

Les Analyses du Centre Jean Gol



Analyse : Union européenne-Turquie : un bon accord ?

Gaëlle Smet

Mars 2016

Administrateur délégué : Richard Miller

Directrice : Laurence Glautier

Directeur scientifique : Corentin de Salle

Avenue de la Toison d'Or 84-86
1060 Bruxelles

Tél. : 02.500.50.40

cjg@cjg.be

Analyse :

Union européenne-Turquie : un bon accord ?

L'union européenne a conclu le 18 mars dernier un accord avec la Turquie sur la crise des réfugiés. Tout a été dit sur cet accord : à la fois qu'il était mauvais, honteux, ambitieux. Les questions restent entières. Cet accord est-il avantageux pour l'Europe ou pour les Turcs ? Comment concrètement se passera cet accord ? Quelle aide sera apportée à la Grèce ? Cet accord présage-t-il de l'accélération de l'accès de la Turquie au sein de l'Union européenne ? Tentatives de réponses.

L'Europe a connu une crise de l'asile sans précédent en 2015.

Les premiers chiffres de 2016 confirment cette augmentation. En 2016, 131.724 migrants ont traversé la Méditerranée. 122.637 sont arrivés en Grèce. L'an dernier ce nombre a été atteint à la fin du premier semestre 2015 soit en 6 mois ! (147.209).

En 2015, 1.255.640 personnes ont demandé l'asile en Europe contre 562.680 en 2014. Une hausse de 123%. Déjà 428 migrants sont morts en traversant la Méditerranée en 2016. En 2015, 3.770 migrants avaient trouvé la mort en mer.

Les migrants arrivent principalement de Syrie, où la guerre depuis mars 2011 a fait plus de 270.000 morts et contraint plus de 4,7 millions de personnes à fuir le pays. La Turquie est la principale terre d'asile des réfugiés syriens, avec entre 2 et 2,7 millions. Le Liban compte 1,2 million de réfugiés syriens.

Actuellement, 30.000 migrants et réfugiés sont bloqués côté grec à la frontière avec la Macédoine. Depuis 2016, les mesures restrictives et dissuasives contre les migrants se sont multipliées, dans les Balkans, devenus la route des migrants, et dans les pays où ils souhaitent s'installer. L'Autriche, la Croatie, la Slovaquie, membres de l'UE, ainsi que la Macédoine et la Serbie (non membres) ont décidé de limiter le nombre de migrants autorisés sur leur territoire.

Le plan de répartition visant à la réinstallation de 160.000 migrants via les hot spots n'est pas encore opérationnel. Moins de 1.000 personnes ont effectivement été transférées dans les différents pays européens !

Fin février, l'UE a proposé une aide humanitaire de 700 millions d'euros pour soutenir ces Etats en première ligne face à l'afflux de migrants.

Quant à notre pays ; la Belgique a reçu 35.476 demandes en 2015 soit 106% d'augmentation par rapport à 2014 pour un total de 44.760 personnes. De 17.000, le réseau Fedasil est passé à 35.000 places en quelques mois. Un plan obligatoire de 5.000 places ILA dans les communes a été décidé.

Quant à la route migratoire des Balkans empruntée l'an dernier par plus de 850 000 individus, son avenir a été scellé. Celle-ci « *est désormais fermée* », ce qui entérine les décisions unilatérales de certains pays situés sur cette dernière, comme l'Autriche, qui ont instauré des quotas de demandes d'asile et de « transit » de migrants, isolant ainsi la Grèce et la stratégie de « bunkérisation » des pays des Balkans et « de Visegrad » qui a conduit à la fermeture de toutes les frontières des Balkans.

C'est cette route qu'empruntent les réfugiés pour gagner la frontière autrichienne à partir de la Grèce. Les représentants de la Bulgarie, de la Roumanie, de la Croatie et de la Slovénie, membres de l'UE, et ceux de l'Albanie, de la Bosnie, du Kosovo, de la Macédoine, du Montenegro et de la Serbie se sont retrouvés pour « isoler » la Grèce au cours d'un sommet « informel » à Vienne : en clair, contenir autant que possible les réfugiés en deçà des frontières grecques.¹

On peut néanmoins s'étonner que ni la Grèce ni la Commission européenne, pas plus que l'Allemagne, voisine de l'Autriche, n'ont été prévenues. Tout s'est passé en dehors du cadre de l'UE, comme si elle n'existait pas... Sans l'annoncer explicitement, l'UE valide par ce geste a posteriori la politique de cavalier seul de pays qui, comme l'Autriche, la Hongrie, la Slovénie et la Croatie, avaient décidé de fermer les frontières et de filtrer les arrivées dans la zone Schengen.²

Cependant, même si la route des Balkans est fermée mais il n'est pas interdit de penser que d'autres routes pourront s'ouvrir via l'Albanie ou la Bulgarie. La Bulgarie a d'ailleurs annoncé renforcer ses frontières le 24 mars dernier. Sans oublier que la route vers l'Italie et Lampedusa pourrait de nouveau être davantage exploitée avec tous les risques potentiels.

