

ACCORD UE-TURQUIE DU 18 MARS 2016 : UNE RÉPONSE FRAGILE, AMBIGUË ET PARTIELLE A LA QUESTION MIGRATOIRE

Mission d'information sur la position de la France à l'égard de l'accord de mars 2016 entre l'Union européenne et la Turquie relatif à la crise des réfugiés et sur les conditions de mise en œuvre de cet accord

Rapport d'information de M. Michel Billout, sénateur de la Seine-et-Marne

Rapport n° n° 38 (2016-2017)

La mission commune d'information sur l'accord du 18 mars 2016 entre l'Union européenne et la Turquie a été créée par la Conférence des Présidents du 6 avril 2016, à l'initiative du groupe communiste, républicain et citoyen, dans le cadre du droit de tirage annuel prévu par l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat.

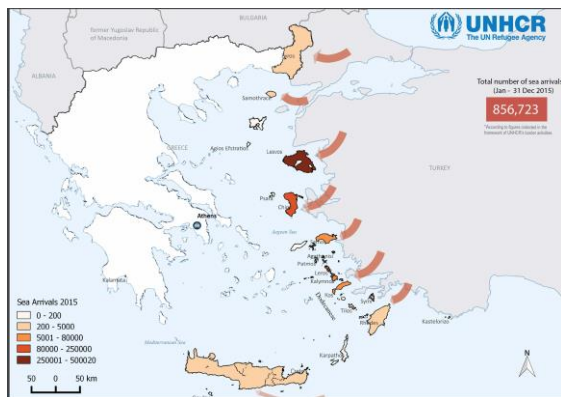
Une réponse d'urgence à une situation de crise

• Un flux migratoire exceptionnel

La très forte augmentation du nombre de réfugiés en provenance du Levant, notamment liée à la crise syrienne, commencée en 2014, prend un tour aigu à l'automne 2015 et à l'hiver 2015-2016.

De fait, **en 2015, la Grèce a accueilli 857 000 migrants par la mer**, sur les îles de la mer Egée, soit 80 % du million de migrants entrés sur le territoire de l'UE par la voie maritime. Pour la Grèce, cela représente une multiplication par 20 du nombre d'arrivées par rapport à 2014.

Arrivées en Grèce par la mer en 2015



Source : UNHCR

Les déterminants de ce mouvement massif sont connus : l'intensification de la guerre en Syrie et la situation en Irak aux prises avec Daech, la dégradation de la situation des réfugiés dans les pays voisins, la déclaration de la chancelière allemande à l'été 2015, l'activité grandissante des réseaux de passeurs et le positionnement de la Turquie comme carrefour migratoire ont contribué à l'émergence d'une **vague migratoire inédite, aux conséquences humanitaires dramatiques** (800 noyades en mer Egée).

• L'insuffisante efficacité de la réponse européenne

La difficulté des Etats membres à s'entendre et à apporter une réponse coordonnée et efficace (déploiement des *hotspots*, relocalisations, fourniture de renforts...) a abouti à une **situation de crise**.

Un **plan d'action convenu** avec la Turquie **le 29 novembre 2015**, pour l'inciter à mieux contrôler les départs depuis ses côtes, n'avait pas produit de résultats suffisants. Les arrivées sur les îles grecques de la mer Egée se maintenaient malgré l'hiver à un niveau élevé (2 000 par jour).

Or, la fermeture progressive de leurs frontières par les pays de la route des Balkans à compter de février **privait ce flux massif de débouché** et exposait une Grèce, déjà éprouvée par la crise économique et financière, à **une crise humanitaire de grande ampleur**.

Un accord politique controversé

• Les différents volets de l'accord

L'accord prévoit notamment :

- le **renvoi vers la Turquie de tous les migrants arrivés dans les îles grecques** à compter du 20 mars 2016, après l'examen éventuel de leur demande d'asile selon une procédure dite de recevabilité visant à apprécier si la Turquie constitue pour le demandeur un « pays tiers sûr » ;
- un **mécanisme dit du « 1 pour 1 »** selon lequel, pour chaque Syrien renvoyé en Turquie, un autre Syrien est réinstallé de la Turquie vers l'UE, selon les critères de vulnérabilité des Nations unies ;
- le versement d'une **aide financière de 3 milliards d'euros**, destinée à améliorer les conditions de vie des 3 millions de réfugiés installés en Turquie, un financement supplémentaire de **3 milliards d'euros étant prévu d'ici 2018** ;
- à titre de « contreparties politiques », la **relance du processus d'adhésion de la Turquie à l'UE** et la **libéralisation du régime des visas** pour les ressortissants turcs d'ici la fin du mois de juin 2016, sous réserve du respect des 72 critères ;
- une coopération en matière de **lutte contre l'immigration irrégulière**.

