

## Pour une répartition équitable des responsabilités

Etienne Piguet

# « Ewropa ta 'solidarjetà ! » ?

Pas de semaine ou presque sans tragédie de migrants en Méditerranée. Pas de semaine ou presque sans que l'un ou l'autre des dirigeants européens n'en appelle à plus de solidarité en matière de politique migratoire et en particulier d'asile. « *Ewropa ta 'solidarjetà !* » est, en maltais, le slogan par lequel Jean-Claude Juncker concluait récemment un article où il affirmait « *On immigration, I feel like a Maltese* » en allusion au nombre disproportionné de migrants arrivant sur cette île de 450 000 habitants et en réponse aux appels répétés de l'Italie, de Malte, de Chypre, de la Grèce et de la Bulgarie. Mais qu'en est-il de la solidarité effective ? Dans quelle mesure la situation de l'asile en Europe est-elle aujourd'hui déséquilibrée ? Certains pays consacrent-ils plus d'efforts que d'autres aux personnes en quête de protection ? Quid de la Suisse ?

« Souhaitant que les gouvernements membres, dans un esprit humanitaire, fassent individuellement et collectivement tout ce qui est en leur pouvoir pour assurer aux personnes menacées de persécution la sécurité et la protection qui leur sont nécessaires (...), le Comité des ministres (...) recommande (...) au cas où des difficultés surgiraient pour un Etat membre [que] les gouvernements des autres Etats [envisagent], dans un esprit de solidarité européenne et de responsabilité collective (...) des mesures appropriées afin de surmonter de telles difficultés ». Ce vœu pieux ne ressort pas du dernier Conseil des ministres de l'UE mais date d'il y a près d'un demi-siècle ! Il figure dans la Résolution intitulée « Asile en faveur des personnes menacées de persécution » adoptée le 29 juin 1967 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

A l'époque, le régime d'asile fortement marqué par la guerre froide était assez propice à la solidarité ainsi que le montrèrent les afflux de réfugiés hongrois en 1956 et tchécoslovaques en 1968 et leur répartition entre de nombreux pays d'accueil. Avec l'accroissement des demandes d'asile observé dans les

années 1980 et la fin de la guerre froide, le chemin de la solidarité est devenu plus escarpé. Ainsi, au milieu des années 1990, l'Allemagne qui recevait les deux tiers des demandes d'asile en Europe prend, de manière unilatérale, des mesures restrictives qui ont pour conséquence une réorganisation complète des flux d'asile et une diminution de sa part en dessous de 20%.

## Vers une européanisation de la politique d'asile ?

Depuis 1990, et l'adoption de la Convention de Dublin, la Commission européenne tente cependant de mettre en place un régime d'asile européen commun. Les traités de Maastricht (1993) et d'Amsterdam (1997), puis des programmes quinquennaux successifs (Tampere 1999, La Haye 2004, Stockholm 2009) vont très progressivement dans ce sens. En 2009, le traité de Lisbonne définit explicitement un objectif de solidarité, selon lequel la mise en œuvre des politiques de l'UE doit être gouvernée par des principes de répartition des responsabilités entre les Etats membres. Tout récemment, en juin 2014, le Conseil européen a adopté les lignes directrices de l'asile pour 2015-2020. Elles poursuivent le processus d'harmonisation observé dans l'UE depuis 25 ans par trois directives relatives aux procédures d'asile, aux conditions d'accueil et à la détermination du statut de réfugié. Au plan institutionnel, l'UE s'est dotée en 2011 d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) auquel la Suisse participera sous peu. Il soutient les Etats dont les systèmes d'asile sont soumis à des pressions particulières, par exemple en envoyant sur place des experts des pays d'origine des migrants ou de la logistique. Ce fut le cas récemment en Grèce et en Bulgarie. Dans le même ordre d'idée, des fonds destinés aux politiques d'asile, de migration et d'intégration ont été dotés de plusieurs millions d'euros pour les périodes 2007-2013 et 2014-2020.

