**Le cadre multi-annuel financier de l’UE pour 2021-2027 : Quel impact sur le droit d’asile ?**

*Ce document est basé et synthétise la note de plaidoyer d’ECRE « The price of rights : asylum and EU external funding », Juin 2018.*

La Commission européenne a publié le 2 mai 2018 sa proposition de cadre financier multi-annuel de l’Union européenne pour 2021-2027[[1]](#footnote-1). Ce nouveau cadre est un enjeu clé dans l’approche et la prise en charge des questions d’asile et de migration dans un contexte européen complexe et divisé sur la réforme du régime d’asile européen commun. Alors que le nombre de déplacés forcés n’a jamais été aussi important dans le monde depuis la Seconde guerre mondiale, et que la plus grande majorité d’entre eux vivent en dehors de l’Europe, l’UE ne peut s’isoler dans cette crise. Si elle adopte une approche positive du cadre financier multi-annuel en conformité avec la protection des droits des migrants, y compris en Europe, l’UE pourra assurer la responsabilité qui lui incombe de garantir et de promouvoir les standards internationaux de protection.

* **Défendre les droits humains et l’action de la société civile**

Un des enjeux qui doit être traité est la réduction de l’espace accordé aux organisations de la société civile en Europe, y compris pour les personnes travaillant pour la protection des droits des migrants, des demandeurs d’asile et des réfugiés. Un rapport de l’Agence de l’UE pour les droits fondamentaux (FRA), publié en 2018, identifie de nombreux enjeux et défis auxquels font face la société civile en Europe, tel que les obstacles administratifs, les attaques et les harcèlements à leur encontre. Les organisations travaillant auprès des réfugiés et des migrants sont souvent visés, et les organisations de réfugiés et de migrants eux-mêmes sont particulièrement vulnérables à ces attaques.

La nécessité de soutenir les défenseurs de droits humains et les organisations travaillant pour les droits des migrants, des demandeurs d’asile, et des réfugiés, et contre la xénophobie est une priorité pour le financement extérieur de l’UE dans l’Instrument européen pour la démocratie et des droits humains (EIDHR). Un instrument financier similaire pour soutenir la société civile en UE manque cruellement. Le Fonds « Justice, Droits et Valeurs » proposé par la Commission peut s’attaquer à la détérioration de la situation en Europe en garantissant qu’il finance explicitement les organisations qui soutiennent la défense des droits humains en Europe sans requérir l’accord des gouvernements respectifs.

* **Réduire les obstacles d’accès aux financements européens**

Il est essentiel de réduire la lourdeur des critères et des obstacles administratifs qui peuvent empêcher les organisations de la société civile d’accéder aux financements européens. Elles peuvent s’avérer particulièrement difficiles pour les associations de réfugiés souvent plus petites et dépendantes de bénévoles, mais qui disposent des compétences clés et ont un accès plus direct aux communautés cibles. La simplification des règles des fonds européens annoncée est encourageante et permettra d’améliorer l’efficacité des fonds de l’UE. Cependant, les changements ne sont pas assez importants.

* **Respect de l’Etat de droit et les financements européens**

Le lien entre la mise à disposition de financements européens aux Etats membres et leur respect de l’Etat de droit et des droits humains inscrits dans les traités de l’UE doit être renforcé. Le règlement proposé sur la protection du budget de l’Union en cas de déficience au regard du respect de l’Etat de droit dans les Etats membres peut être salué. Cependant, la proposition actuelle se focalise de manière trop étroite sur les risques de gestion financière et sur la protection des intérêts financiers de l’UE. Même si ces facteurs sont importants, l’instrument ne doit pas négliger le danger pour l’UE de soutenir financièrement des gouvernements qui affaiblissent la démocratie, les droits humains et la solidarité, et des répercussions sur le fonctionnement et la réputation de l’UE.

