

La crise migratoire européenne : tentative de prospective à l'horizon
2018

Michel Maietta • Directeur de recherche à l'IRIS
(Institut de relations internationales et stratégiques)

La crise migratoire en Europe, et plus largement la situation des personnes en mouvement dans le monde, devient l'une des questions majeures du siècle. Elle ne sera pas résolue si les décideurs, les opinions et les ONG ne se projettent pas pour anticiper les évolutions à venir. C'est à un exercice de prospective, toujours difficile, que se livre ici Michel Maietta, rendant compte des travaux de l'IARAN, un nouveau réseau d'analystes œuvrant de Yangon à Dakar et couvrant cinq grandes régions du globe.

S'interroger sur les enjeux liés à la crise migratoire à l'horizon 2018 ne revient bien évidemment pas à s'aventurer dans l'art divinatoire. Partant de l'idée que le futur n'est pas mesurable et que nous ne pouvons pas le prévoir avec exactitude, la démarche de l'Inter-Agency Regional Analysts Network (IARAN) consiste à s'y préparer à travers l'exploration de scénarios possibles. Une telle approche consiste à comprendre ce qui pourrait *advenir* pour en préempter l'impact. Il s'agit en quelque sorte de confisquer le futur pour mieux l'anticiper et y apporter une réponse proactive adaptée.

Une vision préemptive du futur

Cette vision est au centre de la méthode de l'IARAN. Portée par l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS) et Action Contre la Faim (ACF), cette initiative vise à accompagner les mutations du secteur humanitaire en contribuant à faire évoluer les acteurs de la position de tacticiens vers celle de stratèges. Cette démarche peut paraître très ambitieuse, mais elle n'a d'autre objectif que de sortir l'action humanitaire de la réaction et de permettre aux professionnels de devenir de véritables architectes du changement, capables d'apporter une réponse proactive aux crises encore en gestation. Pour effectuer ce basculement, l'IARAN a conçu un outil d'investigation de l'avenir, adapté aux spécificités du secteur¹. Appliquée à une problématique concrète, cette méthode devient un puissant outil de programmation stratégique permettant de dépasser les apories du continuum URD² et de renforcer par anticipation la résilience des personnes en situation de vulnérabilité potentielle.

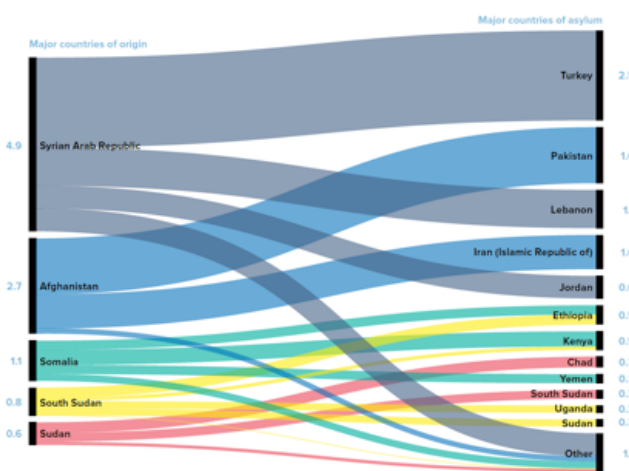
¹ La méthode spécifique de l'IARAN a été élaborée à partir de différentes approches issues de la prospective stratégique, de la futurologie et des techniques d'analyse structurelle. Elle s'inscrit en droite ligne des travaux réalisés par Michel Godet (*Prospective et planification stratégique*, Economica, 1985 et *Manuel de prospective stratégique* (2 tomes), Tome 1 *L'indiscipline intellectuelle*, Tome 2 *L'art et la méthode*, 3^e édition, Dunod, 2007) et par le cabinet Futuribles.

² Urgence-Réhabilitation-Développement. Les relations entre l'urgence et le développement posent régulièrement des problèmes méthodologiques auxquels les approches intégrées ne répondent pas forcément. La nature des programmes d'aide humanitaire et de coopération au développement engendre une finalité différente de leurs objectifs. Cependant, sur nombre de terrains d'intervention, notamment lors de conflits qui durent, les deux approches doivent cohabiter. La complexification des crises oblige également les acteurs à développer de nouveaux cadres méthodologiques permettant de réconcilier ces deux approches.

