d'asile est ancienne. Elle est apparue il y a 2 000 ans dans le bassin méditerranéen. Pratiqué par les Grecs et les Hébreux depuis l'Antiquité, l'asile était à ses débuts de nature plutôt religieuse. Il fut codifié lors du concile d'Orléans en 511, dans le royaume des Francs de Clovis. Mais, en 1539, l'ordonnance de Villers-Cotterêts a, en France, supprimé l'autorité de l'Église en matière d'asile pour motif civil. L'asile des États est apparu dès le haut Moyen Âge comme un fait du prince. Puis est née la notion d'asile diplomatique. Le droit d'asile monarchique s'est développé à partir du XVIII^e siècle en France. Une définition de l'asile apparaît ensuite dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, en 1789, laquelle proclame que la résistance à l'oppression est un « *droit imprescriptible de l'homme* ». Mais elle se précise dans la Constitution de 1793, dont l'article 120 dispose que le peuple français « *donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. Il le refuse aux tyrans* ».



Le droit d'asile dans l'Union européenne

Les demandes se concentrent dans quelques pays

○ Nombre de demandes d'asile, en 2014 (en milliers)

La crise migratoire renforce cette tendance

← Flux de migrants et réfugiés, en 2015 (entre janvier et fin septembre, en milliers)

● Nombre de premières demandes d'asile, en 2015 (entre janvier et fin septembre, en milliers)

Les réponses divergent selon les États

Taux de réponses positives en première instance (en 2014)

■ Plus de 75 % de 30 à 50 %
 ■ de 50 à 75 % de 9 à 30 %

Les dix principaux pays d'origine des primo-demandeurs d'asile dans l'UE

en milliers et en %, en 2015 (entre janvier et septembre)

Syrie	177,4	24,8 %
Afghanistan	84,3	11,8 %
Kosovo	62,6	8,7 %
Irak	55,7	7,8 %
Albanie	50,7	7,1 %
Pakistan	30,7	4,3 %
Érythrée	21,7	3 %
Nigeria	17,7	2,5 %
Serbie	15,6	2,2 %
Ukraine	13,8	1,9 %

Les délais d'attente et allocations accordées selon les pays

7 Délai moyen de la procédure d'asile (en mois)
 3 Délai obligatoire pour avoir le droit de travailler (en mois)
 134 € Allocation pour un adulte dont l'hébergement est pris en charge par l'État (par mois)
 346 € Allocation pour un adulte non hébergé (par mois)

Allemagne	7	3	134 €	346 €	France	6,5	9	91 €	343
Suède	7	0	75 €	224 €	Espagne	6	n.c.	51,6 €	357,6
Royaume-Uni	6	12	217 €	217 €	Italie	6,9-10	6	75 €	n.c.



■ Plus de 4 millions de Syriens se sont réfugiés dans les pays voisins depuis 2011. Une minorité tente le voyage vers l'Europe, ici en Grèce.

► Danemark ne bénéficient-ils pas d'une clause d'exception leur permettant d'échapper aux répartitions de réfugiés sur leurs territoires, les fameuses relocalisations ?

La solidarité entre États membres est censée s'exercer à travers Frontex. Créée en 2004, basée à Varsovie, l'agence surveille les frontières extérieures de l'Europe, « renforce la coordination des contrôles migratoires aux frontières extérieures de l'Union (...) et met en place des opérations conjointes pour expulser – de façon groupée – des ressortissants de pays tiers », résume Olivier Clochard, géographe au CNRS, dans ses *Carnets de recherches*. Frontex déploie des gardes-frontières mis à disposition par chaque État membre, et assiste les pays qui peinent à s'acquitter seuls de la surveillance. Par exemple avec ses opérations Poséidon, en Grèce, ou Triton, qui a pris le relais de Mare nostrum, intervention orchestrée par l'Italie.

Mais de nombreuses ONG, d'Amnesty international au réseau Migreurop, qui milite pour sa suppression, estiment que Frontex outrepassa son rôle quand, en catimini, elle renvoie des personnes sans leur laisser le temps de demander un statut de réfugié. « Dans les rapports annuels

de l'agence, il n'est nullement fait référence au principe de non-refoulement défini dans l'article 33 de la convention de Genève », précise Olivier Clochard. Et peu importe que le budget de Frontex soit en hausse constante, porté à 110 millions d'euros en 2015. L'agence ne doit-elle pas réduire ses effectifs de 5 % d'ici à 2020 ?