On observe une incontestable avancée de l'harmonisation européenne en matière d'asile assortie d'une modeste perte de souveraineté progressive des Etats visant à offrir des conditions semblables d'accueil et de procédure sur tout le territoire de l'UE. Dans le même temps, aucune directive véritablement

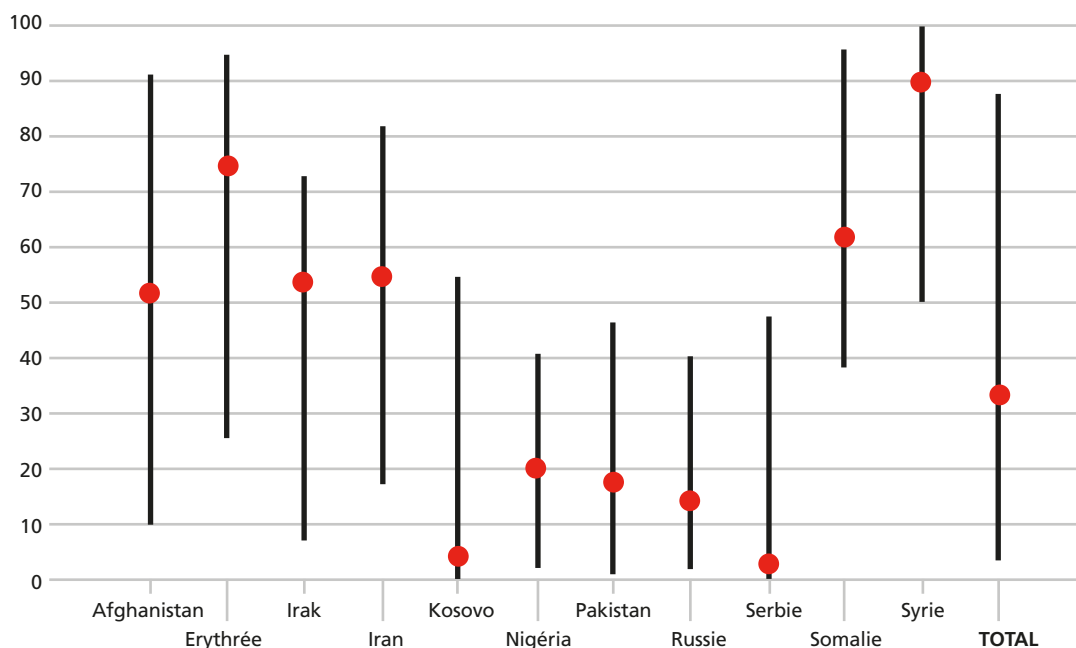


Figure 1 : Taux d'octroi d'une protection (statut de réfugié ou protection subsidiaire) selon le pays d'origine en 2013: maximum, minimum et moyenne (point rouge) au sein de l'UE en % des décisions

Source : Eurostat / propres calculs – seuls les pays d'accueil ayant pris plus de 100 décisions sont considérés

contraignante ne porte sur les deux aspects les plus importants du régime d'asile européen : l'autonomie des Etats pour déterminer à qui ils reconnaissent le statut de réfugié ou une protection subsidiaire et la reconnaissance mutuelle des décisions prises par d'autres Etats en vue d'une libre circulation des réfugiés reconnus au sein de l'UE. De même, la question de la répartition des demandes déposées en Europe ne fait l'objet d'aucune mesure contraignante de « burden-sharing » ou de « responsibility-sharing » visant à répartir les tâches d'assistance.

### Des déséquilibres persistants

Deux déséquilibres chroniques sont révélateurs de l'inachèvement du régime d'asile européen : la répartition des demandes entre les pays et les taux de reconnaissance. Ainsi, au sein de l'UE, près des deux tiers des demandes d'asile ont été enregistrées et traitées en 2013 dans quatre pays seulement : l'Allemagne, la France, la Suède et la Grande-Bretagne. A l'échelle mondiale, ils se classent avec l'Italie parmi les premiers pays d'accueil de requérants d'asile avec plus de 20000 demandes par année, tandis que plusieurs grands pays de l'UE, comme l'Espagne, la Finlande, le Portugal ou la Roumanie, reçoivent moins de 5000 demandes annuelles.

La géographie du dépôt des demandes d'asile ne correspond en outre pas à celle des arrivées de migrants irréguliers, ce qui ex-

plique la controverse – flagrante lors d'une récente rencontre des ministres de l'intérieur de l'UE à Milan – entre les Etats en première ligne aux frontières de l'Europe (Italie, Espagne, Grèce, Malte, Chypre, Bulgarie) et ceux qui se considèrent comme les destinations finales des requérants d'asile. Chacun estime supporter la plus grande part des responsabilités et mériter la solidarité des autres.

