



Vendredi 14 octobre 2011, Palais du Luxembourg

Colloque France terre d'asile « Migrations : réalités, chances et défis »

Table ronde 1 : LA MONDIALISATION ET LES NOUVEAUX DEFIS DE LA PROTECTION INTERNATIONALE

Intervention Sylvie GUILLAUME, Députée européenne :

"La position européenne face à ces nouveaux défis"

Voyant l'intitulé de la proposition d'intervention, je me suis dit qu'il allait être compliqué d'exprimer **LA** position européenne, tant il en existe de différentes, tant elles sont peu univoques, surtout si l'on sait que sous le terme "d'Europe" il y a 3 institutions à considérer, qui ni ne pensent ni n'agissent forcément dans le même sens vis-à-vis du droit à la protection internationale.

L'intervention de Mr Thibergien et les leviers qu'il a exprimés va considérablement me faciliter la tâche !

Quelques remarques préalables.

Il est parfois très difficile dans le contexte européen, de faire passer l'idée que la protection internationale est un **droit intangible**, codifié par la Convention de Genève, et d'**éviter les mélanges** avec d'autres concepts et mouvements.

Or ce droit d'asile s'inscrit en outre dans un monde en pleine **mutation** ; le regard porté par l'Europe sur les réfugiés a lui aussi évolué.

Ce monde en mutation c'est d'un côté celui d'un Printemps arabe qui -comme cela s'est passé pour les populations de l'Europe de l'Est, après la chute du Mur- donne de nouveaux espoirs à des populations en termes de **libertés démocratiques et droits sociaux**.

Mais de l'autre côté, c'est aussi un monde occidental qui -en période de **crise économique**- est de plus en plus perméable aux idées de mouvements d'extrême droite et populistes qui ne cessent d'accuser "l'autre" de tous les maux et de voir les demandeurs d'asile presque exclusivement comme des personnes qui veulent **abuser** d'un système social réputé avantageux.

Les conditions qui entourent l'exercice du droit à une protection internationale ont changé ; les pratiques de l'UE et des Etats membres se sont **rigidifiées**.

D'où un effet majeur qui se traduit par une **baisse** du nombre de demandeurs d'asile dans les pays riches en 2010 de près d'un tiers, notamment dans le sud de l'Europe (-33%), un niveau beaucoup plus bas qu'il y a dix ans.

Sans être exhaustive, ces pratiques qui changent, c'est une tendance à l'**externalisation** des politiques d'asile et la multiplication des camps de réfugiés toujours plus nombreux et installés de façon durable.

Ce sont aussi les **menaces** portées sur l'**accès physique** des demandeurs de protection internationale du fait de la multiplication des filtrages opérés par les transporteurs depuis les pays de départ, les opérations d'interception

maritime,... soit autant de barrières qui poussent des demandeurs d'asile à entreprendre un voyage périlleux et souvent en toute clandestinité, en violation du principe de non-refoulement.

C'est un recours de plus en plus large à la **rétenion** des demandeurs d'asile.

Ce sont des **politiques de lutte contre l'immigration irrégulière** toujours plus fortes. L'Agence de gestion des frontières extérieures (FRONTEX) a vu son budget passer de 6,2 millions d'euros en 2005 à quelque 88 millions pour 2010, soit une hausse de 1300% ; alors que le Fonds européen pour les réfugiés est passé de 699 millions d'euros pour la période 2003-2007 à 614 millions pour la période 2008-2013, soit une baisse de 12%.

Ce sont des pays qui "**interprètent**" les règles communes parce qu'elles sont encore des "normes minimales", d'où une très grande hétérogénéité selon les Etats membres, dans lesquels la perception des demandeurs de protection internationale est instrumentalisée à des fins politiciennes.

Le signe, le message qui est donc délivré vis-à-vis de la protection internationale, c'est celui du refoulement.

Comment se débrouiller avec cela ? Comment répondre ?

Depuis de très nombreuses années, l'Europe veut évoluer vers un **régime d'asile européen commun** ; elle veut le conclure en 2012 -ce qui est un challenge très difficile-.

Ce régime commun est toutefois indispensable parce que les règles actuelles ne fonctionnent pas car elles reposent sur la **juxtaposition de systèmes nationaux**. Par exemple, le pourcentage des décisions positives dans les Etats membres en 2010 varie en première instance de 60% à moins de 1.6%. De telles disparités sont incompatibles avec un régime qui doit garantir une protection équivalente à travers le territoire européen. D'où tous les phénomènes, réels ou supposés, d'asylum shopping.

