



HAL
open science

Justifier et camoufler. La politique européenne d'immigration et d'asile au prisme du discours de la Commission et du Conseil

Danièle Lochak

► **To cite this version:**

Danièle Lochak. Justifier et camoufler. La politique européenne d'immigration et d'asile au prisme du discours de la Commission et du Conseil. Geneviève Koubi & Wafa Tamzini. Discours administratifs, droit(s) et transformations sociales 2020, IRJS Editions, pp. 109-126, 2020, Les voies du droit, 978-2-85002-035-3. hal-03320101

HAL Id: hal-03320101

<https://hal.parisnanterre.fr/hal-03320101>

Submitted on 6 Jan 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Justifier et camoufler

La politique européenne d'immigration et d'asile au prisme du discours de la Commission et du Conseil

Par Danièle Lochak,
professeure émérite de l'Université Paris Nanterre, Credof-CTAD

In Geneviève Koubi & Wafa Tamzini (dir.), *Discours administratifs, droit(s) et transformations sociales*, IRJS Éditions, Les voies du droit, 2020, p. 109-126

On se propose ici d'analyser la politique européenne d'immigration et d'asile telle qu'elle se donne à lire dans le discours des instances de l'Union. On peut ainsi mettre en lumière l'écart entre la présentation officielle des mesures adoptées et les effets concrets de la politique mise en œuvre ainsi que les ressources rhétoriques déployées pour la légitimer.

Un des objectifs fondamentaux de l'Union européenne, rappelé par le traité de Lisbonne signé en 2007, est d'offrir aux citoyens un « espace de liberté, de sécurité et de justice » sans frontières intérieures, ses frontières externes doivent être d'autant mieux surveillées pour prémunir l'Europe contre les risques de toute nature qui menacent sa sécurité. Le « risque migratoire » étant présenté comme l'un des risques majeurs auxquels il faut parer, la lutte contre l'immigration irrégulière est devenue un objectif prioritaire de la politique migratoire, avec son corollaire : maintenir à tout prix les migrants à distance des frontières européennes. Il faut, à cette fin, filtrer en amont l'accès à l'espace européen, notamment grâce à la politique des visas, assurer ensuite l'étanchéité des frontières extérieures grâce à des instruments de coopération opérationnelle dont Frontex est la figure emblématique, et finalement mettre en place des dispositifs permettant de renvoyer les personnes qui sont entrées ou se sont maintenues irrégulièrement sur le territoire des États membres.

Cette dimension « interne » de la politique migratoire est complétée par une dimension « externe », dite aussi « approche globale » des migrations : son objet est, d'une part, de repousser toujours plus loin le cordon sanitaire destiné à protéger l'Europe des flux de migrants, demandeurs d'asile inclus, en délocalisant les contrôles le plus en amont possible des frontières de l'Union ; d'autre part de reporter sur les États tiers la responsabilité de cette politique et donc de leur sous-traiter les tâches de surveillance et de gestion des flux migratoires, voire l'accueil des demandeurs d'asile.

Au premier rang des instruments mobilisés à cet effet figurent les accords de réadmission qui visent à garantir que les étrangers expulsés seront réadmis par les pays vers lesquels ils sont renvoyés, qu'il s'agisse des pays d'origine ou des pays de transit. Le but est d'inciter les États tiers à mieux contrôler le passage de leurs frontières et à faire en somme la police de l'immigration pour le compte de l'Union. Tout aussi emblématique de l'externalisation de la politique migratoire est le « processus de Khartoum », lancé à la fin de l'année de 2014, qui vise à inciter les pays de départ ou de transit de cette région à retenir chez eux les migrants et de bloquer ainsi la route migratoire en provenance de la corne de l'Afrique. La coopération avec les pays concernés – parmi lesquels figurent des pays eux-mêmes grands pourvoyeurs de réfugiés, tels l'Érythrée, l'Éthiopie ou le Soudan – envisage entre autres mesures la possibilité d'y créer des centres d'accueil et d'offrir sur place un accès aux procédures d'asile. Ce même objectif d'endigement a présidé aux négociations menées à partir de novembre 2015 avec la Turquie à qui l'Europe demande, moyennant un soutien financier de plusieurs milliards d'euros, de retenir sur son sol les demandeurs d'asile et d'ouvrir pour eux des centres d'accueil. La fameuse « Déclaration UE-Turquie » du 18 mars 2016 est allée plus loin encore, en prévoyant le renvoi vers

la Turquie de tous les migrants arrivés irrégulièrement en Grèce, sans considération de leur qualité de réfugiés, ce qui revient à sous-traiter à ce pays la gestion de la crise migratoire et par la même occasion le droit d'asile.

Une étape supplémentaire a été franchie en 2018, lorsque les États ont entrepris d'entraver le travail des ONG qui font du sauvetage en mer, prétendant confier aux agents libyens l'exclusivité de cette mission, alors même qu'on connaît le sort qui attend les personnes ainsi « sauvées » lorsqu'elles sont refoulées vers la Libye.