LE DEVOIR D'ASILE OUBLIÉ

En matière d'asile, c'est la filiosité qui domine, estiment de nombreux spécialistes, dont la chercheuse du Centre de recherches internationales (Ceri) Catherine Wihtol de Wenden, favorable, face à des mutations démographiques d'envergure, à l'instauration d'une nouvelle politique des visas, et de critères communs de régularisation, à l'heure où l'Europe devient « un continent d'installation ». « Un continent fermé est un continent qui meurt », affirme-t-elle. N'a-t-il pas fallu cinq ans pour faire aboutir en 2013 le processus législatif du Raec, qui regroupe sept directives relatives aux procédures d'asile ou aux demandes d'accueil ? Aujourd'hui, c'est le démantèlement de Schengen que beaucoup redoutent, alors que cet accord, qui garantit depuis 20 ans la libre circulation des personnes dans 26 pays européens, est l'un des plus

emblématiques de l'UE. « Les flux migratoires forment une composante essentielle de l'histoire de l'humanité (...). L'Europe est un phare de civilisation, pas un mur de la peur », prêche encore Matteo Renzi, le président du Conseil des ministres italien, qui en appelle à la solidarité des États et à la fin des syndromes sécuritaires, aiguïsés par le terrorisme.

« La protection internationale est un droit de nature autant constitutionnelle que conventionnelle. L'accueil des demandeurs de protection n'est donc pas un choix d'opportunité et les assimiler à des "migrants" ordinaires est une erreur fondamentale. Cet accueil est une obligation légale, sanctionnée par le juge », rappelle une étude publiée en octobre 2015 par la Fondation Robert-Schuman.

Pour résoudre la question de l'asile, l'Union européenne essaie aussi de coopérer avec des pays tiers. Elle semble de plus en plus tentée par la politique consistant à déléguer le contrôle des flux migratoires et des frontières à ses pays voisins, ou à sous-traiter les procédures liées à l'asile. Il lui arrive d'obliger certains États à réadmettre les migrants qu'elle a expulsés. Régulièrement, elle favorise aussi les projets de développement dans les pays de départ.

UN DÉFI DU XXI^e SIÈCLE

Depuis 1990, l'Europe attire beaucoup d'immigrés de toute la planète, quand pendant longtemps les migrations étaient surtout intra-européennes. Actuellement, selon le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), le monde compte 60 millions de déplacés et de réfugiés (voir page 64). Environ 90 % d'entre eux se trouvent dans des pays économiquement moins développés. La riche et vieillissante Europe n'en accueille que 9 %. À l'heure de la mondialisation, la question de l'asile, vaste défi du XXI^e siècle, se pose d'abord au niveau international. ■

CORINE CHABAUD

La tentation du repli derrière les frontières

Au fil de l'histoire, les États européens ont défini leurs contours, puis créé l'espace Schengen, qui instaure la libre circulation au sein de l'Union. Mais la crise des migrants et le terrorisme pourraient mettre à mal ce principe.

En septembre 2015, l'Allemagne décide d'ouvrir ses portes aux milliers de migrants massés en Hongrie. Quelques semaines plus tard, c'est la même Allemagne qui ferme temporairement ses frontières avec l'Autriche, suspendant un temps les accords de libre circulation de Schengen en vigueur depuis 1985. Pas très loin, la Hongrie barricade les limites extra-européennes en construisant un mur antimigrants de 150 km, le long de sa bordure avec la Croatie. Après les attentats à Paris, le 13 novembre 2015, le contrôle des frontières est rétabli en France. D'autant plus que les premiers éléments de l'enquête semblaient démontrer que des terroristes avaient emprunté la route des migrants. Jamais, par le passé, les frontières européennes n'avaient été à ce point discutées. Faut-il davantage les ouvrir ou, au contraire, les fermer ? Ou encore sortir de cette vision binaire en modifiant la convention de Schengen ? Le débat

■ Le 11 novembre 2015, la Slovaquie a posé des barbelés sur sa frontière avec la Croatie, afin de « contrôler », dit-elle, l'arrivée des migrants.

Foucher, titulaire de la chaire de géopolitique appuie au Collège d'études mondiales, à Paris. Mais ces missions ont évolué, surtout depuis une vingtaine d'années. « Avec l'interdépendance économique et la pacification des rapports entre les États, on en a allé, certaines ou on les a mutualisées, comme les droits de douane en Europe, poursuit l'ex-conseiller du ministre des Affaires étrangères Hubert Védrine (de 1997 à 2002). Mais le pouvoir politique et symbolique demeure.