La présente synthèse de cette étude de l'IARAN³, consacrée à la réponse à la crise migratoire européenne à l'horizon 2018, donne un aperçu des produits de ce réseau et du potentiel de cette méthode pour nourrir la programmation stratégique des ONG humanitaires.

Juin 2016 : état de la crise migratoire européenne

Le 20 juin 2016, Journée mondiale des réfugiés, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) publiait son rapport annuel sur les tendances mondiales enregistrées en 2015. Il souligne que les déplacements de populations ont atteint un niveau record. Fin 2015, les personnes déplacées de force dans le monde étaient au nombre de 65,3 millions, soit une augmentation de 50 % par rapport à 2011, et 41 % de cette population était en situation de déplacement prolongé pour une durée moyenne de vingt-six ans⁴.



© Rapport UNHCR Global trends 2015, p. 21

Depuis 2014, la « crise migratoire européenne » est au centre de l'attention du public, devenant une priorité dans l'agenda politique de tous les pays membres. Il ne s'agit pas de discuter ici de la volonté et des moyens mis en œuvre pour la prendre en charge. Si l'eurocentrisme sur la question masque la véritable ampleur du phénomène des migrations au niveau mondial, notamment le fait que la majorité des flux s'observe entre pays du Sud, on ne peut nier que la pression migratoire sur le continent européen est aujourd'hui sans précédent.

Pour preuve, la Turquie est devenue en 2014 le premier pays d'accueil de réfugiés, titre détenu depuis une décennie par le Pakistan. Au niveau européen, le nombre de personnes déplacées est au plus fort depuis la Seconde Guerre mondiale. Depuis 2015, plus de 1 224 000 migrants sont arrivés en Europe, la majorité d'entre eux fuyant les conflits de Syrie, d'Irak ou d'Afghanistan. Mais les causes sous-jacentes de leur déplacement ne diffèrent pas de celles des autres migrants et relèvent de quatre principaux facteurs :

- l'insécurité induite et démultipliée par l'intervention armée d'acteurs non étatiques ;
- l'incapacité gouvernementale à assurer un développement économique et à satisfaire les besoins fondamentaux ;
- les catastrophes naturelles aux conséquences exacerbées par un manque de résilience ;
- la répression politique et l'autoritarisme.

Pour rejoindre l'Europe, les populations empruntent essentiellement trois voies de transit dont chacune varie en dangerosité en fonction de la nationalité des migrants⁵ :

³ Inter-Agency Regional Analysts Network, *Responding to the Migrants Crisis. Europe at a Juncture*, IARAN/ACF/IRIS, Global Report, juin 2016, <http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2016/07/RAN-Responding-to-the-Migrant-Crisis-FINAL.pdf>

⁴ UNCHR *Global Trends Report. Forced Displacement in 2015*, UNHCR, <http://www.unhcr.org/statistics/country/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.htm>

⁵ Voir la carte reproduite dans Barbara Tasch et Mike Nudelman, "This map shows how much the refugee crisis is dividing Europe", *Business Insider UK*, 1^{er} mars 2016, <http://uk.businessinsider.com/map-refugees-europe-migrants-2016-2>

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

- la Méditerranée orientale : de la côte turque à l'Allemagne via la Grèce, la Macédoine, la Serbie, la Croatie, la Hongrie, la Slovénie et l'Autriche ;
- la route occidentale des Balkans : de la zone frontalière turco-bulgare ou gréco-turque à la Hongrie *via* les pays des Balkans occidentaux ;
- la Méditerranée centrale : de la Libye à l'Italie ou à Malte par voie maritime.

Ces voies de transit induisent des problématiques complexes de gestion des flux pour les pays qu'elles traversent. Les États comme l'Italie, la Macédoine ou la Hongrie sont confrontés à la gestion d'infrastructures d'accueil surchargées, inadaptées et à la prolifération de réseaux mafieux spécialisés dans le trafic d'êtres humains. À l'échelle européenne, le manque de coordination de la réponse détériore les conditions de sécurité et réduit l'accès aux bénéficiaires potentiels de l'aide, au niveau des passages frontaliers les plus risqués. Ces phénomènes se sont amplifiés après le renforcement des frontières terrestres et maritimes, consécutif à la suspension de l'accord de Schengen⁶.

