

# L'observatoire de l'intégration des réfugiés



LETTRÉ BIMESTRIELLE DE FRANCE TERRE D'ASILE N°42 SEPTEMBRE 2010

## La solidarité européenne à l'épreuve

De par leur situation géographique, les Etats membres de l'Union européenne ne sont pas tous exposés de la même façon aux flux de demandeurs d'asile et de réfugiés. Les disparités suscitent quelques tensions. De fait, une réflexion et des actions pour favoriser la solidarité européenne sont actuellement menées. Mais cela sera-t-il suffisant ?

Certains pays européens sont, de par leur position géographique, plus ou moins exposés aux flux migratoires. C'est le cas de Malte, Chypre et de la Grèce situés au carrefour de l'Europe, de l'Afrique et du Moyen-Orient. Selon Eurostat, la Grèce a enregistré, en 2009, 15 925 demandes d'asile, Malte 2 385 et Chypre 2 665. En Grèce, la demande d'asile est sans doute sous estimée, tandis que Chypre et Malte ont les taux de demandeurs d'asile pour 1 000 habitants les plus élevés d'Europe, soit respectivement 3,7 et 5,8 contre 0,7 pour la France<sup>1</sup>. D'autre part, les systèmes d'asile de ces pays s'avèrent défectueux. Un rapport commandé par le Parlement européen y dénonce les conditions de détention et l'opacité des procédures<sup>2</sup>. Tout cela a des conséquences sur l'intégration des réfugiés : celle-ci est laissée de côté.

### Volonté européenne de promouvoir la relocalisation

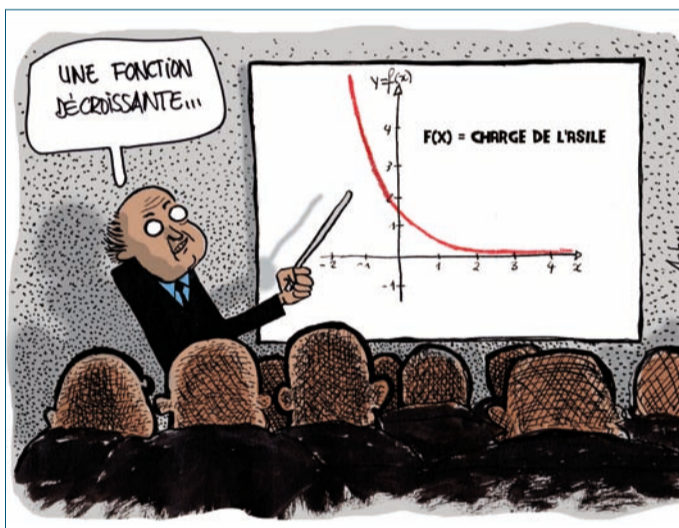
Une réflexion politique a été amorcée pour trouver une solution équitable dans le partage de la charge de l'asile. Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté en octobre 2008, aborde la question de la solidarité, en prévoyant notamment de favoriser une meilleure répartition géographique des bénéficiaires d'une protection internationale.

La France a voulu donner l'exemple en accueillant en 2009 des personnes en provenance de Malte, dans le cadre d'une opération-pilote de relocalisation<sup>3</sup>. Concrètement, le Haut Commissariat pour les réfugiés et trois ONG maltaises sélectionnèrent environ 200 dossiers de bénéficiaires d'une protection internationale présents à Malte pour les soumettre aux autorités françaises. Au final, 95 personnes, présentes à Malte en moyenne depuis quatre ans et dont les perspectives d'intégration s'avéraient particulièrement limitées, furent effectivement accueillies en France. En 2010, le gouvernement français a

accepté de réitérer l'opération avec 93 autres personnes. D'autres Etats européens devraient aussi s'impliquer<sup>4</sup>.

Enfin, un rapport a récemment vu le jour, commandité par le Parlement européen<sup>5</sup>, concernant le partage de la charge de l'asile, tandis qu'une étude réalisée à la demande de la Commission européenne est en cours. Le rapport recommande de combiner plusieurs solutions. Quant à l'étude, elle devrait permettre à la Commission européenne de faire des propositions en 2011 concernant la relocalisation des réfugiés en Europe. Ce type d'opération pose effectivement des questions. Pourquoi Malte est-il actuellement le seul pays bénéficiaire ? N'y a-t-il pas un risque que ce type d'opération constitue une solution de facilité susceptible de déresponsabiliser les Etats bénéficiaires à l'égard de leurs obligations en matière d'accueil des personnes persécutées ? De plus, la relocalisation doit-elle rester ponctuelle et volontaire ou bien être généralisée voire systématisée ? Auquel cas, quel rôle le Bureau d'appui européen en matière d'asile, qui sera mis en place prochainement, pourra-t-il jouer à travers sa mission d'appui aux Etats membres soumis à des pressions particulières ?

Pour Pawel Janowski, qui a participé à l'élaboration du rapport commandé par le Parlement européen, « une combinaison de mesures financières et de programmes de relocalisation sont nécessaires afin de partager équitablement la charge de l'asile en Europe. Il faudrait aussi changer la manière dont les demandeurs d'asile sont actuellement répartis ».