Autre changement notable : les contours des frontières ont bougé. En moins de 25 ans, 25 000 km de nouveaux tracés sont aussi apparus en Europe. « Si les dix pays qui ont adhéré à l'Union européenne en 2004, six, dont la Slovaquie, la République tchèque, les pays Baltes, étaient de nouveaux États », note Michel Foucher. De quoi ébranler en profondeur nos repères ? « La carte politique de l'Europe dont on nous avait appris les contours stables a été percutée par la chute du mur de Berlin, les incursions russes en Ukraine, les revendications séparatistes, les avancées technologiques entraînant un plus grand échange de capitaux, conclut la géographe Anne-Laure Amilhat Szary. En un mot, la génération, les fondements de notre alphabet social ont basculé sans que nous en ayons pris conscience. »

C'est avec la signature du deuxième traité de Westphalie, en 1648, que s'impose la frontière moderne.

ne fait que commencer. Une chose est sûre : les limites nationales et européennes sont interrogées, bousculées et chahutées. Mais de quelle frontière parle-t-on ? Circonscrire cet espace à une ligne, fruit de l'histoire ou d'une chaîne de montagnes qui sépare deux pays, est totalement réducteur.

« Lieu de passage entre deux pays, garantie de sécurité pour les citoyens, symbole du pouvoir politique sur le mode "le roi, empereur en son royaume", une même limite est le lieu d'exercice de l'ensemble des fonctions régaliennes », rappelle le géographe Michel

LA NAISSANCE DES ÉTATS NATIONS

Force est de constater que l'idée de bornes territoriales a toujours existé. « Elle est mentionnée dans la Bible et le code de Hammurabi, le texte juridique de l'empire babylonien, indique Michel Foucher. Tous les grands empires de l'Antiquité ont établi des fortifications dans les parties les plus difficiles à défendre de leur territoire. Cela permettait d'économiser les forces militaires. Exemple emblématique : le limes romain – dont la portion la plus connue a été édifiée par l'empereur Hadrien – s'étendait sur 5 000 km à la lisière de l'Europe. La bulle pontificale *Inter caetera* de 1493 partage le monde à évangéliser, entre le roi d'Espagne et celui du Portugal. Mais ce n'est qu'avec la signature du deuxième traité de Westphalie, en 1648, que la

frontière, dans son acception moderne, s'impose. Épuisés par la guerre de Trente Ans, la France, le Saint Empire romain germanique et le royaume de Suède signent un accord qui reconnaît l'équilibre entre leurs puissances, matérialisées pour la première fois par des frontières géographiques. Une délimitation rendue possible grâce à la technique de cartographie devenue performante. Le principe de non-ingérence est dans le même temps défini : seules la France, la Suède ou l'Allemagne de l'époque acquièrent le monopole de la violence légitime à l'intérieur de leurs frontières. Anne-Laure Amilhat Szary d'insister : « *Souveraineté, territorialité et identité deviennent dès lors indissociables.* » Et cela jusqu'à aujourd'hui : ce modèle d'État nation reste la référence actuelle du droit international. « *L'égalité entre les nations prônée par les traités de Westphalie préfigure la Société des Nations créée en 1919, puis l'Organisation des Nations unies (Onu) fondée à la sortie de la guerre de 1945* », fait remarquer Karoline Postel-Vinay, directrice de recherches au Centre d'études et de recherches internationales (Ceri) à Sciences Po Paris.

LE TOURNANT DE LA LIBRE CIRCULATION

Face aux grandes puissances, l'Europe va s'efforcer d'exporter son modèle tout au long des XVIII^e et XIX^e siècles. Avec succès. « *Le Japon qui veut affirmer son autonomie vis-à-vis de la Chine, gardienne du système régional hiérarchique dit "du tribut", s'intéresse de près au concept européen de souveraineté* », cite en exemple Karoline Postel-Vinay. *En 1899, le cordon est enfin coupé : l'empereur du Japon figure parmi les 26 signataires de la première conférence de la paix de la Haye.* » La diffusion du modèle européen accompagne bien évidemment le mouvement de

À LIRE

■ *Qu'est-ce qu'une frontière aujourd'hui ?*

Anne-Laure Amilhat Szary, Puf, 2015.

Comment ces lignes de partage entre les territoires sont remises en question et conditionnent l'avenir de nos sociétés.

colonisation de l'Afrique, mais aussi les grandes expéditions aux extrémités du globe et la recherche de finitude de l'espace terrestre.