Les principaux moteurs de la crise migratoire en Europe

Dans un contexte socio-économique défavorable, la crise migratoire qui affecte actuellement l'Europe est renforcée par des dynamiques politiques, juridiques et culturelles qui accentuent les aspects problématiques inhérents au phénomène migratoire. Depuis 2010, les partis d'extrême droite des pays de l'Union européenne (UE) ont progressé en s'appuyant sur un discours nationaliste et europhobe, stigmatisant les politiques d'immigration et d'austérité⁷. Cette progression est plus marquée au sein des pays accueillant un contingent important de demandeurs d'asile comme l'Autriche, l'Allemagne ou la Suède. Dans les discours extrêmes, le phénomène migratoire est stigmatisé comme une menace sécuritaire directe et lutter contre deviendrait l'enjeu du double impératif visant à préserver l'intérêt national (préoccupations économiques) et l'intégrité nationale (préoccupations identitaires). La résonance de ces thèses racistes influencera fortement la gestion future de l'UE.

Le manque de coordination dans la gestion des frontières offre une apparence d'anarchie. En réaction, les pays impactés cherchent à reprendre le contrôle, de lourdes mesures de sécurité ayant été mises en place le long des frontières des pays des Balkans. Mais la création de ces nouveaux obstacles ne réduit en rien les flux : elle ne fait que les réorienter vers de nouvelles routes plus dangereuses.

D'un point de vue juridique, l'UE peine à mettre en place les structures d'accueil des demandeurs d'asile exigées par le droit international. En 2015, elle a également créé une liste ouverte de pays d'origine « sûrs », permettant de faciliter les expulsions de réfugiés en cas de trop forte pression des flux migratoires.

L'iniquité dans la répartition des migrants au sein des pays de l'UE catalyse également la crise. En 2015, l'UE a fait face à plus de 2 millions de demandeurs d'asile. Cette même année, elle a convenu de réaffecter 160 000 réfugiés entre les différents États sur une période de deux ans. En juin, on dénombrait seulement 1 500 réinstallations, soit à peine 1 % de l'objectif initial. Face à ces déséquilibres importants, la logique de quotas est fortement contestée, et à bon compte, par

⁶ À partir de septembre 2015, plusieurs pays de l'UE ont rétabli les contrôles d'identité aux frontières pour tenter de freiner l'arrivée de migrants (Italie, Allemagne, République tchèque, Slovaquie...).

⁷ Voir Gregor Aisch, Adam Pearce et Bryant Rousseau, "How Far Is Europe Swinging to the Right?", *The New York Times*, 5 juillet 2016, http://www.nytimes.com/interactive/2016/05/22/world/europe/europe-right-wing-austria-hungary.html?_r=3

des pays comme la Pologne, la Slovaquie ou l'Espagne qui refusent précisément de recevoir des réfugiés.

Scénarios à l'horizon 2018

Les quatre scénarios ci-dessous des-sinent l'évolution *possible* de la crise migratoire européenne à l'horizon 2018. Aucun d'entre eux ne se veut prophétique, mais tous cherchent à explorer les futurs possibles en s'appuyant sur une analyse des principales dynamiques et incertitudes clés du système. Malgré leur multiplicité, ces déterminants peuvent être organisés selon une matrice articulant les niveaux de coordination et de confinement des États européens face aux flux. Ce travail a donc permis de construire ces quatre scénarios d'évolution possible de la crise migratoire à l'horizon juin 2018.

Désaccord européen : faible coordination/confinement fort

Dans ce premier scénario, l'UE a des difficultés à développer une réponse intégrale et coordonnée, celle-ci devenant imprévisible et relativement inefficace. Partagée entre la pression sécuritaire européenne et l'impératif humanitaire, l'acceptation des migrants varie énormément, fortement affectée par les changements de l'opinion publique et les différentes élections.

Principales caractéristiques du scénario

- Au niveau mondial, le nombre de réfugiés en situation de déplacement prolongé reste supérieur à 10 millions.
- Une légère diminution des conflits prolongés engendre un flux migratoire stabilisé vers l'Europe.
- Une augmentation du financement international pour des accords bilatéraux ne permet que la mise en œuvre de solutions à court terme.
- Les pays de transit n'arrivent pas à limiter le passage à travers leur territoire et les réseaux mafieux continuent de proliférer.
- Le nombre de migrants sous protection subsidiaire⁸ chute en proportion des demandes d'asile acceptées.
- Les aspects sécuritaires et humanitaires continuent de diviser les États et les opinions publiques.
- Les pays d'hébergement du Sud deviennent plus vigilants : contrôles des camps de réfugiés et restriction de mouvements sont imposés.
- Dans les pays en périphérie de l'UE, les migrants sont accueillis dans des conditions de plus en plus déplorable et développent frustrations et violences, entraînant un renforcement de la surveillance.
- L'UE a une faible croissance économique et n'arrive pas à produire une politique commune d'asile. Les réformes au règlement de Dublin III⁹ échouent. Après le Brexit, encouragés par les partis d'extrême droite, d'autres pays membres songent à quitter l'UE. Elle se replie sur elle-même, espérant ainsi retenir ses membres.