Toutes ces mesures ont un coût humain démesuré. La politique de contrôle des frontières, telle qu'elle est conçue et appliquée, engendre des violations de plus en plus graves des droits fondamentaux des migrants. En leur fermant les voies légales d'accès à l'Europe, les États les livrent aux passeurs et les contraignent à emprunter des voies illégales infiniment plus coûteuses et, surtout, dangereuses. Sont ainsi quotidiennement bafoués le droit de quitter son pays, le droit d'asile, le principe de non-refoulement, l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants, l'obligation de porter secours en mer et, finalement, le droit à la vie.

L'Union européenne ne manque pourtant pas de réaffirmer en toute occasion que sa politique repose sur le respect des droits de l'Homme, de la convention de Genève et plus généralement de l'ensemble des engagements internationaux des États membres. Attaquée sur deux fronts – par ceux qui critiquent son impuissance, d'un côté, par ceux qui stigmatisent le peu d'attention portée aux droits des migrants, de l'autre, elle éprouve le besoin constant de se justifier. L'analyse du discours émanant des instances européennes vise donc à décrypter les ressorts de cette entreprise d'autolégitimation.

Nous avons tenté cet exercice, il y a une dizaine d'années, sur la base d'un corpus constitué pour l'essentiel du Pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté en octobre 2008 par le Conseil européen, et du programme de Stockholm adopté en décembre 2009. Le Pacte entendait rassembler les États membres autour de « cinq engagements forts » : organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil des États membres ; lutter contre l'immigration irrégulière, notamment en assurant le retour dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit, des étrangers en situation irrégulière ; renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières ; bâtir une Europe de l'asile ; créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit. On retrouvait peu ou prou ces mêmes objectifs dans le programme de Stockholm pour « Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens »¹.

Il s'agit de se placer cette fois dans l'après-2015. La « crise migratoire » de 2015 a déréglé les horloges et incité au pragmatisme pour faire face à l'urgence plutôt qu'à l'affichage de grandes ambitions. Le programme de Stockholm qui devait couvrir les années 2010 à 2014 n'a pas eu de successeur immédiat² ; et à la place d'un « Pacte » on a eu un « Agenda », présenté par la Commission en mai 2015, dans la foulée des « événements » du mois d'avril : les deux naufrages survenus à quelques jours d'intervalle au large de Lampedusa, au cours desquels près de 1500 boat people ont péri noyés. Cet « Agenda européen en matière de migration »³ comprenait à la fois des mesures immédiates pour faire face à la crise en cours – notamment la mise en place de l'approche dite des « points d'accès » ou « hotspots » accompagnée d'un dispositif de relocalisation⁴ – et des projets de réforme à plus long terme. La Commission s'est ensuite

¹ Voir D. Lochak, « Un espace de liberté, de sécurité et de justice : pour qui ? » In Myriam Benlolo-Carabot et Karine Parrot (dir.), *Actualité du droit des étrangers*, Bruylant, 2011, pp. 13-40.

² Le « Nouveau programme stratégique – 2019-2024 », adopté par le Conseil européen en juin 2019 est un document très succinct présenté sous la forme d'un 8 pages couleurs agrémenté de photos.

³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : « Un agenda européen en matière de migration » (COM(2015) 240 final, 13 mai 2015).

⁴ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_fr.pdf. V. C. Rodier, « Les faux semblants des hotspots », *Revue des droits de l'Homme*, n° 12/2018, en ligne : <https://journals.openedition.org/revdh/3375>

astreinte à faire régulièrement le point sur l'état d'avancement des mesures programmées⁵, élaborant des tableaux sophistiqués⁶, le tout accompagné de communiqués de presse se félicitant du chemin parcouru et indiquant les prochaines étapes à parcourir⁷. Ce document constituera donc le cœur du corpus analysé, complété par d'autres – notamment le « Plan d'action de La Valette » adopté au sommet sur la migration en novembre 2015, la communication de juin 2016 sur « un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers »⁸ ou encore le texte intitulé « Un changement radical dans la gestion des migrations et de la sécurité des frontières »⁹ qui, diffusé en décembre 2018, entend faire le point sur le quinquennat Juncker¹⁰.

Le discours porté par la Commission et le Conseil vise à présenter la politique adoptée comme bénéfique non seulement pour l'Europe mais pour les pays tiers, à se persuader soi-même et convaincre les citoyens que les efforts portent leurs fruits, en prenant soin d'occulter les conséquences néfastes qui découlent inéluctablement, pour les ressortissants des États tiers, de cette politique. En résumé : nous sommes humains, notre politique est profitable à tous, et elle est efficace.

« Nous sommes humains » : une compassion de façade

À de multiples reprises, on trouve la trace dans les textes d'une préoccupation pour le sort des migrants.

