

La solidarité européenne en matière d'asile à l'épreuve de la crise



Entretien avec Sylvie GUILLAUME

La mise en œuvre du règlement Dublin, ou plus récemment, les discussions autour de la révision du paquet asile illustrent le manque de solidarité entre États membres en matière d'asile. En période de crise économique où la tentation du repli sur soi est grande, comment favoriser cette solidarité, moteur essentiel d'une politique d'asile européenne juste, harmonisée et efficace ? Sylvie Guillaume, députée européenne, répond à nos questions.

France terre d'asile : Quel a été l'impact de la crise économique en Europe sur les politiques nationales et européennes en matière d'asile ?

Sylvie Guillaume : En période de contraintes budgétaires, l'asile est malheureusement souvent loin d'être perçu comme prioritaire parmi les politiques publiques. Parmi les conséquences directes de la crise, il faut ainsi compter sur les réductions budgétaires déjà appliquées ou envisagées aussi bien au niveau national qu'europpéen.

Au niveau européen, alors que le Parlement et les États négocient actuellement¹ les modalités du futur

instrument financier sur l'asile et les migrations², les discussions menées parallèlement sur le budget général de l'Europe font craindre de fortes réductions du montant initialement prévu pour ce Fonds spécifique. Il faudra par conséquent contrôler étroitement comment ces réductions budgétaires se répercuteront sur les différents secteurs concernés par ce Fonds, qu'il s'agisse des politiques d'asile, d'intégration ou de retour.

L'inquiétude existe donc que la société civile et les principales institutions de protection des droits de l'homme ne soient davantage fragilisées pour réaliser leur mission. Outre la variété et la qualité des services rendus, c'est leur mission de

vigilance et de suivi qui est en jeu. A l'heure de la transposition de la nouvelle génération des instruments législatifs sur l'asile, il est d'autant plus crucial que ces différents organismes aient les moyens effectifs de remplir leur rôle.

Outre des coupes budgétaires, la crise économique peut générer également des dommages collatéraux qui affectent les politiques nationales et européennes. En effet, les politiques en matière d'asile sont fréquemment polluées par une atmosphère générale de suspicion à la fraude. Comme j'ai pu le constater tout au long des discussions autour de la révision de la directive relative aux procédures d'asile, beaucoup d'attention était accordée par les États aux signaux que telle ou telle disposition pouvait envoyer, les fameux « appels d'air » qu'ils pourraient susciter, sans parler des références permanentes aux abus.

Le contexte de contraintes budgétaires ne doit évidemment pas être matière à renoncer à doter l'Europe d'un système d'asile juste, harmonisé et efficace. Si l'on préfère voir le verre à moitié plein, il y a, à certains égards, une opportunité offerte aujourd'hui aux décideurs politiques et autres intervenants de

¹ Entretien réalisé en mai 2013

² Fonds Asile et migration (2014-2020)



Sylvie Guillaume est membre de la commission parlementaire libertés civiles du Parlement européen et membre suppléante de la commission FEMM (Droits des femmes et égalité des genres). Depuis janvier 2012, Sylvie Guillaume est vice-Présidente du groupe socialistes & démocrates au Parlement européen.

repenser les systèmes d'asile et les choix opérés jusqu'à maintenant. On s'aperçoit en effet qu'en Europe, certaines politiques nationales ou européennes ne traduisent parfois pas cette volonté d'efficacité budgétaire, pour privilégier au contraire certains systèmes coûteux mais qui sont perçus, à tort, comme dissuasifs.

Le Régime d'asile européen commun peut-il favoriser plus de solidarité entre États membres en matière d'asile ? Quelles en sont les limites ?

S.G : La solidarité est un élément clé du régime d'asile européen commun (RAEC) ; elle est un principe directeur de la politique européenne en matière d'asile depuis ses débuts en 1999. Cette nécessité de traduire en mesures concrètes le principe de solidarité découle des réalités pratiques puisque les systèmes d'asile de tous les États membres sont interdépendants. Au fil des ans, l'Union européenne a ainsi développé une série d'outils qui permettent de répondre aux différents besoins en matière de solidarité, qu'il s'agisse de coopération pratique, de solidarité financière ou bien encore de partage des responsabilités entre les États. Le Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEA) est à cet égard

un acteur moteur pour promouvoir et coordonner la mise en œuvre d'une solidarité intra-européenne. Une de ses tâches consiste notamment à apporter un appui technique et opérationnel aux États membres dont les dispositifs d'asile et les capacités d'accueil sont soumis à des « pressions particulières ».

