

LA POLITIQUE EUROPEENNE DE CONTRÔLE DES FLUX MIGRATOIRES EST-ELLE EFFICACE ?

LIMINAIRE

La politique européenne de contrôle des flux migratoires est-elle efficace ? La question n'est pas que cruciale, elle est aujourd'hui des plus crucifiantes. A la suite de quels phénomènes l'irrésistible poussée migratoire vers l'Union européenne survient-elle ? De quels dispositifs institutionnels, légaux et autres, l'UE s'est-elle dotée, pour faire face au plus grand exode connu depuis la Deuxième Guerre mondiale ? Quels impacts réels sont liés à l'application de la politique européenne de contrôles migratoires ? Quel constat se dégage, d'une manière exemplaire ? C'est à quoi les développements qui suivent s'efforcent d'apporter réponse. Le propos s'inscrit dans le cadre d'un travail de fin d'études que nous venons de mener à l'IHECS, à Bruxelles¹.

POUR UNE ENTREE EN MATIERE

Un phénomène historiquement connu, mais quantitativement et qualitativement nouveau, est en passe de survenir dans le monde en général, et dans l'Union européenne en particulier. Et la question se pose, de savoir si la politique européenne de contrôle des flux migratoires est ici efficace. A la suite de quels faits et de quels facteurs le phénomène macro-social de l'immigration est-il apparu ?

QUELQUES GRANDES CAUSES DE LA MIGRATION

La migration politique

Pour des raisons politiques à fond ethnique, des gens ou des groupes ethniques fuient les problèmes qui y sont souvent liés : guerres, violations des droits de la personne, etc. Les conflits interethniques englobent, parfois, motifs politiques et motifs économiques. La migration des gens d'origine allemande venant de divers pays d'Europe et allant vers la République fédérale d'Allemagne, et l'émigration de la population juive vers Israël, sont les preuves historiques de ce genre de migration en Europe.

La migration économique

Pour des motifs économiques, des gens partent de leurs terroirs, devenant ainsi des migrants. Ces personnes sont à la recherche de meilleures conditions d'existence. Craignant de se retrouver un jour dans le dénuement le plus complet, dans un pays où nombre de leurs compatriotes vivent dans une extrême pauvreté, des gens ou

¹. Alsace Lorraine KIBIBIRO. Travail de fin d'études. Bruxelles, Institut des Hautes Etudes des Communications Sociales, Département International et Formation Continue, Executive Master en Communication et Politique Européennes, septembre 2015.

des groupes de gens ne trouvent pas d'autre moyen que de se jeter sur les routes et/ou sur les mers de l'exil.

Précisons que les migrants ne quittent pas leurs pays juste pour eux-mêmes. Souvent, ils le font aussi pour leurs familles, voire pour toute la communauté. Quand quelqu'un(e) doit partir, c'est quelquefois sur décision de la famille. La personne est choisie ou élue pour ses qualités de quelqu'un(e) qui sait entreprendre, se débrouiller. Il y a donc toute la famille, voire toute la communauté, qui place son espoir dans la personne ainsi désignée.

La migration forcée

On trouve, dans la catégorie de la migration forcée, des victimes de trafic d'êtres humains. Il s'agit de ces personnes forcées de quitter leurs pays sans l'avoir choisi. Pour l'instant, on estime les bénéfices annuels de la violence de traite d'êtres humains à environ une dizaine de milliards de dollars. Des situations de violences exercées sur des milliers de gens et les persécutions infligées obligent bien des gens à quitter leurs pays. On trouve, dans ce genre de migrants, des mouvements de réfugiés, mais les causes de la migration forcée sont beaucoup plus variées.

Citons, par exemple, des motifs liés à la religion, au racisme, etc. D'une manière tout à fait générale, ce genre de conflits est à l'origine de guerres civiles ou de guerres entre pays. On y compte aussi des groupes d'opposants aux pouvoirs en place, fréquemment tyranniques, totalitaires et violents.

Aussi longtemps que toutes ces causes seront là, rien, absolument rien, n'arrêtera la migration. La liste des causes ici retenue n'est du reste pas exhaustive, mais juste indicative.

De quels dispositifs légaux, institutionnels et autres l'UE s'est-elle dotée, pour faire face aux plus grands flux migratoires historiquement connus depuis la Deuxième Guerre mondiale?