« Dans l'immédiat, l'impératif absolu est le devoir de protection des personnes dans le besoin. La tragédie vécue par des milliers de migrants qui mettent leur vie en péril pour traverser la Méditerranée nous a tous bouleversés ». « Il faut faire cesser la misère humaine causée par ceux qui exploitent les migrants ». « L'Europe doit continuer à être un havre sûr pour ceux qui fuient les persécutions » [Agenda].

Mais il s'agit d'un effet d'affichage : le contexte dans lequel s'expriment ces bons sentiments suffit à s'en convaincre. C'est le cas lorsqu'on trouve accolés dans une même et unique phrase ou assignés à une même mesure l'objectif répressif et l'intention protectrice, dont l'expérience montre, si l'on en doutait, qu'ils sont inconciliables en pratique.

Il est ainsi proposé de « *Défendre nos engagements internationaux et nos valeurs tout en assurant la sécurité de nos frontières* », de « *sauver des vies et assurer la sécurité des frontières extérieures* ». On lit encore que « *les garde-côtes ont un rôle essentiel à jouer pour sauver des vies humaines et assurer la sécurité des frontières maritimes* ». Et si « *l'Europe ne peut rester spectatrice quand des êtres humains perdent la vie* », la solution proposée pour sauver des vies en mer est de « *trippler le budget des opérations conjointes Triton et Poséidon de Frontex de sorte que Frontex puisse remplir son double rôle consistant à coordonner l'appui opérationnel aux États membres dont les frontières sont sous pression, et à aider au sauvetage des migrants en mer* » [*ibid.*]. Certes, le mandat de Frontex, depuis la révision de son statut par le règlement de 2016, inclut, à côté de la lutte contre l'immigration dite « clandestine », le soutien aux

⁵ COM(2016) 85 final, 10 février 2016 ; COM(2019) 126 final, 6 mars 2019 ; COM(2019) 481 final, 16 octobre 2019.

⁶ Par exemple des tableaux distinguant à l'aide de couleurs différentes les actions réalisées, les propositions adoptées par les co-législateurs en cours de mise en œuvre, les propositions adoptées par la commission mais non encore adoptées par les co-législateurs, enfin les travaux en cours. Voir par exemple, janvier 2016 : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/eam_state_of_play_20160113_fr.pdf

⁷ Voir par exemple le communiqué du 14 mars 2018 : « Agenda européen en matière de migration : maintenir les efforts pour poursuivre les progrès » : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_18_1763

⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil et à la Banque européenne d'investissement relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration (COM(2016) 385 final), 7 juin 2016

⁹ « Un changement radical dans la gestion des migrations et de la sécurité des frontières » (décembre 2018).

¹⁰ Dans la suite de cette contribution, on se référera à ces documents en les désignant respectivement par les abréviations suivantes : [Agenda], [Plan La Valette], [Partenariat avec les pays tiers], [Changement radical].

opérations de sauvetage en mer¹¹. Mais cette mission reste l'accessoire de la mission de surveillance et la présence des navires de Frontex peut même inciter les migrants à prendre des risques supplémentaires pour éviter d'être interceptés. « Surveiller n'est pas "veiller sur" », pour reprendre la formule éloquente de la campagne « Frontexit » lancée en 2013 par des ONG pour attirer l'attention sur les risques d'atteintes aux droits humains découlant des opérations de Frontex¹². De fait, si l'interception par les garde-côtes de l'Agence peut le cas échéant sauver de la noyade les personnes concernées, celles-ci n'ont aucune garantie d'être ensuite débarquées dans un port sûr et peuvent être renvoyées vers le pays d'où le bateau intercepté est présumé être parti et qu'elles cherchaient précisément à fuir.

L'hypocrisie est portée à son comble dans la Déclaration UE-Turquie, où des mesures qui portent frontalement et dangereusement atteinte au droit d'asile sont présentées comme inspirées par la souci de sauver la vie des migrants: « *Afin de démanteler le modèle économique des passeurs et d'offrir aux migrants une perspective autre que celle de risquer leur vie, l'UE et la Turquie ont décidé ce jour de mettre fin à la migration irrégulière de la Turquie vers l'UE* ». Par conséquent « *tous les nouveaux migrants en situation irrégulière [...] seront renvoyés en Turquie : il s'agira d'une mesure temporaire et extraordinaire, qui est nécessaire pour mettre un terme aux souffrances humaines* ».

On est encore dans la dissimulation lorsqu'on présente la nouvelle « coopération globale » avec les pays tiers comme devant, entre autres, permettre aux migrants et aux réfugiés de « *rester près de leur lieu d'origine* » et de « *n'avoir pas à entreprendre de périlleux voyages* » [Partenariat avec les pays tiers], alors que son véritable objectif n'est pas d'assurer leur bien-être mais de les maintenir à bonne distance de l'Europe.