Mais si la notion de solidarité semble intrinsèquement liée au régime d'asile européen commun, elle est également contredite par des principes régissant le système lui-même. Le dispositif Dublin constitue la manifestation la plus évidente des confrontations entre RAEC et solidarité. Les critères pour déterminer quel est l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile - dans le Règlement Dublin II actuel ou celui

la force avec laquelle de nombreux États se sont opposés au mécanisme de suspension des transferts - que la Commission européenne avait proposé et que le Parlement avait très largement renforcé - a démontré à quel point le régime d'asile européen commun et la solidarité ne faisaient pas forcément toujours bon ménage. À l'issue des discussions, le dit « mécanisme d'alerte précoce » pourra aider à identifier les dysfonctionnements des systèmes nationaux d'asile et possiblement y remédier, mais il n'est ni un substitut, ni une alternative au mécanisme de suspension des transferts ; il n'autorise pas la suspension des transferts dans les situations où les droits fondamentaux des demandeurs ne seraient pas respectés en cas de transferts sous Dublin.

« La difficulté de l'Europe à traduire la solidarité en actes reflète sans ambiguïté le déficit de confiance mutuelle entre les États membres. »

en passe d'être adopté - ne sont pas régis par des principes de répartition équitable des demandeurs d'asile au sein de l'UE. Dans le cadre de la révision du règlement Dublin,

La difficulté de l'Europe à traduire la solidarité en actes reflète sans ambiguïté le déficit de confiance mutuelle entre les États membres. Opacité et souveraineté restent souvent les

La solidarité européenne en matière d'asile à l'épreuve de la crise

Entretien avec Sylvie GUILLAUME

« Solidarité avec tous et responsabilité de chacun forment les deux faces d'une même pièce : un système d'asile juste, harmonisé et efficace. »

maîtres mots du système de gouvernance actuel qui souffre encore d'une coopération insuffisante entre États européens. Il faut ainsi espérer que les nouveaux instruments d'asile aujourd'hui approuvés permettront d'approfondir les efforts d'harmonisation des systèmes nationaux, en veillant à ce que chaque État s'acquitte pleinement de ses obligations en matière d'asile. Solidarité avec tous et responsabilité de chacun forment les deux faces d'une même pièce : un système d'asile juste, harmonisé et efficace.

Les fonds européens constituent un outil de solidarité en matière d'accueil, de procédure et d'intégration. Ces fonds ont-ils joué ce rôle ? Quelles sont les perspectives d'amélioration du prochain fonds asile et migration pour 2014-2020 dans un contexte de fortes contraintes budgétaires ?

S.G : Les fonds européens constituent indéniablement un instrument de solidarité appuyant la politique d'asile. Depuis sa création en 2000, le Fonds européen pour les réfugiés (FER) a ainsi permis d'aider les États à développer et renforcer leur système national d'asile. Le FER a également financé des actions innovantes de solidarité, telles que la répartition des bénéficiaires d'une protection internationale à partir de Malte dans d'autres États membres. Il a aussi apporté, ces dernières années, une aide d'urgence indispensable à la Grèce, à l'Italie, à Malte et à la Belgique.

Ceci étant dit, le système est loin d'être parfait. L'impact du FER comme mécanisme financier de solidarité aurait pu être davantage optimisé. Des procédures bureaucratiques trop lourdes, un manque de coordination entre les fonds européens disponibles et des difficultés pour mobiliser rapidement les financements nécessaires pour répondre aux situations d'urgence sont autant de dysfonctionnements relevés dans l'utilisation du FER.

De manière générale, le prochain Fonds asile et migration (2014-2020) apporte une série d'améliorations qui devraient aider à atteindre les objectifs stratégiques de l'Union et générer une valeur ajoutée européenne plus prégnante. De manière plus précise, il faut saluer : des mécanismes d'octroi simplifiés ; une flexibilité renforcée, notamment pour répondre aux urgences ; un accès aux financements amélioré et une approche davantage axée sur l'évaluation et les résultats. Si le mode de calcul des montants alloués ne permet pas d'apprécier de manière totalement satisfaisante les responsabilités respectives de chaque État membre, un certain nombre de mécanismes prévus dans le Fonds devraient permettre de prendre en compte les situations nationales de manière plus globale. Ainsi, des montants supplémentaires pourront être alloués aux États dans lesquels les flux migratoires présentent d'importants changements et dont les régimes d'asile ont des besoins précis. Aussi, les mécanismes d'urgence sont renforcés, ce

qui permettra d'allouer des fonds additionnels à des États faisant face à de « fortes pressions migratoires ». Enfin, davantage de moyens sont prévus pour des mécanismes, tels que la relocalisation.

Selon vous, quel serait un système efficace de solidarité entre États en matière d'asile ? Quels peuvent en être les principes et les outils ?