Qu'en est-il aujourd'hui ? Sous la pression du phénomène de globalisation, l'ouverture des frontières européennes est la tendance générale. Dans ce mouvement de mondialisation des économies, les accords de Schengen, signés en 1985 et instaurant la libre circulation intérieure des citoyens, marquent un tournant décisif. L'abolition des limites intérieures des États membres est née d'une réalité pratique. « *Français et Allemands en avaient assez des kilomètres d'embouteillages sur le pont de l'Europe au-dessus du Rhin, entre Strasbourg et Kehl* », rappelle Yves Pascouau, responsable du programme Migration et Diversité à l'Européen Policy Centre, à Bruxelles, et chercheur associé à l'Institut Jacques-Delors, à Paris. Avec 400 millions de franchissements de ses frontières propres par an, l'Europe de Schengen – 26 pays dont trois non-membre de l'UE, Suisse, Islande et Norvège – devient l'espace le plus ouvert du globe. Ce qui n'est pas sans conséquences. Le système engendre une nouvelle asymétrie entre les habitants de la planète. « *Il y a ceux qui doivent obtenir beaucoup de visas pour circuler et les autres, qui en ont moins besoin* », pointe Michel Foucher.

Effrayés par la disparition des frontières et la dilution des identités nationales qui en découlerait, les eurosceptiques se font aussi de plus en plus entendre. Dans son pavé remarqué *Indispensable frontières* (Éditions du Toucan), Thierry Baudet maitre à penser de la nouvelle droite néerlandaise plaide ainsi pour une réaffirmation des tracés géographiques afin de garantir le maintien de « *l'État de droit et la démocratie représentative* ». « *C'est l'attribut d'un monde où l'on peut distinguer entre "eux" et "nous"* », écrit-il. « *L'erreur de la construction européenne fut non de garantir les frontières mais de vouloir les annuler, dans un grand élan fédérateur, forçant les peuples les uns aux autres dans un mélange indistinct* », appuie le philosophe Pascal Bruckner dans la préface de l'ouvrage de Thierry Baudet.

L'ESPACE SCHENGEN EN CHIFFRES

- 400 millions de franchissements des frontières intérieures à l'espace Schengen par an.
- 17 millions de visas Schengen par an, dont 5 millions à des Russes.
- 14 millions de travailleurs européens dans un autre pays membre.
- 300 000 travailleurs frontaliers en Suisse, dont 156 000 Français.
- 367 929 demandeurs d'asile en Europe entre juin et août 2015, contre 660 000 pour l'année complète de 2014.
- Les pays d'origine les plus représentés : la Syrie, les Balkans (Serbie et Kosovo) et l'Érythrée. Les plus grands pays d'accueil : l'Allemagne, la Suède, l'Italie, la France et la Hongrie (EASO)
- 283 532 migrants ont tenté de passer la frontière de façon illégale en 2014 soit + 164 % par rapport à 2013 (Frontex).
- 441 780 étrangers en situation irrégulière en 2014 en Europe (Frontex).
- 400 000 ordres d'expulsion en 2014 (seulement 40 % sont effectives).

TOUJOURS PAS DE POLITIQUE COMMUNE

Si l'Europe a mis en place un dispositif de libre circulation intérieure, elle ne s'est pas suffisamment préoccupée de ses relations avec ses voisins. Surtout les contrôles aux frontières restent sous la responsabilité de chacun des États membres. « *Dans sa construction de Schengen, l'Europe est restée dans des considérations techniques*, note Karoline Postel-Vinay. *À tort elle ne s'est pas pensée comme un ensemble régional politique.* » « *L'Europe a toujours cru vivre sur un îlot alors que bien des pays de l'autre côté de la Méditerranée sont en crise, dans laquelle nous avons une responsabilité directe ou indirecte* », abonde Michel Foucher.



L'Union européenne paie le prix aujourd'hui de cette absence de politique migratoire commune. Lors des négociations du traité de Schengen, le chancelier allemand Helmut Kohl et le président français François Mitterrand en avaient pourtant abordé la nécessité. Mais la question est restée en suspens. Lors de la demande d'entrée officielle en 1999 de la Turquie dans l'Union européenne – toujours en cours – l'Europe s'était interrogée sur ses valeurs et ses contours. Ce questionnement est resté lui aussi sans effets. Le sujet a été remis sur la table par Nicolas Sarkozy lors de la présidence par la France de l'Union européenne en 2008. Son activisme a abouti à un Pacte européen sur l'immigration et l'asile, qui pose les principes d'une approche continentale. « *Mais l'Europe n'est pas passée du pacte aux actes* », regrette le député (LR) Guillaume Larrivé, ex-directeur de cabinet du ministre de l'Immigration Brice Hortefeux (de 2007 à 2009).