Lorsque des mesures répressives sont évoquées, notamment toutes celles qui visent à renvoyer les migrants en situation irrégulière, c'est sous une forme allusive et/ou euphémisée, en des termes qui occultent leurs implications concrètes et leurs conséquences potentiellement dramatiques pour les personnes concernées. C'est ainsi que le Conseil européen du 15 octobre 2015, réuni avant le sommet de La Valette¹³, prévoit qu'il faudra dégager, lors de ce sommet, « *des mesures opérationnelles concrètes qui mettent l'accent, d'une manière équitable et équilibrée, sur un dispositif effectif en matière de retour et de réadmission* ». Équitable et équilibré pour les pays tiers ou pour les migrants eux-mêmes ? Peu importe : les mots n'ont ici d'autre finalité que de gommer la brutalité de la chose. De même, l'idée de privilégier le retour volontaire est proposé de façon récurrente. « *Nous convenons de donner la préférence au retour volontaire et réaffirmons que tous les retours doivent s'effectuer dans le plein respect des droits de l'homme et de la dignité humaine* » lit-on dans la Déclaration finale du sommet de La Valette. « Dignité » et « droits de l'Homme » là encore sont destinés à masquer que le retour dit « volontaire » n'est en pratique, compte tenu des conditions dans lesquelles où il est « proposé » et réalisé, qu'un retour contraint qui ne dit pas son nom.

L'invocation des droits de l'Homme est elle aussi assez systématique pour justifier et rendre acceptables les mesures contraignantes. On lit ainsi, à propos de la directive « retour », qu'elle « *suppose un système de retour plus rapide allant de pair avec le respect des procédures et normes qui permettent à l'Europe de réserver un traitement humain et digne aux personnes faisant l'objet d'une mesure de retour et de recourir de façon proportionnée à des mesures coercitives, dans le respect des droits fondamentaux et du principe de non-refoulement* ». Or l'expérience a montré que la célérité ne pouvait s'accommoder du respect des procédures

¹¹ Plus précisément, l'Agence a pour mission « d'apporter une assistance technique et opérationnelle [...] en vue de soutenir les opérations de recherche et de sauvetage de personnes en détresse en mer qui peuvent se produire pendant des opérations de surveillance des frontières en mer » (art. 8-1, f du règlement (UE) 2016/1624 du 14 septembre 2016).

¹² Communiqué, 9 décembre 2013, <https://www.frontexit.org/fr/docs/33-cp-frontexit-091013-fr/file>.

¹³ Conclusions de la réunion du Conseil européen, 15 octobre 2015 (EUCO 26/15)

protectrices : autre exemple de l'incompatibilité évoquée plus haut entre un objectif répressif et une intention protectrice.

Enfin, l'humanité a des limites... et doit aller de pair avec la fermeté.

« *L'Union doit continuer de fournir une protection aux personnes dans le besoin [...] Mais selon cette même logique, l'Union doit savoir tirer les conséquences lorsque des migrants ne satisfont pas aux critères pour séjourner sur son territoire. Les demandeurs d'asile déboutés qui tentent d'éviter d'être renvoyés là d'où ils viennent, les titulaires de visa qui dépassent la durée de séjour autorisée et les migrants en constante situation irrégulière constituent un grave problème* ». Pourquoi un problème ? parce que cela « *apporte de l'eau au moulin des détracteurs des migrations ou à ceux qui les stigmatisent. Par ailleurs, l'intégration des migrants qui séjournent de plein droit dans l'Union en devient d'autant plus difficile* » [Agenda]. L'invocation de l'opinion publique, ce grand classique de tous les gouvernements, contamine aussi le discours de la Commission.

« Tout le monde est gagnant » : une préoccupation fallacieuse pour le bien des pays tiers

La dimension externe de la politique migratoire est présentée comme devant aboutir à la mise en place d'un modèle « gagnant-gagnant » (le fameux « win-win »), comme si les intérêts des pays du Sud et des pays européens allaient de pair. Il est pourtant aisé de constater que dans ce « donnant-donnant les gains ne sont pas équilibrés.

« *L'Union doit [...] renforcer la coopération avec ses partenaires à l'échelle mondiale, traiter les causes profondes des migrations et promouvoir des modalités de migration légale qui favorisent une croissance circulaire et le développement dans les pays d'origine et de destination* ». Il est « *dans l'intérêt de tous de s'attaquer aux causes profondes qui poussent des êtres à rechercher ailleurs une vie meilleure, de réprimer les passeurs et les trafiquants d'êtres humains* ». « *La politique de l'Union en faveur d'une migration légale devrait également contribuer au développement des pays d'origine* » [Agenda]. Tel est le mantra récité à longueur de communications.