S.G : La solidarité en matière d'asile au sein de l'Union ne peut être efficace que si elle repose sur un pré-supposé de base entre les États : une confiance mutuelle. De nombreux outils de solidarité existent déjà, ils peuvent être renforcés et amendés ; d'autres pistes de réflexion peuvent être également lancées. Mais les États n'auront recours à cette boîte à outils que s'ils ont l'assurance que leurs voisins s'acquittent pleinement de leurs obligations en matière d'asile. Beaucoup de pays adoptent en effet une approche extrêmement frileuse de la solidarité car ils craignent notamment que les États en bénéficiant se défaussent trop facilement de leurs responsabilités et n'engagent pas les réformes nécessaires afin de remédier aux lacunes et dysfonctionnements de leur système. Par conséquent, une solidarité efficace va de pair avec l'harmonisation effective des systèmes d'asile, fondée sur des normes élevées de protection.

J'ai déjà eu l'occasion d'évoquer l'action du Bureau d'appui, les financements européens ou bien encore la répartition des réfugiés dans d'autres États membres. Si ces différents outils doivent être salués et renforcés, ils nécessiteraient également quelques ajustements. Le fonctionnement du BEA, notamment sa coopération avec la société civile, doit encore être amélioré ;



son budget devrait être aussi très certainement revu à la hausse au regard des différentes missions qui lui sont confiées. S'agissant de la répartition des réfugiés, il faudrait également inclure des garanties procédurales solides et claires afin de respecter au mieux l'intérêt et les droits des bénéficiaires potentiels des transferts vers d'autres États membres.

Outre les outils déjà à disposition, d'autres chantiers doivent être lancés. Il faut en effet que la solidarité s'appuie sur un mécanisme global qui permette d'anticiper et d'identifier les dysfonctionnements des systèmes nationaux et propose

« Il faut travailler à des solutions pour enrayer les risques d'embolisation du système d'accueil, notamment grâce à des concertations renforcées entre les différents partenaires sur le terrain. »

des solutions d'y remédier. Il reste à voir dans quelle mesure le mécanisme d'alerte précoce, prévu dans le nouveau règlement Dublin, pourra servir de base à ce dispositif plus général d'évaluation de la bonne santé de l'asile en Europe. Une réflexion devrait également être engagée sur la faisabilité d'un traitement conjoint - sous une forme extensive ou plus limitée - des demandes d'asile sur le territoire de l'Union. La Commission européenne devrait d'ailleurs lancer prochainement une étude afin d'examiner les

différentes options d'un traitement conjoint en Europe et leurs implications juridiques, administratives et financières.

Encore une fois, les outils existants pourront être optimisés, des solutions innovantes trouvées, mais solidarité et responsabilité sont indissociables si l'on ne veut pas courir le risque du chacun chez soi, chacun pour soi, et ce au préjudice de la création d'un espace commun de protection.

Quelles recommandations feriez-vous dans le cadre d'une prochaine réforme de l'asile en France ?

S.G : La prochaine réforme de l'asile en France s'inscrira dans le cadre de la transposition et la mise en œuvre de la deuxième phase de législation du RAEC.

En matière d'accès à la procédure, de nombreuses difficultés, liées entre autres au délai d'enregistrement, ont été constatées dans certaines préfectures, celles-ci restant en France les premières étapes - incontournables - de la procédure d'asile. En introduisant clairement les délais dans lesquels les demandes doivent être enregistrées, la directive « procédures » révisée devrait, dans le cadre d'une transposition correcte et complète, favoriser un accès effectif à la procédure d'asile. Nécessaires, ces réformes pourront également s'appuyer sur les recommandations que le député Matthias Fekl propose dans son rapport publié dernièrement sur l'accueil des étrangers en France qui fournit un ensemble de pistes pertinentes pour faciliter et améliorer l'accès aux préfectures.

Dans notre pays, beaucoup d'efforts ont été aussi récemment entrepris dans la réduction des délais de traitement des demandes d'asile. C'est une bonne chose aussi bien pour les demandeurs d'asile que pour le bon fonctionnement de la procédure de détermination.

En matière d'accueil, l'objectif poursuivi actuellement permettra d'augmenter progressivement la capacité totale de places Cada. Cette réforme va évidemment dans le bon sens et doit être poursuivie. Aujourd'hui, le dispositif d'accueil en structures pérennes reste en effet totalement saturé. Si le nombre de places en Cada reste très largement sous-dimensionné, la durée moyenne du séjour ou bien encore le maintien dans ces centres de personnes ne relevant plus de ce dispositif ne favorisent pas non plus la fluidité du système d'hébergement. Il faut par conséquent travailler à des solutions pour enrayer les risques d'embolisation du système d'accueil, notamment grâce à des concertations renforcées entre les différents partenaires sur le terrain.

Indispensable, cette démarche générale de rationalisation de l'examen des demandes et du système d'accueil ne peut toutefois se faire au détriment d'une prise de décision de qualité et d'un accompagnement adapté, tout aussi indispensables pour les demandeurs et leur accès effectif aux droits. Ainsi, si de nombreux progrès ont été accomplis, d'autres restent à faire, pour encourager une politique d'asile digne de ce nom. ■