Un deuxième déséquilibre, plus flagrant encore entre les pays d'accueil de l'UE, concerne les chances d'obtenir une protection. A l'échelle de l'ensemble de l'UE, on compte, en 2013, 111 125 décisions de protection sur 327 245 décisions d'asile en première instance, soit un taux de protection de 34 %, mais – parmi les principaux pays d'asile – ce taux varie de 17 % en France à 61 % en Italie. Pour une même nationalité d'origine, les variations sont plus spectaculaires encore, alors qu'à priori les motifs d'asile devraient se ressembler (Figure 1). Ainsi, pour les Russes il varie de 2 % en Allemagne à 41 % au Royaume-Uni, pour les Afghans de 11 % en Grèce à 92 % en Italie. De telles différences peuvent évidemment s'expliquer par des profils différents de requérants selon les pays d'accueil et par le fait que certains pays tendent, en cas d'afflux, à prendre en premier des décisions négatives ou au contraire des décisions positives. Elles demeurent cependant des révélateurs du peu d'effet des directives d'harmonisations prises jusqu'ici à l'échelle européenne.

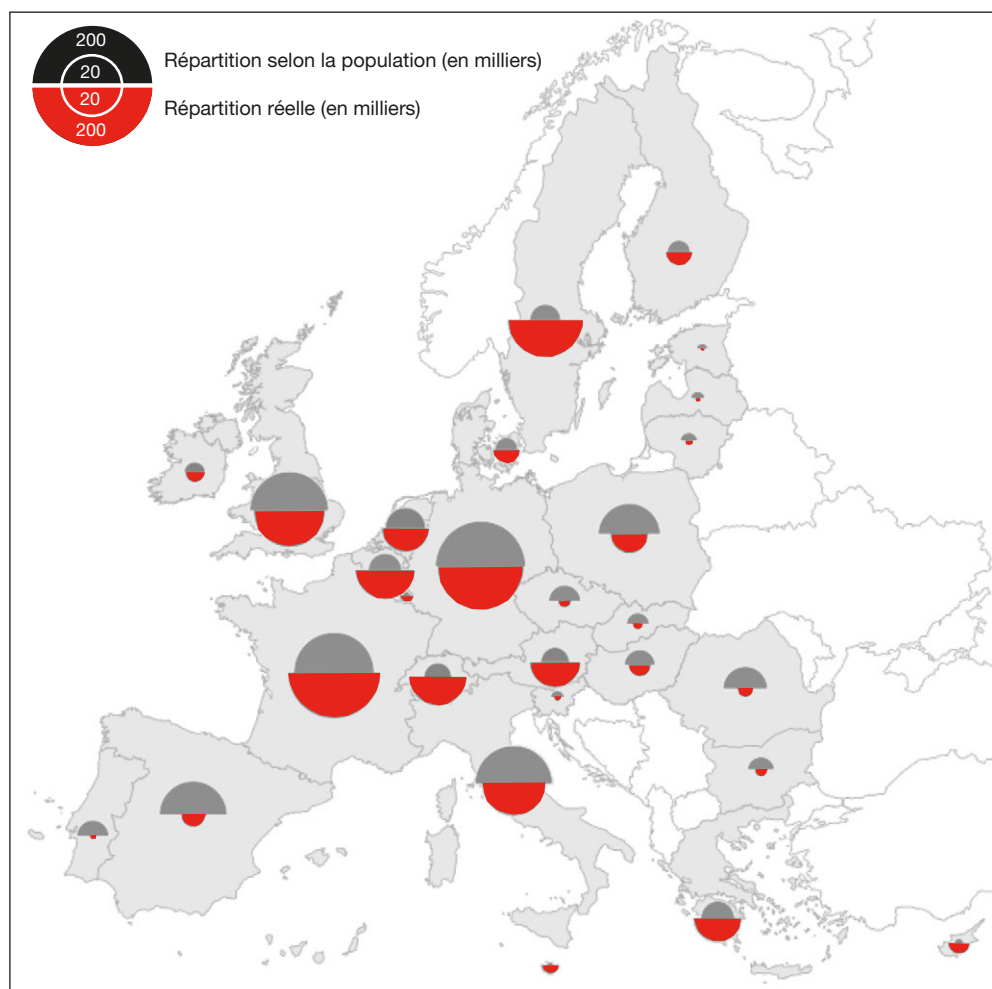


Figure 2 : Demandes d'asile 2008-2012 (UE28 + Suisse = 1 393 990)