Les objectifs du régime commun sont d'aller vers un **système plus harmonisé**, à rebours de l'approche minimaliste privilégiée jusqu'à présent et qui a nui à la qualité du processus de décision et d'accueil. Mais c'est également de faire en sorte que les demandeurs d'asile en Europe connaissent, quel que soit l'Etat membre responsable de l'examen de leur demande, les mêmes garanties procédurales, des conditions d'accueil équivalentes et des chances identiques d'obtenir une protection.

Inutile de dire -mais c'est mieux de le faire- que **les obstacles sont nombreux** et la réaction européenne pas toujours à la hauteur des défis.

La Commission européenne a mis en circulation la refonte de plusieurs textes du "**paquet asile**" qui en comporte 5 (Directives Qualification, Procédures et Accueil ; Règlements Dublin II et Eurodac), rejoints par le texte sur la réinstallation. Je déplore d'une part la très grande lenteur des discussions et l'hostilité du Conseil à cette démarche, ce qui fait peser un risque de blocage pour 2012.

Blocages parce que ce qui s'exprime est une vision des flux migratoires comme une menace à l'ordre public et un **refus de montrer une quelconque solidarité** envers les Etats méditerranéens qui supportent en 1ère ligne "la charge du fardeau". Ce qu'illustre parfaitement l'opposition farouche de tout Etat membre à un mécanisme de suspension des transferts de demandeur d'asile via le Règlement Dublin II.

Blocages également en raison d'une tendance au **repli nationaliste**, à la volonté de réinstaurer les contrôles aux frontières intérieures, sapant ainsi les fondements mêmes de l'acquis Schengen, à la très grande frilosité par rapport à l'accueil de réfugiés bloqués en Tunisie et Egypte.

Ces "résistances" trouvent un écho retentissant dans des **arguments sur les coûts budgétaires** d'une telle politique commune, qui paraîtraient insupportables dans un contexte de crise ; les propositions sont considérées dans les termes suivants : « disproportionnés », sources de « lourdeurs administratives », « ouvrant largement la porte et les fenêtres aux abus », et ce que la France décrit comme des « contraintes qui risqueraient d'être contre-productives ».

Blocage aussi car les discussions au Conseil se **focalisent sur l'idée de fraudes, d'abus**.

C'est donc une partie fondamentale mais compliquée qui se joue, avec beaucoup d'incertitude et quelques coups de poker.

Nous allons essayer de sortir de l'impasse.

Ceci oblige à montrer par exemple que face à l'argumentation "massue" des coûts, ce sont plutôt les **procédures mal utilisées et de piètre qualité qui coûtent cher aux Etats** membres. L'approche de « frontloading », c'est-à-dire l'amélioration des procédures de première instance, permettra sur le moyen terme de réaliser de réelles économies d'échelle.

Il faut à l'évidence se doter d'une **évaluation objective** des systèmes d'asile ce qui contribuera certainement à améliorer la confiance mutuelle entre les Etats membres.

Il faut avancer sur la mise en place du programme européen de **réinstallation**.

Il faut examiner la **possibilité de procédures d'entrée protégée** (délivrance de « visas asile ») : une proposition innovante, déjà expérimentée par certains Etats comme la Suisse afin de permettre aux personnes qui ont un besoin de protection internationale de se rendre en Europe de façon légale.

Il faut en outre penser plus largement, au plan européen, à **passer à une nouvelle vision de la politique de « contrôle aux frontières »**, plus axée sur le respect des droits fondamentaux. Cette démarche a commencé avec le nouveau mandat de Frontex, même si les résultats ne sont pas aussi satisfaisants qu'on pouvait l'espérer. Nous aurons à suivre comment l'Agence, forte de son nouveau mandat, assurera effectivement sur le terrain cette mission

Et enfin **réfléchir à une nouvelle politique de voisinage**, qui tire les enseignements de la crise libyenne, en tournant la page d'une coopération sans scrupule, peu démocratique et peu transparente où le contrôle des flux migratoires se fait à n'importe quel prix.

En conclusion, alors que l'on fête les 60 ans de la Convention de Genève, il faut plus que jamais rappeler que nous avons une responsabilité envers les demandeurs d'asile.

Le droit à l'asile doit être préservé, ce qui implique l'accès à des procédures justes et équitables.

Sans ces deux éléments majeurs, le système européen commun d'asile risque bien de devenir une coquille vide, c'est bien de cela dont nos gouvernants doivent prendre conscience.

Dernière précaution au final : atteindre l'objectif de 2012 ne doit pas se faire à n'importe quel prix : pour des raisons de respect des échéances, nous ne devons pas prendre la responsabilité d'aboutir à des textes bâclés qui se fonderaient sur les plus faibles dénominateurs communs.