➤ **Accords UE/Turquie du 29 novembre 2015**

Un premier accord avec la Turquie a été entériné le 29 novembre dernier. La Turquie est un pays candidat depuis 1999 et négocie son adhésion depuis 2005. L'UE et la Turquie sont convenues de relancer le processus d'adhésion notamment en ouvrant un nouveau chapitre de négociations (le chapitre 17 sur l'approfondissement de l'intégration économique avec la Turquie.)³

Un plan d'action commun a été adopté pour faire face à la crise des réfugiés engendrée par la situation en Syrie. L'UE intensifiera sa coopération avec la Turquie et renforcera le soutien politique et financier. L'UE est résolue à fournir à la Turquie une première enveloppe de 3 milliards € afin de l'aider à faire face au nombre élevé de réfugiés syriens qui se trouvent actuellement sur son territoire.⁴

Dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action, les 2 parties intensifieront leur coopération concernant les migrants qui n'ont pas besoin d'une protection internationale:

- en les empêchant de se rendre en Turquie et dans l'UE
- en appliquant les dispositions bilatérales établies en matière de réadmission
- en renvoyant dans leur pays d'origine les migrants économiques

L'UE et la Turquie ont également convenu d'appliquer l'accord de réadmission à compter de juin 2016. Elles entendent achever le processus de libéralisation du régime des visas en supprimant les obligations de visa pour les ressortissants turcs dans l'espace Schengen d'ici octobre 2016 à condition qu'entre-temps Ankara remplisse les conditions nécessaires et commence à mettre en œuvre l'accord de réadmission UE-Turquie, à compter de juin 2016.

¹ http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/02/26/crise-des-refugies-l-europe-vit-un-moment-historique_4872353_3232.html

² http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/02/26/crise-des-refugies-l-europe-vit-un-moment-historique_4872353_3232.html

³ Sur trente-cinq chapitres de négociation avec la Turquie, quatorze ont été ouverts, dont un a été provisoirement clôturé.

⁴ file:///C:/Users/utilisateur/Downloads/IP-15-6162_FR%20(1).pdf

➤ Accords UE/Turquie du 18 mars 2016

Le gouvernement turc a proposé un nouveau plan « Un syrien contre Un Syrien » qui a été validé le 18 mars dernier.

Objet :

⇒ Renvoyer les migrants arrivés clandestinement à partir du 20 mars, les migrants économiques et les demandeurs d'asile syriens arrivés en Grèce vers la Turquie. Les migrants économiques seraient expulsés dans leur pays d'origine. En échange, l'Europe s'engagerait à reprendre et acheminer, selon une procédure menée par l'ONU/HCR, les réfugiés syriens qui sont dans des camps en Turquie vers l'Europe pour y être enfin réinstallés.

En contrepartie :

⇒ L'Union européenne devrait ainsi accueillir dans l'UE un réfugié venant de Turquie pour chaque personne reconduite vers/par la Turquie via des voies légales et sûres.

⇒ L'UE a promis de verser 3 milliards € supplémentaires à la Turquie (soit 6 milliards en 4 mois). L'argent va aux réfugiés pas au gouvernement. Les conditions de vie pour les réfugiés doivent être grandement et urgemment améliorées. Sans oublier les 700 millions d'aide prévue par l'UE aux pays membres et la Grèce pour faire face à la situation humanitaire.

⇒ Accélération de la libéralisation des visas pour les Turcs. Initialement prévue pour octobre, la mesure serait avancée à juin à condition que la Turquie satisfasse à de nombreuses réglementations. 72 conditions doivent encore être remplies par la Turquie pour accéder à cette libéralisation.

⇒ 5 nouveaux chapitres de négociations ouverts en plus. Ce qui est un grand pas puisque les négociations étaient gelées depuis des années.

⇒ L'UE rappelle qu'elle attend de la Turquie qu'elle respecte les normes les plus élevées qui soient en ce qui concerne la démocratie, l'État de droit et le respect des libertés fondamentales, dont la liberté d'expression.

Parallèlement à cet accord à la Turquie, d'autres mesures doivent être poursuivies absolument au niveau européen.

- Rendre les hotspots opérationnels en Grèce et en Italie et augmenter la capacité d'accueil de ces derniers

Le plan de relocation de 160.000 demandeurs d'asile ne fonctionne pas. Moins de 1.000 personnes ont été relocalisées à ce stade. Cet effort devrait se poursuivre, avec l'aide pleine et entière de l'UE, y compris pour ce qui est d'appuyer les structures d'asile de la Grèce.