Ce discours qui met en avant les bienfaits attendus pour tous du partenariat avec les pays tiers n'arrive pas véritablement à masquer l'instrumentalisation des pays tiers au service de la politique migratoire européenne qui sous-tend la fameuse « approche globale » de la migration. L'absence de véritable réciprocité, pour ne pas dire le caractère léonin de ce partenariat saute aux yeux : si l'on voit bien les avantages qu'en tirent les États membres, ceux qu'en tirent les États tiers et leurs ressortissants sont beaucoup moins évidents. « *Travailler en partenariat avec les pays tiers pour remédier en amont aux problèmes liés à la migration* » [Agenda]. « *Coopérer avec les pays tiers pour endiguer les flux [...] : d) déterminer quelles sont les possibilités de développer des capacités d'accueil sûres et durables dans les régions touchées* » [Conclusions du Conseil européen du 15 octobre 2015, précitées]. L'objectif, ici, n'est même plus masqué : la « coopération » a bel et bien pour objectif de faire participer les pays tiers, et notamment les pays du Sud, au contrôle des flux migratoires pour le compte de l'UE. Et l'amélioration de la capacité d'accueil des pays tiers, vise surtout à légitimer le refoulement des migrants qui parviennent aux frontières de l'Union. Quant aux fameux « programmes régionaux de développement et de protection », présentés comme ayant pour but « d'aider les pays tiers qui accueillent de nombreux réfugiés à répondre aux besoins de protection et de développement des réfugiés et des demandeurs d'asile, aux besoins des populations accueillant les réfugiés et aux besoins de renforcement des capacités des autorités dans le domaine de la protection des réfugiés », il est clair aussi qu'ils ne contribuent ni au développement des pays concernés, ni à la protection de ceux qui sont enfermés dans des camps en attendant qu'il soit statué sur leur sort. Ce qui n'empêche pas la Commission d'affirmer que « *l'existence de ces centres dans les pays d'origine ou de transit permettra de donner aux migrants une idée précise des chances de*

réussite de leur voyage et d'offrir à ceux qui sont en situation irrégulière des solutions d'assistance au retour volontaire. » [Agenda]

Les mêmes objectifs sont déployés dans le Plan d'action de La Valette qui prévoit tout à la fois de « *renforcer les capacités de protection des pays qui accueillent un grand nombre de réfugiés et de déplacés internes* », de « *renforcer la coopération afin de faciliter le retour et la réintégration durable [sic] des migrants irréguliers* », et finalement de « *prévoir des ensembles complets de mesures de développement [sic] pour assurer un retour et une réintégration en toute sécurité, dans le cadre desquels un pays partenaire s'engage à coopérer étroitement avec l'UE en matière de retour et de réadmission, notamment en ce qui concerne l'identification et les documents de voyage* » [Plan d'action La Valette]

Au cas où les mesures incitatives ne seraient pas suffisantes pour convaincre les pays tiers, on n'exclut pas au demeurant d'utiliser des moyens de pression : le bâton après la carotte, en somme. « *Afin d'accroître le taux d'exécution de ces décisions [de retour], il nous faut d'abord veiller à ce que les pays tiers s'acquittent de l'obligation internationale qui leur incombe de reprendre en charge leurs propres ressortissants en séjour irrégulier en Europe. L'Union devrait être prête à faire usage de tous les moyens de pression et de toutes les incitations dont elle dispose* » [Agenda].

« *Pour porter ses fruits, [la coopération globale avec les pays tiers dans le domaine de la migration] se doit de d'être assortie d'objectifs clairs et de définir clairement la voie à suivre pour atteindre ces derniers, que ce soit au moyen d'une coopération positive, lorsque faire se peut, ou en usant de moyens de pression lorsque cela s'avère nécessaire [...]. Des efforts supplémentaires sont toutefois requis, les pays tiers pouvant être peu enclins à coopérer en matière de réadmission et de retour* » [Partenariat avec les pays tiers].

Les pays de transit sont particulièrement visés : « *Il est également important de renforcer la coopération avec les pays de transit, du fait qu'ils sont investis d'une responsabilité accrue en matière de gestion des flux de migration irrégulière (et sont davantage incités à renforcer la gestion de leurs frontières), a fortiori s'ils sont obligés de réadmettre des migrants en situation irrégulière ayant franchi leurs frontières* » [ibid.]. Le « deal » est clair : il faut « *responsabiliser* » les pays de transit qui seront d'autant plus enclins à « *gérer* » [sic] leurs frontières qu'ils seront obligés de réadmettre les migrants qu'ils auraient laissés passer.

Le partenariat sans cesse mis en avant n'est donc en définitive que la couverture d'une forme de donnant-donnant, qui a toutes les caractéristiques d'un chantage : la « *compliance* » des États tiers, dont on attend qu'ils soient de bons élèves, conditionne la possibilité – mais jamais la certitude – d'obtenir un assouplissement de la politique des visas ou des conditions de délivrance de cartes de séjour... en fonction des besoins des pays d'accueil.

De fait, l'utilitarisme a vite fait de reprendre le dessus, cette fois sans vergogne, dans un discours manifestement adressé aux citoyens européens. L'Europe « *doit également reconnaître que, sur son marché du travail, on ne trouve pas toujours immédiatement les travailleurs possédant les compétences nécessaires à une économie dynamique* » ; qu' « *une pénurie de main-d'œuvre est déjà observée dans des secteurs clés comme les sciences, la technologie, l'ingénierie et les soins de santé* » ; que « *l'Union sera en outre confrontée à des défis démographiques et économiques à longue échéance* » compte tenu de sa population vieillissante ; et que finalement « *la migration constituera donc un facteur de plus en plus important pour assurer la pérennité de notre régime d'allocations sociales et pour garantir la durabilité de la croissance de notre économie* » [Agenda].