• Un accord controversé

La signature de l'accord du 18 mars est intervenue sur **fond de polémiques et d'inquiétudes** : soupçons à l'égard de négociations influencées par l'Allemagne, reproche de céder au chantage de la Turquie en matière de « contreparties politiques » alors même que la situation des droits fondamentaux dans ce pays ne cesse de se dégrader, **critique du principe d'un renvoi en Turquie** de tous les migrants arrivés après le 20 mars, **y compris ceux potentiellement éligibles à l'asile**, critique également de l'échange de réfugiés syriens contre d'autres dans le cadre du programme dit « 1 pour 1 », soustraction de l'accord à l'approbation du Parlement européen comme à celle des Parlements nationaux, malgré ses conséquences budgétaires...

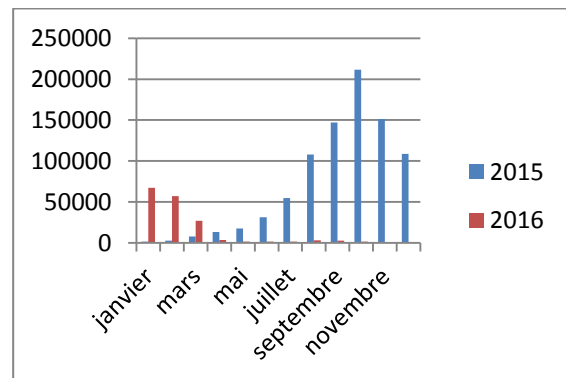
Un objectif partiellement atteint

• Des flux drastiquement réduits

Le **nombre des arrivées irrégulières sur les îles grecques a enregistré une diminution drastique**, passant de plus de 2 000 par jour en février à 50 par jour au printemps, une légère augmentation étant relevée depuis l'été (100 par jour).

Cette diminution est imputable **non seulement à l'accord** et au renforcement de la frontière maritime qu'il a permis, mais aussi à la **fermeture en aval de la route des Balkans**.

Arrivées mensuelles en Grèce 2015-2016



Source : UNHCR

• Une aide aux réfugiés en cours de déploiement en Turquie

L'accord contribue à **améliorer la situation des réfugiés en Turquie grâce à l'aide financière européenne**. Au 28 septembre 2016, sur les 3 milliards prévus au titre de la facilité financière, 2,2 milliards d'euros, **soit 75 % ont été engagés**, 1,2 milliard d'euros contractualisé et **467 millions d'euros effectivement versés**.

Les divergences initiales concernant les modalités de versement de l'aide ont été surmontées. Cette aide permettra des **améliorations concrètes dans le quotidien des réfugiés** présents sur le sol turc, ainsi que de leurs communautés d'accueil, qu'il s'agisse de scolarisation, de santé, d'accès à l'eau et d'assainissement...

Une avancée permise par l'aide financière est la mise en place sous l'égide du Programme alimentaire mondial (PAM) et du Croissant rouge, pour un coût de 348 millions d'euros, d'un « **filet de sécurité sociale d'urgence** » qui permettra à plus d'un million de réfugiés syriens de disposer d'une somme mensuelle sur une carte de paiement leur permettant d'acheter, selon leurs besoins, de la nourriture, des médicaments ou encore de se loger.

Des fragilités demeurent

• Un dispositif de renvoi inopérant

Alors que plus de 20 000 migrants seraient arrivés irrégulièrement dans les îles depuis le 20 mars, **seuls 633 d'entre eux** ont été renvoyés vers la Turquie au 7 octobre, dont aucun à la suite d'une décision d'irrecevabilité à l'asile.

Cette situation tient non seulement à **l'engorgement du service grec de l'asile**, confronté à une explosion des demandes puisque la plupart des arrivants demandent désormais l'asile en Grèce, mais aussi à la réticence du système d'asile grec à considérer que la Turquie constitue un « pays tiers sûr » pour les migrants renvoyés.

• Une situation des réfugiés en Turquie qui doit encore progresser

La Turquie n'octroie l'asile sur le fondement de la Convention de Genève qu'aux ressortissants européens. Pour les autres, la loi turque prévoit l'accès à une procédure et, le cas échéant, à **un statut de protection internationale recouvrant des droits moins étendus**. Il subsiste en outre des doutes sur la réalité de l'accès des migrants à la procédure de demande d'asile et sur le contenu réel de la protection accordée.

Les Syriens (2,7 millions sur les 3,1 millions de réfugiés en Turquie) bénéficient toutefois d'un régime plus favorable, dit de « **protection temporaire** » censé équivaloir à celui garanti par la Convention de Genève.

Cependant, outre le fait que la durée pour laquelle ce régime leur est octroyé n'est pas précisée, la réalité de l'intégration des réfugiés syriens en Turquie est marquée notamment par un accès encore insuffisant à la scolarisation (**500 000 enfants syriens non encore scolarisés**) et au marché du travail légal (seulement **8 000 permis de travail délivrés**), ainsi que par la précarité économique dans laquelle ils se trouvent. Cette situation souligne tout l'intérêt de l'aide financière européenne.

• Des réinstallations insuffisantes

Malgré une accélération ces derniers mois avec **1 614 réinstallations** réalisées à la date du **26 septembre**, ce nombre reste encore fort modeste au regard du volume de

réinstallations envisagé dans le cadre de l'accord, de **l'ordre de 72 000**.