- Soutenir la Grèce pour assurer les retours en Turquie des migrants en situation irrégulière dans le cadre du protocole de réadmission entre la Grèce et la Turquie et de l'accord de réadmission entre l'UE et la Turquie, à compter du 1^{er} juin 2016. Les Etats membres

doivent aider la Grèce notamment en envoyant des garde-frontières, des experts en matière d'asile et des interprètes.⁵

- Fournir une aide d'urgence pour permettre à la Grèce de faire face à la situation humanitaire. L'adoption rapide du règlement relatif à la fourniture d'une aide d'urgence constitue une mesure importante à cet égard. 700 millions d'euros seront mobilisés.
- Poursuivre le renforcement de la sécurité des frontières extérieures de l'Union et de l'espace Schengen.
- **Cet accord compte de nombreux éléments positifs**

Premièrement, il permet de dissuader les migrants de risquer leur vie en prenant la mer et d'éviter les noyages qui ont déjà fait 420 morts en 2016

Deuxièmement, cet accord permet de mieux lutter contre les réseaux de passeurs et de stopper l'immigration illégale et le trafic d'êtres humains.

Troisièmement, il permet d'endiguer l'afflux et d'éviter une crise humanitaire désastreuse en Grèce et dans les pays des Balkans. Tout le monde a vu les images de colonnes de réfugiés dans le froid dans les Balkans ou malmenés par les polices locales, il fallait donc régler concrètement et sans tarder la question de la route des Balkans. Route qui a été fermée suite à la décision de pays de la région (Autriche + ex-Yougoslavie) de fermer les frontières parfois de manière physique.

Quatrièmement, cet accord envoie un signal aux migrants et aux passeurs signalant la fin de l'immigration clandestine et aux migrants économiques pour qui la politique de retour s'appliquent directement. Les migrants économiques seront renvoyés, et les demandeurs d'asile ont tout intérêt à déposer leur requête en Turquie pour espérer un transfert sans danger vers l'UE. Il est inutile de risquer sa vie pour rejoindre l'Europe par des canaux illégaux car il existe des possibilités légales et sûres.

Cinquièmement, cet accord envoie aussi un signal aux Européens : une sécurisation des frontières extérieures de l'UE et de Schengen et une levée progressive des contrôles/fermetures de frontières intérieures qui ont été installés et *in fine* sauver l'espace Schengen.

Sixièmement, cet accord permet de soulager la Grèce qui est dans une situation intenable. Près de 30.000 personnes y sont bloquées dans des conditions déplorables et inhumaines.

Septièmement, cet accord devrait permettre de recoller les « morceaux » entre l'Ouest et l'Est dont les relations ont été mises à mal ces derniers mois et dont on peut parfois s'interroger sur le respect et le partage des valeurs européennes comme en Hongrie. Les pays dits « de Visegrad⁶ » ne voient pas en quoi ils sont concernés. Cette tragédie laissera aussi des traces: même votées dans les règles, les décisions prises par les chefs d'Etat et de gouvernement sont violées directement par des Etats membres qui ne s'estiment aucunement liés par leur signature.

Certes, tous les problèmes ne sont pas réglés mais c'est un premier pas. Un premier pas vers une mise en place opérationnelle du plan de relocalisation (via les hot spots en Grèce et en Italie) et du plan de réinstallation (via la Turquie avec le HCR). Il est important de trouver une solution

⁵ <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2016/03/ce-ue-turquie/index.html>

⁶ Tchéquie, Slovaquie, Pologne, Hongrie

européenne équilibrée où tous les Etats participent basée sur la responsabilité ET la solidarité entre les 28.

L'accord avec la Turquie laisse également des zones d'ombre. Ainsi le programme évoque les Syriens mais quid des autres nationalités demandeuses d'asile : Afghans ? Irakiens ? Seront-ils repris également dans le programme de réinstallation du HCR ?

Les pays qui ont refusé la relocation comme la Hongrie accepteraient-ils la réinstallation du HCR via la Turquie sachant que la réinstallation est une compétence purement nationale ? Chaque pays peut décider de ne pas participer à ce programme. La réinstallation de réfugiés vers l'UE ne se fait en principe que sur une base volontaire et prend du temps. Chaque État membre décide du quota et des critères, et libre à lui d'y participer ou non. En 2015, 7.000 réfugiés ont été réinstallés par des pays européens. La Hongrie et l'Autriche ont déjà dit non... On peut regretter de la part de certains pays, notamment de Visegrad, une vision « mistercash » de l'Europe. Oui aux subsides maximum, non à la solidarité minimum...

Quid du « prix à payer » ? 3 milliards en novembre. 3 nouveaux milliards en mars... même s'il faut relativiser ces chiffres sachant que la Turquie accepte près de 2 millions de réfugiés syriens. Il faut pouvoir porter assistance à ces personnes qui sont dans des situations précaires.

La libéralisation des visas et les perspectives d'adhésion sont aussi évoquées. En ce qui concerne l'ouverture de nouveaux chapitres, le processus d'adhésion lancé en 2005 est un processus ouvert, sans garantie de résultat. Chaque nouvelle adhésion doit être entérinée et votée à l'unanimité des 28 Etats-membres. Des referendums dans certains pays pourraient aussi intervenir. Comme chaque pays candidat, elle doit respecter les critères politiques et économiques de Copenhague en ce compris les droits de l'homme, l'État de droit et le respect des minorités. Nous en sommes très loin.