« Nous sommes efficaces » : illusionnisme et perversité des chiffres

L'efficacité se donne à imaginer en amont avant de tenter de se prouver en aval à l'aide d'une débauche de chiffres dont la froideur fait parfois... frissonner.

Pour donner l'illusion que la politique d'immigration et d'asile est maîtrisée, le discours joue sur un registre technocratique qui présente la politique d'immigration comme rationnelle, cohérente et, de ce fait, forcément efficace. Les termes « clarté », « transparence », « prévisibilité », « cohérence », « efficacité », « solidité » y reviennent comme un leitmotiv.

Florilège :

– « Collaborer de façon *efficace*, conformément aux principes de solidarité et de partage des responsabilités » ; « une politique commune *solide* en matière d'asile » ; « un cadre *clair et bien mis en oeuvre* relatif aux voies légales d'entrée dans l'Union » ; « un système de visas *efficace* » ; « intégrer des *éléments de clarté et de prévisibilité* dans les politiques en matière de retour » ; « l'Union a besoin d'un régime *clair et transparent* pour l'accueil des demandeurs d'asile sur son territoire » ; « une mise en œuvre *cohérente* du régime d'asile européen commun » ; « en matière de migration légale il importe de disposer d'un régime commun *rigoureux et transparent* » ; « une politique *bien gérée* en matière de migration régulière et de visas » [Agenda]

– « Pour porter ses fruits, cette approche [une nouvelle coopération globale avec les pays tiers dans le domaine de la migration] se doit [...] d'être assortie d'*objectifs clairs* et de *définir clairement* la voie à suivre » [Partenariat avec les pays tiers]

On pourrait poursuivre encore longtemps l'exercice. On se bornera à citer pour terminer ce joyau d'une rhétorique technocratique particulièrement absconse :

– « La pression migratoire externe [...] requiert une approche à la fois mieux coordonnée, plus systématique et mieux structurée, *de nature à optimiser les synergies et les effets de levier* des différentes politiques internes et externes de l'Union » [*ibid.*]

On a relevé plus haut que la Commission s'était astreinte à faire régulièrement le point sur l'état d'avancement des mesures programmées dans l'Agenda. S'y ajoutent une série de bilans ponctuels ainsi que ceux rédigés pour marquer la fin du « quinquennat » Junker. L'exercice vire souvent à l'autocongratulation, sur la base d'une présentation à la fois enjolivée et tronquée des résultats obtenus : outre qu'elle tend à surestimer l'efficacité des mesures prises, elle passe systématiquement sous silence les retombées qu'elles engendrent en termes de violation des droits de l'Homme. On lit ainsi, dans le bilan dressé au bout d'un an de la Déclaration UE-Turquie¹⁴ : « *Au cœur de la crise, alors que des milliers de migrants et de réfugiés arrivaient chaque jour en Grèce, ce plan pouvait sembler presque impossible à mettre en œuvre. Pourtant, un an plus tard, son efficacité continue d'être chaque jour démontrée. Les arrivées irrégulières ont chuté de 97 %, tandis que le nombre de morts en mer a également fortement diminué* ». Ou encore : « *Les effets de la déclaration UE-Turquie ont été immédiats. [...] le nombre d'arrivées a chuté de manière spectaculaire [...]. Le nombre de traversées, qui avait atteint 10 000 en une seule journée en octobre 2015, est maintenant descendu à 43 par jour en moyenne, alors que le nombre de morts en mer Égée est passé de 1 145 pendant l'année qui a précédé la déclaration à 80 l'année qui l'a suivie. Au bout d'un an, cela représente environ un million de personnes qui n'auront pas emprunté des voies dangereuses pour rejoindre l'Union européenne et plus de 1 000 personnes qui n'auront pas perdu la vie de cette manière* ».

Il y a là, à beaucoup d'égards, une utilisation perverse des chiffres. D'abord, dans ce discours triomphaliste, la baisse spectaculaire du nombre d'arrivées est totalement déconnectée de son

¹⁴ Commission européenne, « La Déclaration UE-Turquie. Un an plus tard » : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/eu_turkey_statement_17032017_fr.pdf

corollaire : le sort des migrants, dont les uns restent confinés dans des conditions inhumaines dans les “hotspots” grecs tandis qu’on interdit aux autres de chercher asile en Europe (ce qui n’empêche pas la Commission de se féliciter de ce que l’approche “hotspots” ait joué en Grèce « *un rôle déterminant en contribuant à stabiliser la situation dans les îles grecques, confrontées à une pression migratoire continue et à un faible nombre de retours* »¹⁵). Les chiffres sont de surcroît honteusement manipulés lorsque la Commission ose attribuer à l’accord UE-Turquie le mérite d’avoir sauvé « plus de 1000 personnes » d’une mort certaine.