Depuis le printemps arabe et les mouvements migratoires récents issus de Syrie et d'Irak, le défaut d'une politique migratoire européenne se fait cruellement sentir. « *Pour des raisons de flux massifs mais aussi de politique interne, la Grèce et l'Italie, qui accueillent la plupart des migrants, n'arrivent pas à faire face* », analyse Yves Pascouau. La Hongrie se met aussi à reconstruire des murs, en l'occurrence une clôture, édifiée le long de la frontière serbe, largement

■ Entre janvier et octobre 2015, selon le Haut-Commissariat aux réfugiés, près de 500 000 migrants sont arrivés en Grèce par la mer (ici à Lesbos). Un principe de répartition des réfugiés a été adopté par l'UE. Sans faire l'unanimité.

exploitée symboliquement par le gouvernement hongrois. « *Dans une époque où les États sont fragilisés, comme en Europe avec la montée de l'extrême droite, les dirigeants politiques ont besoin de lieux pour réaffirmer la force de l'État nation* », analyse Karoline Postel-Vinay. Acculée, l'Europe finit par esquisser un projet commun avec la mise en place de centres d'enregistrement européens de migrants appelés « *hot spots* », un renforcement des moyens de Frontex, l'agence européenne de coordination des gardes-frontières européennes et une promesse d'aide financière à la Turquie pour ses programmes d'assistance aux réfugiés. De plus en plus de clauses de contrôle migratoire conditionnent l'aide au développement accordée aux pays d'où sont issus les migrants. « *Une digue morale est en train de sauter; pour une efficacité incertaine* », déplore Yves Pascouau. Les attentats obligent les Européens à renforcer leur collaboration à la surveillance des entrées dans l'Union. Du côté des migrants, les frontières sont vécues autrement. Plus positivement. Synonymes d'épreuves parfois mortelles, elles font toutefois figure de refuge. « *Pour les réfugiés, rappelle Karoline Postel-Vinay, l'intérieur de l'Europe rime avec prospérité, respect des droits de l'homme et paix. Ces hommes et ces femmes nous rappellent ces valeurs que nous avons tendance à oublier.* » ■

PASCALE TOURNIER

LESBOS

Le peuple de la mer

—
Octobre
2015. Lesbos.
Des secouristes
volontaires
s'occupent
d'accueillir
les migrants
qui viennent
d'accoster.
Les enfants sont
toujours débarqués
les premiers.

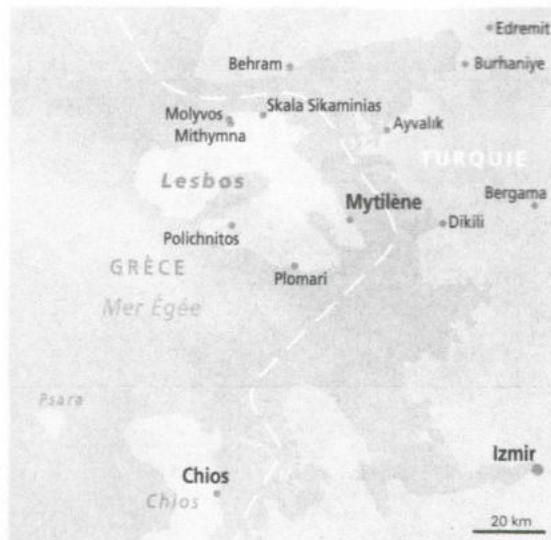
Sur l'île grecque, les habitants
et des centaines de bénévoles
portent secours aux migrants.
Cette solidarité contraste avec
la frilosité de la forteresse Europe.

De nos envoyées spéciales Laurence Geai (photos) et Gwenaëlle Lenoir (texte)

En haut
Près du village de
Skala Sikaminias,
au nord de Lesbos,
des volontaires
repèrent l'arrivée
des embarcations.

En bas
Une femme tente
de faire signe
aux bateaux pour
les diriger vers
la plage de Skala
Sikaminias.