⁸ Le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé à toute personne dont la situation ne répond pas à la définition du statut de réfugié, mais pour laquelle il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays un risque réel de subir l'une des atteintes graves suivantes : peine de mort ou exécution ; torture ou peines ou traitements inhumains ou dégradants ; pour les civils, une menace grave et individuelle contre la vie ou la personne en raison d'une violence aveugle résultant d'une situation de conflit armé interne ou international est requise (article L.712-1 du CESEDA, Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile).

⁹ Règlement européen du 23 juin 2013 déterminant l'État membre de l'UE responsable d'examiner une demande d'asile en vertu de l'article 51 de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951.

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

La forteresse européenne : forte coordination/confinement fort

Dans ce deuxième scénario, l'UE construit une approche coordonnée, mais uniquement sur une base protectionniste. Elle aborde la question migratoire presque exclusivement sous l'angle sécuritaire, sans action sur les causes sous-jacentes. Les solutions durables ne sont pas explorées. Les discours et financements restent centrés sur les problématiques proprement européennes.

Principales caractéristiques du scénario

- La majorité des migrants arrivant en Europe ne sont pas à proprement parler « nouveaux ». Ils ont déjà été enregistrés dans les camps au sein de leur pays d'arrivée.
- L'UE limite le financement à une réponse immédiate. Elle investit dans des solutions durables, mais toutes orientées vers un renfort des contrôles dans les pays de transit et une militarisation des frontières.
- Les obstacles érigés pour dissuader les migrants modifient leur composition démographique : ce sont désormais presque tous des hommes jeunes.
- En Europe, le débat sur les migrations est dominé par le discours sécuritaire d'extrême droite, articulant migration, criminalité et terrorisme. Malgré la baisse des arrivées, l'UE ferme ses frontières.
- Le taux de premières demandes d'asile chute. Pour accélérer le processus de réorientation des flux migratoires, la liste des pays *sûrs* est élargie.
- Les camps de réfugiés augmentent en périphérie de l'UE ou dans les pays d'origine.
- En Europe, la vie des migrants devient plus compliquée. Les avantages sociaux diminuent et l'intégration devient plus difficile. Les retours volontaires augmentent.
- Les affrontements entre les communautés européennes et migrants deviennent plus fréquents et plus violents.

Un afflux incontrôlé : faible coordination/confinement faible

Dans ce troisième scénario, les pays de transit et voisins des crises sont soumis à une pression telle qu'ils ne sont plus à même de contenir le flux migratoire. La réponse de l'UE n'est pas coordonnée, ce qui augmente encore le flux de personnes vulnérables.

Principales caractéristiques du scénario

- En raison d'une série de catastrophes naturelles et de problèmes politiques, les conditions de vie dans les pays d'origine se dégradent et induisent une hausse des déplacements.
- Les pays du Sud ne cherchent pas à empêcher les départs en masse vers l'UE. Ce phénomène soulage leur propre société et engendre un trafic d'êtres humains.
- En Europe, la répartition par quotas n'est jamais réalisée. La pression augmente sur les pays de transit, les conduisant à adopter des mesures autoritaires.
- L'accord de Schengen est suspendu. Les référendums répétés sur le maintien des pays membres au sein de l'UE affaiblissent son autorité. Les partis nationalistes demandent davantage de protectionnisme.
- Les ONG qui gèrent la crise deviennent de plus en plus importantes du fait de financements accordés par les bailleurs institutionnels et par le poids qu'elles représentent auprès de l'opinion publique.
- Les droits et allocations sociales accordés aux migrants sont réduits.
- Au niveau global, les mouvements de personnes sont sans précédent. La situation dégénère en crise mondiale.

Consensus solidaire : forte coordination/confinement faible

Dans ce quatrième et dernier scénario, la pression de l'opinion publique pousse l'UE vers une approche solidaire. Un nouvel accord est entériné, développant des solutions durables. Une réelle collaboration avec les pays de premier asile est mise en œuvre, permettant une gestion appropriée des migrants (admission et réinstallation).