Le même malaise surgit à la lecture de cet aveu dont les rédacteurs du document ne réalisent même pas la portée : « *Le nombre d’arrivées est à son plus bas niveau depuis cinq ans. [Grâce aux efforts de l’UE] la majorité des réfugiés et migrants restent dans les pays voisins* »¹⁶.

Il serait fastidieux d’énumérer tous les documents exclusivement ou principalement consacrés à cette entreprise d’autocongratulation qui est en même temps une entreprise de légitimation de la politique entreprise. Tous mettent en avant les chiffres comme preuve de son efficacité : chiffres des arrivées irrégulières pour saluer leur diminution notable, tant sur la route de la Méditerranée orientale - grâce à l’accord UE-Turquie - que sur la route de la Méditerranée centrale - grâce aux « travaux conjoints avec l’Italie, la Libye, le Niger » ; nombre d’accords de réadmission conclus ; nombre de retours « volontaires » à partir de la Libye ; nombre de personnes relocalisées depuis l’Italie ou la Grèce ; montant des fonds mobilisés à l’appui de la politique migratoire...¹⁷.

Le document intitulé « un changement radical dans la gestion des migrations et de la sécurité des frontières »¹⁸ diffusé en décembre 2018, qui scelle donc la fin du mandat de la Commission Juncker, n’hésite pas à proclamer que « *la Commission, aux côtés des États membres, [a su] faire face à chaque nouveau défi* » et qu’« *il en a résulté plus de progrès en l’espace de quatre ans que cela n’a été possible au cours des vingt années précédentes* ». Pour asseoir la démonstration, cette proclamation liminaire est suivie d’un inventaire qui se veut exhaustif (il comporte 40 items) de tous les événements et de toutes les mesures adoptées depuis l’entrée en fonction de la Commission et plus spécialement à partir du déclenchement de la « crise » migratoire, donc entre 2015 et 2018 : l’agenda européen en matière de migration, l’adoption de l’approche “hotspots”, le lancement de l’opération Sophia, le programme de réinstallation, le mécanisme de relocalisation, le sommet de La Valette, la finalisation du projet de transformation de Frontex en un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, l’accord UE-Turquie de mars 2016, la mise en chantier d’une réforme globale régime d’asile commun, l’adoption d’un cadre de partenariat pour les migrations en faveur de pays tiers en juin 2016, la présentation en mars 2017 d’un plan d’action renouvelé en matière de retour, etc.

L’inventaire se clôt par la présentation des « principaux résultats obtenus depuis 2015 dans le cadre de l’agenda européen en matière de migration ». Là encore, il s’agit de résultats chiffrés : nombre d’arrivées irrégulières (150 000), nombre de migrants bloqués en Libye et au Niger aidés à retourner chez eux « en toute sécurité » (*sic*) (37 000), nombre de garde-frontières devant former un contingent permanent pour renforcer Frontex pour « protéger nos frontières »

¹⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, « Gérer la migration sous tous ses aspects : progrès réalisés dans le cadre de l’agenda européen en matière de migration » (COM(2018) 798 Final, 4 décembre 2018).

¹⁶ Commission européenne, « Rétablir les faits. Pour en finir avec les mythes sur la migration », mars 2019 : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190306_managing-migration-factsheet-debunking-myths-about-migration_fr.pdf.

¹⁷ Voir par exemple : « Gérer la migration sous tous ses aspects », note de la Commission en vue du Conseil européen de juin 2018 : https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-migration-booklet-june2018_fr_0.pdf.

¹⁸ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190306_managing-migration-factsheet-step-change-migration-management-border-security-timeline_fr.pdf

(10 000), nombre de demandeurs d'asile relocalisées depuis la Grèce et l'Italie, nombre de réfugiés réinstallés dans les États membres au titre du « partage des responsabilités » (35 000¹⁹), nombre d'accords formels de réadmission pour « intensifier les retours » (23 pays d'origine ou de transit), montant des crédits alloués au Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique au titre de « la solidarité à l'étrangers », etc. Mais on lit aussi cette information elliptique, donnée sans autre explication : « par son action, l'UE a contribué à sauver près de 730 000 personnes en mer depuis 2015 ». Sur quelle base repose une telle évaluation ? Mystère. Un an plus tard, ce ne sont plus 730 000 personnes mais 760 000 que l'Union aurait sauvées en mer, auxquelles s'ajoutent plus de 23 000 migrants sauvés dans le désert nigérien – là encore sans explication²⁰.

*

On ne résiste pas à la tentation de citer, en guise de conclusion, un document assez inattendu émanant de la Commission, diffusé en mars 2019 et intitulé : « Rétablir les faits : pour en finir avec les mythes sur la migration »²¹. Ce document se propose de déconstruire « quelques-uns des mythes les plus répandus concernant la migration en Europe et le travail de l'UE » en leur opposant les « faits ». Il s'applique à répliquer à la fois à ceux qui critiquent le laxisme ou l'impuissance de l'Union et à ceux qui critiquent le côté répressif et liberticide de sa politique.