Carte réalisée à l'Institut de Géographie de l'Université de Neuchâtel avec Philcarto par Anna Gromilova.  
Calculs : Rosalie Muriset. Sources : UNHCR/Eurostat/OFS

## Quelle serait une répartition équitable des responsabilités ?

La mise en place d'une répartition plus équilibrée de la responsabilité vis-à-vis des demandeurs d'asile a été une revendication de longue date de certains pays, mais n'a jamais été mise en œuvre au sein de l'UE. Ainsi, l'Allemagne a-t-elle fait une demande en ce sens à l'UE au début des années 1990 en même temps qu'elle prenait des mesures restrictives unilatérales. En 2004, la Finlande suggéra un système de compensation financière en faveur des pays recevant un plus grand nombre de demandes. En 2011, Chypre, la Grèce, l'Italie, Malte et l'Espagne demandèrent dans un communiqué commun et dans le contexte du « printemps arabe » des mesures de soutien et de solidarité renforcées. Plus récemment, la députée européenne allemande Nadja Hirsch fit également une proposition en vue d'une clé de répartition à l'échelle de l'UE. Enfin, le parlement européen a adopté en 2012 une résolution sur la so-

lidarité à l'intérieur de l'UE qui suggère d'explorer plus avant un mécanisme d'allocation des demandeurs d'asile basé sur des « critères objectivement vérifiables » tels que le PIB, la population et la surface.

L'idée d'une répartition administrée des demandes d'asile entre les Etats se base sur les répartitions infranationales pratiquées par plusieurs pays. Ainsi, l'Allemagne répartit les demandeurs d'asile entre ses 16 Länder sur la base de la *Königsteiner Schlüssel* basée sur la population et la prospérité économique. Des critères variés de répartition sont également utilisés dans de nombreux autres pays, en particulier la Grande-Bretagne, la Finlande, la Suède et la France. En Suisse aussi, c'est la population qui sert de clé de répartition intercantonale (art. 21 de l'Ordonnance sur l'Asile 1).

La question de quelle clé de répartition appliquer est évidemment politiquement sensible. Plusieurs études ont déjà proposé