* **Le nouveau Fond « Asile et Migration » : soutenir des systèmes d’asile juste et humains et garantir une migration légale**

Bien que les fonds de l’UE sont supposés soutenir et non remplacer les ressources propres des Etats membres, l’UE peut jouer un rôle important dans la mise en œuvre de systèmes d’asile justes et humains au sein des Etats membres. Selon ECRE, le manque d’harmonisation, de mise en œuvre et de mise en conformité avec les standards européens et internationaux font partie des problématiques majeures dans le système de l’asile en Europe, et sont également les principales raisons de la crise actuelle. La proposition du Fond « Asile et Migration » (FAM) avec un budget trois fois plus important que l’actuel Fond « Asile, Migration et Intégration » (FAMI) devrait être utilisé de manière à construire des systèmes d’asile efficaces en Europe.

Le nouveau fond doit s’attaquer aux disparités actuelles des niveaux de financement entre l’asile, l’intégration et le retour qui affaiblissent l’efficacité du FAMI. La récente étude d’ECRE et du HCR[[2]](#footnote-2) sur le FAMI ont démontré que les modalités de financement actuelles n’ont pas empêché les Etats membres de fournir des conditions d’accueil inhumaines, des systèmes d’asile inadéquates, et d’échouer dans leur politique d’intégration des réfugiés, malgré les financements européens disponibles. En septembre 2017, 20 Etats membres ont demandé et ont reçu moins de 40% des fonds FAMI alloués aux programmes nationaux. D’autres Etats membres dépensent de manière disproportionnée sur certaines priorités du FAMI. En complément des conditions d’allocation minimum, il est nécessaire d’établir des conditions de dépenses pour le volet « asile ». La migration légale est également mentionnée dans l’annexe de la communication de la Commission européenne comme un des nouveaux objectifs du nouveau FAM, mais ce volet n’est pas pour autant renforcé dans la proposition de la Commission.

Les données de l’étude démontrent également que l’interprétation et l’application du principe de partenariat et l’engagement des partenaires non-gouvernementaux dans la mise en œuvre du FAMI est incohérent. La société civile et les organisations internationales ne sont pas toujours en capacité de soutenir et d’opérationnaliser le FAMI. Afin de garantir un usage plus approprié du FAMI, le principe de partenariat devrait être obligatoire dans les programmes nationaux, et des pourcentages minimums des programmes de financement pour les organisations de la société civile devraient être inclus dans le volet « asile ».

* **Transfert du volet intégration du fonds FAMI pour le Fond Social Européen+ et le Fond Européen de Développement Régional**

La proposition de la Commission européenne suggère de transférer les objectifs d’intégration, aujourd’hui présent dans le FAMI, dans le Fond Social Européen+ (FSE+) et dans le Fond Européen de Développement Régional (FEDR). Selon ECRE, cette décision aurait des conséquences positives et négatives.

Tout d’abord, cette décision serait l’opportunité d’inscrire l’intégration des réfugiés dans une problématique plus globale de construction de sociétés plus inclusives. Une telle approche manque cruellement au sein des sociétés européennes lorsqu’elles sont présentées de manière inexacte comme des sociétés homogènes et monolithiques forcées d’absorber des nouveaux arrivants, qui eux-mêmes sont confrontés à des obstacles à leur intégration. La supervision par la Direction Générale de l’Emploi, des Affaires et de l’Intégration pourrait contribuer à une approche plus holistique de l’intégration grâce à des liens plus étroits avec l’accès à l’emploi, au logement, aux services sociaux et avec l’agenda contre les discriminations. Cela devrait cependant passer par une implication des demandeurs d’asile, des réfugiés et des migrants dans la formulation et la mise en œuvre de ces politiques. Des liens plus étroits entre intégration et politique régionale peuvent également permettre un soutien européen plus direct auprès des villes et des régions qui démontrent généralement une approche plus réaliste et inclusive de la protection internationale que les gouvernements centraux.