On a choisi des extraits particulièrement emblématiques d'une stratégie de légitimation qui repose sur l'euphémisation, voire l'occultation délibérée de tout ce qui risquerait de rejaillir négativement sur l'image que l'Europe entend donner d'elle-même. Au prix, parfois, de quelques libertés prises avec ces « faits » que la Commission dit vouloir opposer aux « mythes ».

Mythe : l'Europe vite une crise migratoire. Fait : l'Europe n'est plus en état de crise.

Le nombre d'arrivées est à son plus bas niveau depuis cinq ans. Ceci résulte d'efforts concernés de l'UE sur tous les fronts.

La majorité des réfugiés et migrants restent dans les pays voisins. L'UE travaille en partenariat avec les pays tiers en les aidant à s'attaquer aux causes profondes de l'instabilité, des déplacements forcés et de la migration irrégulière.

Mythe : l'Europe ne protège pas ses frontières – Fait : l'UE soutient la protection des frontières, elle ne la compromet pas.

Le nouveau corps européen de garde-frontières et de garde-côtes compte environ 900 garde-frontières qui sont déployés en complément des plus de 100 000 garde-frontières et garde-côtes des États membres. [...] L'opération Sophia a permis de neutraliser 551 embarcations.

Mythe : l'UE ferme les yeux sur la situation des migrants retenus dans des centres de rétention en Libye. Fait : l'UE ne ménage aucun effort pour évacuer les migrants de la Libye et pour mettre fin aux détentions.

¹⁹ « Toutes les personnes admissibles ont été relocalisées depuis la Grèce et l'Italie vers d'autres États membres de l'UE au titre du programme de localisation d'urgence de l'Union », dit le texte. Ce bilan autosatisfait repose en réalité sur une manipulation des données. En effet, le nombre des relocalisations espérées était au départ de 160 000, ramené à 100 000 après l'accord UE-Turquie qui devait « atténuer la pression migratoire ». Finalement la Commission n'inclut plus dans le contingent de personnes relocalisables que les « personnes admissibles » (dans un autre texte, on parle de « candidats admissibles enregistrés ») – sans qu'il soit précisé qui les a déclarées telles et sur la base de quelle procédure – ce qui lui permet d'affirmer que le programme a été rempli.

²⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, « Rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration » (COM(2019) 481 final, 16 octobre 2019). De son côté, Frontex se targue sur son site d'avoir « contribué au sauvetage de 280 000 personnes en Méditerranée entre 2015 et 2017 ». On a dit plus haut ce qu'il fallait penser de ces sauvetages. Mais de toutes façons, le compte n'y est pas.

²¹ Commission européenne, « Rétablir les faits. Pour en finir avec les mythes sur la migration », mars 2019, précité.

Mettre fin au système de rétention arbitraire et fermer les centres de rétention en Libye constitue une priorité pour l'UE.

Nous collaborons avec l'OIM et le HCR pour évacuer les réfugiés et les migrants bloqués en Libye [...].

Mythe : l'UE renvoie des personnes en Libye. Fait : les opérations de l'UE ne renvoient jamais personne en Libye.

L'UE ne pratique pas le refoulement. Aucun migrant secouru par des bateaux européens n'a jamais été renvoyé en Libye.

Notre priorité est d'empêcher que des personnes entreprennent des périple dangereux dès le départ et de fournir protection et soutien aux personnes vulnérables le long des routes migratoires.

Mythe : l'UE empêche les ONG de sauver des vies en mer. Fait : les ONG ont joué un rôle crucial dans le sauvetage des vies en mer et l'UE les en félicite.

Toutefois, toutes les embarcations naviguant en Méditerranée doivent respecter les lois applicables. Aucun bateau ne peut pénétrer dans les eaux territoriales libyennes sans autorisation des autorités libyennes. C'est pourquoi l'UE pense qu'il est préférable de collaborer avec garde-côtes libyens pour renforcer leur capacité à effectuer des opérations de recherche et de sauvetage dans leur zone de responsabilité, là où se produisent la plupart des incidents liés à ces opérations.

Ce que fait l'UE, c'est essayer de sauver des vies et de briser le modèle économique des passeurs. Les opérations de l'UE ont sauvé près de 730 000 vies en mer [...]

Mythe : l'UE sous-traite aux pays tiers ses responsabilités en matière de protection de ses frontières. Fait : Le thème des migrations est ancré dans nos relations avec les partenaires extérieurs, mais pas dans le but de sous-traiter nos responsabilités.

La collaboration avec nos partenaires repose sur le principe d'un véritable partenariat entre égaux et elle est entreprise en vue de relever des défis communs.

Il s'agit notamment d'améliorer les capacités de gestion des frontières, mais aussi de fournir protection et soutien aux personnes vulnérables, de sauver des vies en mer, de lutter contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains et d'améliorer les économies locales et les moyens de subsistance.