« Ils nous ont obligés à nous jeter à l'eau et ils sont repartis vers la Turquie », halète un homme frigorifié. Il cherche désespérément sa femme et son fils, regarde la rive en contrebas, puis à nouveau la piste boueuse où stationne en désordre une dizaine de voitures. Il les aperçoit tout près, entre deux véhicules, enveloppés de couvertures de survie argentées dont les pans claquent au vent. Autour d'eux, quelques jeunes femmes, siglées « *a drop in the ocean* », ôtent les gilets de sauvetage d'enfants en larmes. En bas de l'escarpement, des volontaires en combinaisons de surf, shorts violets et tee-shirts jaune vif extraient de l'eau d'autres réfugiés paniqués. L'un des sauveteurs se hisse le long de la paroi glissante, un enfant dans les bras, le tend à d'autres mains, glisse jusqu'en bas et recommence. « *C'est la première fois qu'on voit des passeurs venir jusqu'ici et repartir avec le bateau* », commente un homme au visage ridé, jumelles rivées aux yeux. Il sait de quoi il parle: chaque jour depuis des mois, cet habitant de Skala Sikaminias, le village à quelques kilomètres, arpente la rive au volant de son vieux pick-up, guettant les embarcations. Il faut une quinzaine de minutes pour mettre tous les réfugiés au sec et à l'abri des vagues. Essam Daod pousse un soupir de soulagement: pas de noyés, pas de blessés. « *Ils sont traumatisés, mais ça aurait pu être bien pire* », souffle ce médecin palestinien d'Israël, arrivé de Haïfa début octobre 2015. Pendant six semaines, ce chirurgien et psychologue ne quittera ni ses vêtements humides ni son sac à dos de premier secours. Prêt, jour et nuit, à porter secours aux réfugiés qui, sans trêve, échouent sur les rives de la côte septentrionale de l'île grecque de Lesbos. Comme des centaines de volontaires bénévoles, dotés de compétences particulières ou armés de leur seule bonne



« LA PLUPART DES RÉFUGIÉS NE CONNAISSENT PAS LA MER, SOUVENT ILS NE L'ONT MÊME JAMAIS VUE ».

volonté, de Grèce, de Grande-Bretagne, de Norvège, de Suède, d'Espagne, du Liban, même d'Afrique du Sud et de Malaisie.

« Faire ce que je sais faire : sauver des vies »

C'est ici, sur les plages de galets au pied des falaises entre les villages de Skala Sikaminias et de Molyvos, que débarque l'immense majorité de ceux qui fuient leur pays dans l'espoir d'un avenir en Europe. Des Syriens, en majorité, des Afghans et des Irakiens mais aussi quelques Iraniens et Somaliens. Depuis la rive de ce côté de la Mer Égée, on voit distinctement les montagnes de Turquie: le détroit, ici, ne fait que sept kilomètres de large. Mais même par beau temps, la traversée est dangereuse. Le temps change vite, les vents tournent, la houle se forme. Quelque 45 à 50 personnes sont entassées dans un dinghy de cinq mètres de long, prenant l'eau dès la première vague, à peine visibles depuis le pont d'un cargo ou d'un ferry. « *La plupart des réfugiés ne connaissent pas la mer, souvent ils ne l'ont même jamais vue avant d'embarquer sur ces rafiots. Personne ne les a prévenus des risques qu'ils prennent !* », s'insurge Fiorella Crotti. Cette jeune Argentine de 28 ans appartient à l'équipe de Proactiva Open Arms, une ONG dédiée au sauvetage en mer à Lesbos et créée en septembre 2015. Elle a répondu à l'appel d'Oscar Camps, un Espagnol de 52 ans, avec lequel elle travaille en Catalogne depuis plusieurs années. Lui a fait le voyage pour Lesbos sur ses propres deniers après avoir vu les images des dinghys durant l'été, seul, sans organisation ni préparation. « *Je voulais juste faire ici ce que je sais faire : sauver des vies* », raconte-t-il. Rapidement dépassé par l'ampleur de la tâche, il a sollicité ses collègues et amis, puis monté une petite ONG pour recueillir des fonds et faire venir leur matériel professionnel. Depuis, les sauveteurs, tous bénévoles, se relaient, par équipe de six ou huit personnes. « *Au début, c'était frustrant, nous nous sentions impuissants* », reprend Fiorella. Leur premier bateau n'était qu'un canot gonflable récupéré auprès de réfugiés: « *Nous avons pris le moins mauvais que nous avons trouvé, mais c'était quand même dangereux. Ce type d'embarcation est peu stable, surtout s'il faut faire monter à bord des naufragés et les moteurs fournis par les passeurs ne sont pas fiables* ».