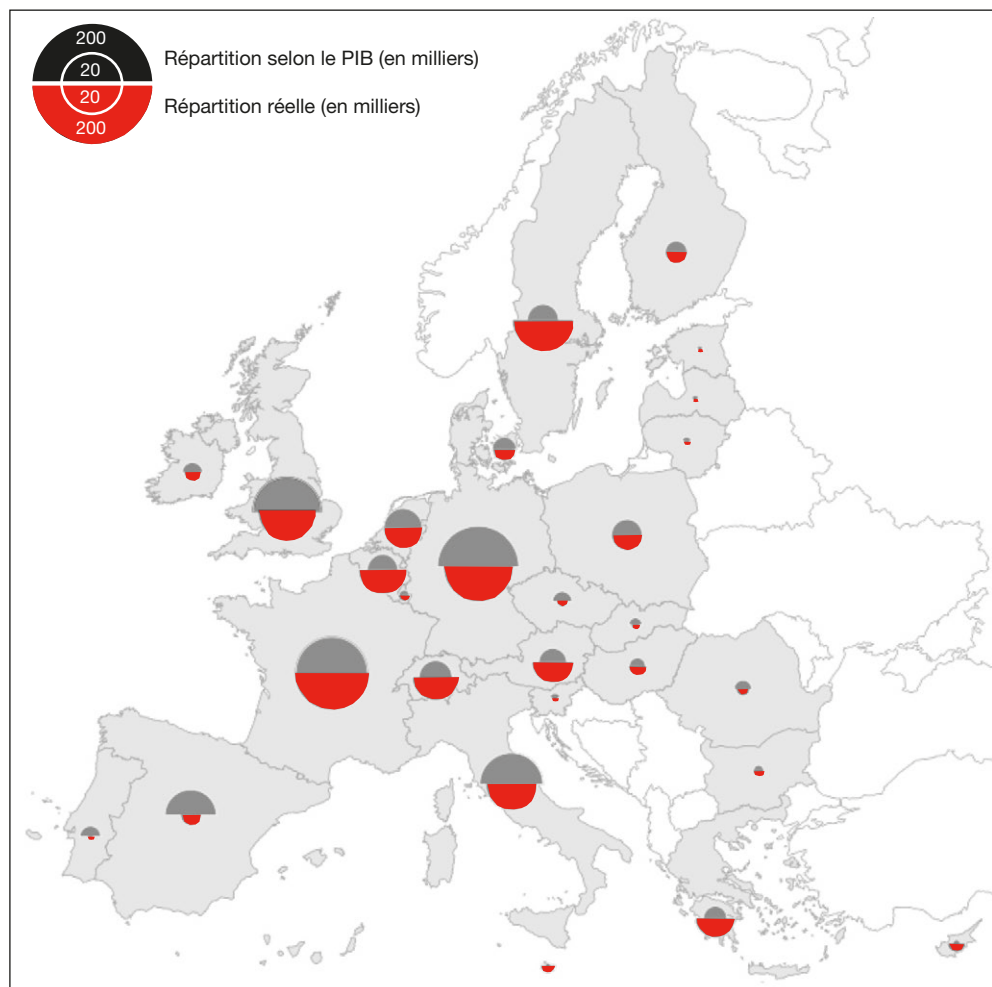


Figure 3 : Demandes d'asile 2008-2012 (UE28 + Suisse = 1 393 990)

Carte réalisée à l'Institut de Géographie de l'Université de Neuchâtel avec Philcarto par Anna Gromilova.  
Calculs : Rosalie Muriset. Sources : UNHCR/Eurostat/OFS

différentes clés composites souvent complexes (mais qui n'incluent jamais la Suisse). Les présents calculs sont moins ambitieux mais permettent une visualisation inédite de l'ampleur des déséquilibres actuels. Nous simulons une répartition proportionnelle aux critères les plus fréquemment évoqués dans la littérature : la population et la prospérité économique (PIB). Afin de limiter les fluctuations annuelles, nous calculons la répartition pour des valeurs moyennes sur 2008-2012 au sein de l'UE-28 et en Suisse.

La comparaison de la répartition observée avec une répartition proportionnelle à la population (Figure 2) fait émerger trois groupes de pays.

Le premier reçoit une part équitable des demandeurs d'asile, c'est le cas de la Grande-Bretagne, de l'Allemagne, de la France, de l'Irlande, de la Finlande, du Danemark et des Pays-Bas mais aussi de l'Italie. Les pays qui reçoivent un excédent

de demandes sont principalement la Suède, la Suisse, l'Autriche et la Belgique ainsi que Malte, Chypre, la Grèce et le Luxembourg, tandis que l'Espagne, le Portugal, et tous les Pays de l'Est européen reçoivent moins de demandes que leur population ne le laisserait attendre. La répartition selon le PIB tend à amoindrir les déséquilibres (Figure 3).

Ainsi, les pays de l'Est ne sont plus caractérisés par un déficit de demandes, mais se trouvent en équilibre ou en excédent. Seuls l'Espagne et le Portugal continuent à recevoir nettement moins de demandes que leur poids économique ne le laisserait penser. La Suisse et l'Autriche continuent de recevoir trop de demandes, mais le déséquilibre est moins frappant en raison de leur prospérité économique. A nouveau, la Grèce, Malte et Chypre ressortent avec un excédent de demandes marqué.

De manière générale, l'image qui se dégage de nos simulations est celle de déséquilibres substantiels mais relativement modérés en valeurs absolues. Une modeste redistribution des demandeurs d'asile vers l'Espagne et le Portugal pourrait soulager Malte, Chypre et la Grèce et déboucherait sur une répartition relativement équilibrée.

Une surprise vient certainement du cas italien puisque, contrairement à une idée reçue, ce pays reçoit et traite une proportion du total des demandes d'asile qui correspond assez bien à son poids démographique et économique. L'Italie se distingue à fortiori par des taux d'octroi de protection particulièrement élevés comme nous l'avons vu plus haut. S'il est avéré que l'Italie joue un rôle de porte d'entrée en Europe et si en vertu du règlement Dublin III elle devait traiter beaucoup plus de demandes qu'elle ne le fait, ceci déboucherait sur un accroissement des déséquilibres dans le partage des responsabilités.