### D'autres solutions envisagées

En dépit d'une prise de conscience et d'une réflexion qui avance, il reste beaucoup à faire. Se pose aussi la question du type de solidarité financière à promouvoir. Celle-ci existe avec le Fonds européen pour les réfugiés (FER). Les Etats perçoivent effectivement des subventions au prorata des demandeurs d'asile accueillis sur leur sol. De plus, le FER III, prévu pour 2008-2013, finance la relocalisation. Des voix s'élèvent, cependant, pour remettre en question le fonctionnement de ce mécanisme de solidarité. Par exemple, ne serait-il pas plus équitable de financer davantage des pays comme Malte, Chypre et la Grèce, dont le système d'asile et les capacités d'accueil s'avèrent moins développés, pour les aider à rattraper leur retard ? Une interrogation

qui semble d'autant plus d'actualité qu'en 2013 le contenu et la répartition des fonds européens qui soutiennent le programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires », dont fait partie le FER, seront rediscutés.

Ainsi, les termes du débat sont progressivement posés et amèneront l'Union européenne à prendre des décisions dans les prochaines années. Cependant, le partage de la charge amène également à réfléchir aux implications du règlement Dublin II<sup>6</sup> actuellement en cours de révision auprès du Parlement européen et du Conseil. En effet, celui-ci contribuera à alimenter une logique absurde : alors que la relocalisation servira à soulager certains pays de la prise en charge des réfugiés, des demandeurs d'asile leur seront renvoyés d'après ce règlement... En bref, on peut se demander s'il ne faudrait pas, en plus des solutions envisagées, inventer un autre système que celui régi par le règlement Dublin II<sup>7</sup>. Un pas que la France et nombre de ses partenaires européens ne semblent pas prêts à franchir, si l'on en croit le ministre de l'Immigration : « sous couvert d'une plus grande souplesse, cette solution me paraît illusoire, et même dangereuse pour la pérennité de l'Europe de l'asile. Remettre en cause le mécanisme de l'Etat responsable reviendrait en effet à affaiblir la cohésion entre les Etats<sup>8</sup> ». Qu'il nous soit permis d'en douter...

## L'INTÉGRATION EN EUROPE

### A Malte, la relocalisation ne suffira pas

Malte n'est pas seulement un paradis ensoleillé pour les touristes. Cet archipel méditerranéen, situé entre la Tunisie et l'Italie, fait depuis quelques années l'objet d'une attention accrue des instances européennes. Il constitue effectivement un point d'arrivée ou de passage vers l'Europe pour certains courants migratoires en provenance d'Afrique. Un phénomène relativement récent, qui ne va pas sans poser de problème et sans susciter de réticence de la part de pouvoirs publics et d'une population peu habitués à voir arriver en nombre des migrants.

D'autant que Malte compte parmi les pays les plus densément peuplés au monde.

Face à ces arrivées, la réaction du gouvernement a été celle de la crainte. De fait, l'accueil est essentiellement basé sur le contrôle des personnes. Des centres fermés ont été construits en urgence - il en existe trois - qui prennent en charge tous les migrants débarquant sur l'archipel le temps que leur situation administrative soit traitée. Cela peut prendre plusieurs mois (dix-huit au maximum). Les conditions de vie n'y sont guère accueillantes. (suite page 3)

<sup>1</sup> HCR, *Asylum levels and trends in industrialized countries 2009*, mars 2010, p. 13.

<sup>2</sup> STEPS CONSULTING SOCIAL, *Conditions des ressortissants de pays tiers retenus dans des centres (camps de détention, centres ouverts, ainsi que des zones de transit), avec une attention particulière portée aux services et moyens en faveur des personnes aux besoins spécifiques au sein des 25 Etats membres de l'Union européenne*, Parlement européen, décembre 2007, 249 p.

<sup>3</sup> Plusieurs expressions sont employées pour désigner ces opérations de partage de la charge : le terme anglais *relocation* est fréquemment repris dans des textes francophones. Le ministre français de l'Immigration a également utilisé à plusieurs reprises le mot *réallocation*. Enfin, il n'est pas rare d'entendre parler de réinstallation intra-communautaire même si ce type d'opération doit être clairement distingué des programmes nationaux de réinstallation de réfugiés vivant dans des pays tiers.

<sup>4</sup> Voir « La parole à » en page 2.

<sup>5</sup> MATRIX INSIGHT, *What system of burden-sharing between member states for the reception of asylum seekers*, European Parliament, 2010, 201 p.

<sup>6</sup> Le règlement Dublin II, adopté en 2003, établit les critères de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile déposée dans l'Union européenne.

<sup>7</sup> Par ailleurs, l'iniquité du système Dublin en raison des différences de traitement des demandeurs d'asile dans les différents Etats membres a été soulignée à de multiples reprises. Voir notamment pour la Grèce, AMNESTY INTERNATIONAL, *The Dublin II trap. Transfers of Asylum seekers to Greece*, 2010, 57 p.

<sup>8</sup> Allocution de M. Eric Besson, Ouverture de la conférence du HCR « Quelle place pour les réfugiés en Europe ? », Institut Goethe, 18 juin 2009, p. 4.