L'Europe doit retrouver une boussole

Il y eut un jour de septembre 2015 où le corps d'un enfant a, pendant quelques jours, laissé penser que la solidarité était une valeur vivante de l'Union européenne (UE). Ce fut une parenthèse précaire où l'immixtion d'une image a montré de façon cruelle la réalité de l'exil. Mortel, dangereux, désespéré et pour moitié touchant des enfants. Il y eut un jour de septembre. Aura-t-il un lendemain ? Rien n'est moins sûr. En France, un préfet a été nommé, M. Kléber Arhouf, pour coordonner les opérations de relocalisation, s'assurer que les réfugiés trouvent un accueil, dans le cadre d'un dispositif leur assurant à la fois le respect de leurs droits mais également des perspectives raisonnables d'installation et d'intégration dans notre société. Depuis sa nomination, aucune rencontre n'a été possible avec le préfet Arhouf. En dépit de nos demandes, aucun échange n'a eu lieu. Après avoir officiellement été conviés sous les ors d'un salon Place Beauvau, pour une présentation du dispositif d'accueil et l'intronisation du préfet coordinateur, le calme plat. Plus exactement, un silence pesant règne dans une France mobilisée, au niveau local, impatiente d'accueillir les premiers réfugiés, mais de plus en plus lasse d'attendre des nouvelles de l'Union européenne. Car ce qui se joue en France est le reflet d'une Union figée, face à trois défis.

Premier défi : la crise mondiale des réfugiés

Plus de 60 millions de personnes sont forcées de vivre loin de leur foyer. Près d'un tiers d'entre-elles ont dû fuir leur pays, devenu inhospitalier. Cette crise est la plus grave depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, provoquée par le conflit

en Syrie bien sûr, mais également la situation en Irak, en Afghanistan, en Érythrée, au Soudan, dans la région des Grands lacs, en RCA, en Asie... L'Union européenne n'est pas en dehors de ce monde, ni même au bord. Elle en fait partie intégrante, et se retrouve au cœur des migrations, forcées ou volontaires. Cette situation extraordinaire doit lui dicter une réponse de la même nature, fondée sur la nécessaire solidarité qui doit relier les États de la planète lorsqu'il s'agit de protéger les réfugiés, comme le rappelle le Préambule de cette convention relative au statut des réfugiés justement adoptée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

Deuxième défi : la crise de l'accueil des réfugiés et des migrants

S'il y a crise, en dépit du nombre important de personnes ayant rejoint notre territoire, elle n'est pas celle des réfugiés, mais bien celle de leur accueil par les États membres et l'UE. Que l'on ne se méprenne pas sur le diagnostic de la situation : nos capacités opérationnelles d'accueil sont dépassées car le système qui les soutient, les organise et les gère est lui-même dépassé. Il donne l'impression d'implorer face à des éléments externes, alors que c'est bien de l'intérieur qu'il s'effondre. Instable, parce que centré sur la dissuasion plutôt que sur la protection, il n'est pas capable de s'ajuster à cette situation extraordinaire que le monde traverse. Une incapacité qui questionne les 28 États membres du premier espace économique mondial. Des questions qui devraient les conduire à retravailler les bases de leur système d'accueil, construit par étapes depuis 1999, pour apporter des réponses à la hauteur de la situation.

Troisième défi : la gestion des frontières

Depuis désormais près de vingt ans, la rhétorique européenne sur les migrations s'est développée sur un seul axe : celui de la fermeture des frontières comme solution « aux migrations ». Ce discours a insufflé dans l'esprit des citoyens l'idée simpliste que des portes fermées suffisaient à faire disparaître les migrants. Or depuis lors, la politique européenne n'est faite que d'échecs – et pour cause, les migrations étant l'une des composantes de l'humanité. L'enseignement principal de ces échecs n'a jamais été de remettre en cause le postulat de départ mais toujours de considérer que sa déclinaison opérationnelle n'était pas suffisamment aboutie, avancée, renforcée. Les frontières sont un fait. Certes. Mais elles doivent être ouvertes aux réfugiés et, pour tous, migrants et réfugiés, respectueuses de leur dignité et de leurs droits.

Pris isolément, ces trois défis ne sont pas insurmontables. La difficulté réside dans le fait qu'ils se présentent tous les trois en même temps. Apporter une réponse à la crise de l'accueil européen est une question de court terme. Participer aux solutions pour répondre à la crise des réfugiés est un axe de travail sur le moyen terme. Renverser les logiques, modifier les états d'esprit prend du temps et pourtant conditionne l'acceptation des choix politiques des deux précédents. La seule perspective pour l'Union européenne est donc de s'attacher à deux valeurs : le respect absolu des droits humains de toute personne comme dénominateur commun des politiques à adopter ; le courage politique pour remodeler les opinions, mais aussi parfois les affronter.

— Jean-François Dubost, responsable du programme Personnes déracinées.

Un canot arrive après avoir traversé la Mer Égée.