## Un processus de longue haleine

Notre tour d'horizon montre que d'importants efforts d'harmonisation ont été menés ces dernières années en Europe, mais que les conséquences concrètes restent limitées en matière d'octroi de la protection et de partage des responsabilités.

Pour le futur, trois mécanismes de répartition peuvent être distingués : la dispersion des personnes, la compensation par des flux financiers et la mise en place de standards de procédure communs. C'est assurément en combinant les trois qu'on verra émerger progressivement un modèle européen à même de garantir à la fois un standard de protection égal à tous les demandeurs d'asile et une charge équitable aux Etats d'accueil. Les obstacles sont considérables et la volonté politique est déficiente, mais rien n'interdit d'imaginer à l'horizon d'un quart de siècle une procédure unifiée à l'échelle de l'ensemble de l'Europe. La Suisse reçoit actuellement un nombre de demandes d'asile supérieur à ce que laisserait attendre sa population et son PIB, mais le déséquilibre est beaucoup moins flagrant que dans d'autres pays. La Suisse est en outre à l'heure actuelle l'un des grands bénéficiaires de la collaboration européenne via le règlement de Dublin qui permet de transférer des milliers de demandeurs d'asile vers l'Italie. Elle a donc tout intérêt à poursuivre et à renforcer sa participation à la mise en place d'une politique d'asile européenne.

### Bibliographie

**Efionayi-Mäder, Denise, Milena Chimienti, Janine Dahinden et Etienne Piguet**, 2001, *Asyldestination Europa*, Zürich: Seismo  
**Schneider, Jan, Marcus Engler et Steffen Angenendt**, 2013, *Europäische Flüchtlingspolitik: Wege zu einer fairen Lastenteilung: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration*  
**Thielemann, Eiko R., Richard Williams and Christina Boswell**, 2010, *What system of burden-sharing between Member States for the reception of asylum seekers?* Brussels: European Parliament (pp. 51 et ss.)

## «Ewropa ta 'solidarjetà!»?

Kaum eine Woche vergeht, ohne dass sich Tragödien von Migrantinnen und Migranten im Mittelmeer abspielen. Kaum eine Woche, in der nicht der eine oder andere Regierungschef einen Solidaritätsappell lanciert, der die Migrationspolitik, vor allem aber die Asylpolitik betrifft. Die Bemühungen um eine ausgeglichene Wahrnehmung der Verantwortung gegenüber Asylsuchenden ist eine Forderung, die schon lange im Raum steht, die aber innerhalb der Europäischen Union nie umgesetzt wurde.

Im Hinblick auf die Zukunft können drei verschiedene Formen von Verteilmechanismen unterschieden werden: die gleichmässige Zuteilung von Personen, die Kompensierung durch finanzielle Abgeltungen an Staaten, die mit mehr Asylgesuchen konfrontiert sind und die Festlegung von Standards bei den Verfahren. Es ist klar, dass die Kombination aller drei Formen dazu beitragen wird, ein europäisches Modell zu entwickeln, das sowohl einen gleichberechtigten Zugang zu Schutz für alle Asylsuchenden garantiert als auch eine gleichmässige Verteilung der Verantwortung in den Empfangsstaaten vorsieht. Die Widerstände, dies umzusetzen sind beachtlich, und der politische Wille, entsprechende Wege zu beschreiten, ist noch bescheiden. Dennoch hindert dies nicht daran sich vorzustellen, dass in ungefähr 25 Jahren tatsächlich ein vereinheitlichtes Verfahren auf gesamteuropäischer Ebene existieren wird.

Die Schweiz nimmt aktuell hinsichtlich der Bevölkerungszahl und des Bruttoinlandsprodukts vergleichsweise mehr Asylgesuche entgegen als andere Staaten. Das Ungleichgewicht auf das Ganze gesehen ist im europäischen Vergleich aber weit weniger krass. Die Schweiz profitiert ausserdem im grossen Stil von den Bestimmungen des Dubliner Abkommens, indem Tausende von Asylsuchenden nach Italien zurückgeschickt werden können. Das Land muss also alles Interesse daran haben, sich an der Entwicklung und Weiterführung einer gemeinsamen europäischen Asylpolitik zu beteiligen.

**Etienne Piguet**, professeur de géographie des mobilités à l'Université de Neuchâtel et vice-président de la CFM, est l'auteur de nombreux ouvrages sur la politique migratoire et d'asile.