• Une situation critique dans les hotspots grecs

La conséquence du retard dans le traitement des demandes d'asile et du faible nombre de renvois qui en découle est le **maintien d'un grand nombre de migrants dans les hotspots, plus de 14 600 aujourd'hui**, dans des conditions matérielles très précaires dès lors que la **capacité d'accueil n'excède pas 7 500 places**. Cette situation, difficile sur le plan humanitaire, génère des tensions, des heurts et laisse craindre la multiplication des incidents comme l'incendie fin septembre au centre de Moria à Lesbos.

• La persistance des flux irréguliers

Une autre fragilité est la **porosité des frontières** et la persistance des passages, aussi bien entre les hotspots et le continent qu'aux frontières terrestres turco-grecque, turco-bulgare et gréco-macédonienne, qui, via l'information diffusée par les passeurs, contribuent à entretenir les flux de départs depuis la Turquie. **Ces brèches démontrent la vitalité de réseaux de trafiquants** et pourraient être mises à profit en cas de signal donné à une réactivation des flux.

• Des « contreparties politiques » difficiles à concrétiser

Concernant le **processus d'adhésion**, des avancées formelles ont été enregistrées mais la dérive autoritaire du régime, accentuée depuis le coup d'Etat manqué du 15 juillet dernier, pose la question de sa légitimité.

En **matière de visas**, malgré des progrès rapides de la Turquie pour respecter la feuille de route, cinq critères restent à satisfaire, dont l'un, **celui sur la loi anti-terroriste, constitue un point de blocage**, dans le contexte de la récente tentative de putsch et la recrudescence des attentats sur le territoire turc.

Quelle ligne de conduite ?

1°) Tenir un discours de vérité à la Turquie sur le respect des valeurs

S'il est dans notre intérêt de conserver cet accord, nous devons **continuer à tenir à la Turquie un discours ferme et sans ambiguïté sur nos valeurs** et notre attachement à la démocratie, au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il est dès lors **exclu d'accepter des accommodements en ce qui concerne les critères définis pour les visas**, notamment s'agissant de la lutte anti-terroriste : la Turquie accédera à un régime sans visas, lorsqu'elle sera prête.

Sur les négociations d'élargissement, il est dans notre intérêt de **maintenir les enceintes de discussion** qu'elles comportent et qui justement peuvent permettre d'aborder les questions sensibles relatives à la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

2°) Honorer sans tarder nos engagements sur les volets liés à la question des réfugiés

- en accélérant le versement de l'**aide financière**, pour contribuer à la charge que représentent les 3 millions de réfugiés présents sur son sol ;
- en procédant rapidement aux **réinstallations** ce qui suppose aussi que la Turquie se montre coopérative, en ne sélectionnant pas les réfugiés.

3°) Parallèlement, il est urgent de conforter la mise en œuvre de l'accord côté grec, notamment :

- par une **aide au déblocage du traitement des demandes d'asile** dans les *hotspots*, ce qui implique de **renforcer le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)**, qui assiste le service grec de l'asile dans cette tâche, en lui fournissant les experts dont il a besoin ;

- par un **soutien financier aux retours volontaires**, qui peuvent s'avérer un complément utile aux réadmissions, dès lors que les migrants arrivant actuellement sont surtout des migrants économiques ;

- enfin, par un **renforcement sensible de la protection des frontières maritimes et terrestres en Grèce**, avec l'appui de Frontex.

4°) En complément de l'accord, conforter le soutien apporté à la Grèce :

- par l'accélération de la mise en œuvre des **relocalisations** pour les demandeurs d'asile concernés « d'avant le 20 mars ». Actuellement, seules **4 555 relocalisations ont été réalisées au 27 septembre** depuis la Grèce (dont 1 721 vers la France) sur les 160 000 prévues (pour la Grèce et l'Italie) ;

- par la **mise en œuvre rapide de l'aide humanitaire prévue** pour aider la Grèce à gérer les 46 000 migrants accueillis avant le 20 mars sur son territoire, une priorité devant être la **prise en charge des 2 200 mineurs isolés** ; la question des mineurs isolés, qui **caractérise tous les flux migratoires actuels**, appelle à cet égard, la mise au point de solutions adaptées ;

- par la prise en compte de la situation de crise humanitaire dans laquelle la Grèce se trouve pour la **renégociation de sa dette**.

5°) Inscrire cet accord dans le cadre d'une politique migratoire européenne

La mission appelle de ses vœux la mise en place d'une **politique européenne cohérente et ambitieuse**, fondée sur des partenariats avec les pays tiers et prévoyant un soutien significatif au développement économique dans les pays sources, la mise en place de voies légales de migration et une **véritable mobilisation contre les réseaux de trafiquants** et de passeurs.



Mission commune d'information sur l'accord entre l'Union européenne et la Turquie

Secrétariat : 15 rue de Vaugirard 75291 PARIS CEDEX 06
Tél. 01.42.34.46.29 mci-accord-refugies-ue-turquie@senat.fr



Président :
Jacques Legendre



Rapporteur :
Michel Billout