« Je ne peux laisser ces gens au milieu de l'eau »

Malgré leur manque de moyens, les interventions des « Espagnols » comme on les appelle ici, ont été fondamentales dès leur arrivée. Une bouffée d'air pour les habitants de Skala Sikaminias, qui se sentaient bien seuls: « depuis longtemps je voulais aider les personnes qui fuient la guerre », explique Nicolas Migueiz Montan, Argentin comme Fiorella. Les longues *dread locks* de ce sauveteur sont connues à des kilomètres à la ronde. « Ils nous ont vraiment soulagés », reconnaît Pharos Marmarinou, un des quatre pêcheurs - sur les vingt que compte le minuscule port de Skala

Sikaminias - qui porte systématiquement secours aux embarcations en détresse. « Les garde-côtes font ce qu'ils peuvent, mais ils n'ont que deux navires par ici, c'est bien insuffisant », constate-t-il. Avec son bateau qui relève davantage de la barque que du chalutier, le sauvetage est dangereux. Plus d'une fois, il a craint pour sa vie: « parfois les réfugiés sont si paniqués qu'ils essaient de monter à bord. Quand ils comprennent le danger, ils me jettent leurs enfants en bas âge pour qu'eux, au moins, soient sauvés ». Le risque se double de pertes économiques: chaque opération coûte une journée de pêche. Pharos, pourtant, continue. En mémoire de ses grands-parents, Grecs chassés de Turquie en 1922 et réfugiés à Lesbos lors de l'épuration ethnique qui bouleversa les ...

deux rives de la Mer Égée. *«Je ne peux pas laisser ces gens au milieu de l'eau, j'ai moi-même une petite fille, que pourrais-je lui dire plus tard?»*, interroge-t-il. Il conclut, un sourire sur son visage buriné *«je dors bien la nuit, quand j'ai sauvé des réfugiés»*.

Une chaîne humaine s'est mise en place

Le dévouement d'une grande partie de la population et le professionnalisme des sauveteurs espagnols ont épargné bien des vies, alors que l'Europe, les agences de l'Onu et les grandes ONG étaient singulièrement absentes sur cette côte. Les «tee-shirts jaunes» de Barcelone ont aussi formé sur le tas des dizaines de volontaires à des gestes simples mais indispensables. À terre, une chaîne humaine s'est mise en place. Des guetteurs, postés entre Skala Sikaminias et Molyvos, armés de jumelles et de talkies-walkies, préviennent dès qu'un dinghy est en vue. Ils le guident vers les plages les plus sûres en agitant des gilets de sauvetage orange vif, ceux portés par les Syriens, qui se voient à des kilomètres, souvent, abandonnés en tas sur les plages par les réfugiés. De nuit, des véhicules se positionnent face à la mer, phares allumés pour servir de points de repère. Puis, les sauveteurs et d'autres volontaires attendent le canot pneumatique. L'accostage s'avère toujours délicat. L'embarcation est tellement chargée que le moindre mouvement intempêtif la fait se renverser. Fiorella, Oscar, Nicolas et leurs compagnons font de grands gestes d'apaisement, puis se jettent à l'eau, se saisissent du dinghy, deux à la proue, deux à la poupe. Les bénévoles extirpent ensuite les enfants puis les femmes, les vieillards et les blessés. Ils passent de bras en bras jusqu'à la rive, leurs gilets de sauvetage trempés sont ôtés, les plus fragiles sont enveloppés de couverture de survie, les plus terrifiés calmés par des paroles apaisantes et des bras qui leur offrent un peu d'humanité. Fin octobre 2015, Proactiva a réussi, grâce aux fonds récoltés par Oscar Camps, à faire venir de Barcelone un canot de sauvetage et des jets skis. Les sauveteurs espagnols ont remis sans regret le dinghy avec lequel ils sillonnaient le détroit côtier grec. D'autres navires se sont aussi portés sur zone après les terribles naufrages du 28 octobre qui ont fait au moins 17 morts et au cours desquels 240 personnes ont été secourues.

Essam Daod a été marqué à jamais. *«Mon métier, c'est de sauver des vies, affirme le médecin de retour à Haïfa. Je l'ai fait à Skala Sikaminias. Mais je n'oublierai jamais ce vieil homme et ces deux enfants que je n'ai pas pu réanimer. J'ai beau me dire que je n'avais pas le matériel nécessaire, que j'ai fait ce que j'ai pu, cela me hante»*. Les trois derniers jours de son séjour ont été peuplés de cauchemars et de fièvre. Aujourd'hui loin de Lesbos, il consacre une grande partie de son temps à la petite ONG qu'il vient de créer pour envoyer sur l'île grecque des psychologues et des traducteurs: *«Une partie de notre humanité se joue là-bas»*.



«JE DORS BIEN LA NUIT QUAND J'AI SAUVÉ DES RÉFUGIÉS», DIT PHAROS LE PÊCHEUR.