Cependant, ce transfert comporte également le risque de découpler l’intégration du contexte plus global de l’asile et de la migration. Les politiques européennes soutenues par le FAMI ont un impact significatif sur la façon dont les réfugiés peuvent reconstruire leurs vies dans les sociétés européennes. Les conditions d’accueil inhumaines, le manque de transparence dans les procédures d’asile, les restrictions des droits des réfugiés (telles que la limitation de liberté de mouvement, le refus du droit à la réunification familiale) ont un impact important au détriment des possibilités d’intégration. La prise en charge par deux Directions Générales de la Commission européenne des enjeux d’intégration d’une part, et de l’asile et de la migration d’autre part, la création d’instruments financiers différents pourraient exacerber un cadre politique et légal punitif et restrictif qui affaiblissent les efforts pour une meilleure politique d’intégration. Une évaluation des impacts positifs et négatifs sur les politiques et les cadres légaux est nécessaire ainsi qu’un positionnement de la part des deux directions générales visées sur leur approche de l’intégration.

De plus, suite à l’arrivée d’un grand nombre de personnes en Europe qui pourraient bénéficier d’un soutien à l’intégration, il est nécessaire d’accroitre de manière significative les financements disponibles de manière proportionnelle à l’augmentation du budget dédié à l’asile et à la migration. Il l’est d’autant plus nécessaire que le volet intégration a été déplacé dans le FSE+ sans augmentation correspondante du budget global du FSE+ et de la coupure des fonds européen pour la cohésion. Cela suggère que l’intégration des réfugiés et des ressortissants de pays tiers en Europe serait en compétition avec les priorités déjà existantes couverts par les instruments financiers. Les recherches sur le FAMI démontrent que l’obligation d’allouer un montant minimum sur le volet « intégration » n’a pas produit d’effets correspondants dans les dépenses des Etats membres. Ainsi, des obligations d’allocation et de dépenses pour le volet « intégration » sont nécessaires.

* **Renforcement de la gestion des frontières européennes**

La Commission européenne propose une augmentation significative des fonds pour soutenir la gestion des frontières extérieures de l’UE, et la création d’un fond de gestion intégrée des frontières couvrant les équipements en matière de gestion des frontières, de visas et de contrôle douanier. Cela s’ajoute à une augmentation substantielle du budget des agences européennes engagées dans la gestion des frontières telles qu’eu-LISA et Frontex. Le Commission propose également d’étendre les capacités d’intervention de FRONTEX avec la création d’un corps permanent de 10 000 agents d’ici 2027. En comparaison, le budget proposé pour l’agence opérationnelle dédiée à l’asile, le Bureau d’appui en matière d’asile (EASO) semble plus modeste. La balance entre le renforcement des systèmes d’asile européens et le renforcement des frontières devrait être reconsidérée. De plus, une augmentation du budget et des équipes devrait être accompagnée de procédures financières rigoureuses et d’une gestion efficace.

Le renforcement significatif des fonds pour la gestion des frontières est annoncé dans un contexte délicat où les pratiques d’expulsions massives et de refoulement au sein de l’UE et de ses frontières extérieures sont fréquentes. Elles ont été documentées par le FRA et par des rapports de l’AIDA d’ECRE. Les fonds européens devraient être conditionnels au respect des droits humains garantis dans le droit européen. Cela requiert un financement adéquat de l’Office des droits fondamentaux de Frontex et de mécanismes solides de plainte. De plus, le fond de gestion intégrée des frontières devrait permettre un suivi indépendant de la gestion des frontières au sein de l’UE et de ses frontières extérieures.

1. Commission européenne, *Budget de l’Union : la Commission propose un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d’agir et qui défend,* 2 mai 2018. [↑](#footnote-ref-1)
2. ECRE/UNHCR, *Follow the Money, Assessing the use of EU Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) funding at the national level,* 26 January 2018. [↑](#footnote-ref-2)