Principales caractéristiques du scénario

- L'aggravation de la situation en Afghanistan et au Pakistan, la mort du président Bachir au Sud-Soudan, l'alliance de Daesh avec des groupes armés non étatiques d'Afrique de l'Ouest et la déstabilisation de l'Algérie et de la Libye entraînent de nouvelles vagues de migrations.
- La fréquentation de la route Méditerranée centrale augmente, induisant une hausse de la mortalité des migrants.
- Daesh et les groupes affiliés d'Afrique utilisent cette voie pour infiltrer le territoire européen et planifier des attaques terroristes.
- L'importance du problème et l'attention du public entraînent une augmentation des fonds alloués à la lutte contre les causes sous-jacentes et à la mise en œuvre de solutions durables.
- La sortie du Royaume-Uni de l'UE entraîne une simplification des processus décisionnels. Les négociations post-Brexit sont longues et dissuadent les autres membres de quitter l'UE.
- L'UE va au-delà de la politique commune d'asile et adopte la mise à jour du règlement de Dublin III, permettant la répartition efficace et équitable des migrants.
- L'UE crée un nouvel accord sur le déplacement de personnes et reste solidaire avec les autres pays d'accueil du Sud.
- Le progrès des ODD sont ralentis en raison de la crise migratoire globale, qui devient le principal problème humanitaire d'une génération.

De la prospective à l'action

L'UE est à un moment charnière dans la gestion de ses flux migratoires. Elle peut donner l'exemple en apportant une réponse coordonnée et ouverte, ou s'affaiblir en se refermant sur elle-même. Si elle choisit la seconde option, elle devra en supporter les effets négatifs induits.

Aucune des trois solutions habituelles apportées au déplacement¹⁰ ne pourra être mise en œuvre si le flux migratoire vers l'UE reste constant. Il faut donc s'attacher à traiter les causes profondes du phénomène. Les quatre scénarios d'évolution possible de la situation à horizon 2018, tels que dressés par l'IRAN, n'ont pas pour ambition d'apporter une réponse figée, mais bien une aide aux décideurs afin de penser des solutions proactives et efficaces à partir d'un outil de prospective adapté aux spécificités du secteur.

¹⁰ Trois solutions durables sont généralement proposées aux réfugiés : le rapatriement librement consenti dans la sécurité et la dignité, dépourvu de pressions physiques, psychologiques ou matérielles ; l'intégration locale dans le pays d'asile, processus complexe qui doit aboutir à l'acquisition de nationalité du pays d'asile ; la réinstallation dans un pays tiers, s'il est impossible pour le réfugié de rentrer dans son pays d'origine aussi bien que de rester dans le pays d'accueil.

Biographie • Michel Maietta

Directeur de recherche à l'IRIS (Institut de relations internationales et stratégiques) où il dirige le département Humanitaire et Développement. Michel Maietta est spécialiste des questions de géopolitique du développement et des problématiques de solidarité internationale. Il est également responsable pédagogique du diplôme « Manager humanitaire » d'IRIS Sup⁹.

Après avoir créé et développé une unité d'analyse et stratégie au sein de Save the Children International, il est à la tête du développement de l'ARAN (Inter-Agency Regional Analysts Network), consortium créé à l'initiative d'Action Contre la Faim et de l'IRIS, dédié à l'intelligence stratégique dans le secteur humanitaire. Michel Maietta possède une importante expérience des secteurs de l'humanitaire et du développement. Il a notamment été chef de mission pour Action Contre la Faim, puis responsable géographique pour Solidarités International. De 2008 à 2012, il a également développé puis géré pour Sidaction un programme innovant de renforcement des capacités d'organisations de lutte contre le VIH/sida en Afrique sub-saharienne.

Reproduction interdite sans l'accord de la revue Alternatives Humanitaires.

Pour citer cet article : Michel Maietta, « La crise migratoire européenne : tentative de prospective à l'horizon 2018 », Alternatives Humanitaires, n° 3, novembre 2016, p. 98-109, <http://alternatives-humanitaires.org/fr/2016/11/22/la-crise-migratoire-europeenne%E2%80%89%E2%80%AF-tentative-de-prospective-a-lhorizon-2018/>

ISBN de l'article (PDF): 978-2-37704-139-8