DES DISPOSITIFS DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE CONTRÔLE

La politique migratoire européenne revêt plusieurs facettes. On y retrouve les compétences des institutions européennes en matière d'immigration, le régime d'asile commun, la lutte contre l'immigration irrégulière, et la lutte contre le trafic d'êtres humains, etc. Analysons succinctement la politique mise en place pour la lutte contre l'immigration irrégulière et la lutte contre le trafic d'êtres humains.

La politique migratoire européenne

La reconnaissance du statut d'immigré est une compétence qui est laissée à la souveraineté des Etats membres de l'Union européenne. Cependant, le Traité

d'Amsterdam, qui est en vigueur depuis 1999, donne, à la Communauté européenne, une compétence liée à l'immigration et à l'asile².

Se basant sur le principe de liberté de circulation des travailleurs, la politique européenne de migration commence vers les années 1980. Cette politique s'est développée de façon remarquable. Néanmoins, les pays de l'Union européenne se sont montrés réticents, quant à l'entente sur les modalités pour arriver à des objectifs communs. Il y a eu néanmoins l'un ou l'autre Accord, l'un ou l'autre Pacte, l'un ou l'autre Programme, l'un ou l'autre Traité, comme on en verra, brièvement, dans les développements qui vont suivre.

L'Accord de Schengen

La gestion commune, en matière d'immigration et d'asile, au sein de l'Europe, voit formellement le jour avec la signature de l'Accord de Schengen, le 14 juin 1985, entre les pays dits du BENELUX (Belgique, pays Bas, Luxembourg), la France et l'Allemagne. L'Accord de Schengen a, pour objectif, de supprimer les contrôles des personnes aux frontières à l'intérieur de l'UE (Union européenne), en vue de les transposer aux frontières de l'extérieur de l'UE.

Figurant dans la Convention de Schengen, le 19 juin 1990, la mise en place de cet Accord est effective en 1995. En totalité, "l'espace Schengen"³ est constitué de 22 pays de l'Union européenne. Le Royaume-Uni et l'Irlande n'y sont pas associés. Quatre pays non UE y sont associés, à savoir la Suisse, la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein.

La politique migratoire européenne prévoit un programme établissant des orientations qui vont être formulées et mises en application par des textes de loi et des propositions données par la Commission européenne. Ces textes sont, soit des Directives⁴, soit des Règlements⁵, soit des Conclusions du Conseil⁶, etc. Un texte les fonde tous : Le Traité d'Amsterdam.

Le Traité d'Amsterdam

². Le Traité d'Amsterdam, ainsi que le Traité de Nice, qui sont en vigueur depuis 2003, ont été intégrés dans le Traité établissant la Communauté européenne (TCE). Voir TCE (version consolidée), Titre IV – Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la liberté de circulation des personnes – articles 61 – 69.

³. Schengen: du nom de la ville luxembourgeoise où sont signés les premiers Accords.

⁴. Textes législatifs européens guidant un encadrement minimum nécessitant d'être transposé, autrement dit d'être formulé, dans tous les pays de l'UE, par des actes et par des textes de lois.

⁵. Textes législatifs européens superposables instantanément, tels quels, à la totalité des pays de l'Union, ou à une partie de ces pays.

⁶. "Les conclusions du Conseil européen, qui sont adoptées lors de chaque réunion de celui-ci, définissent des questions spécifiques qui préoccupent l'UE, et indiquent les mesures particulières à prendre ou les objectifs à atteindre.

La politique européenne de contrôle migratoire pose ses premières empreintes avec le Traité d'Amsterdam, qui est en vigueur depuis 1999. Nous sommes au lendemain d'un [Sommet qui s'est tenu à Tampere, en Finlande, les 15 et 16 octobre](#) 1999. Le Sommet donne, à la Communauté européenne, une compétence liée à une "politique européenne commune, en matière d'asile et de migration". Allant de la période de 1999 à 2004, le programme de Tampere avait, pour objectifs, de mettre en place une politique européenne, en matière de respect des droits, notamment en matière de libertés, et en matière sécuritaire.

Pour que le programme se réalise, l'UE va opter pour un régime d'asile européen commun, afin d'atteindre cet objectif. Cependant, depuis 2001, il y a eu des événements comme les Attentats du 11 septembre, et ceux de Madrid trois ans plus tard. Ces événements vont faire que la politique européenne penche vers un angle davantage sécuritaire. Puis est venu le programme de La Haye⁸.

Le programme de La Haye

Le programme de La Haye⁹, qui concerne la période de 2004-2009, est adopté en 2004. Le Programme établit des priorités en matière d'immigration et d'asile, sur une période de cinq ans. Le programme de La Haye va confirmer les objectifs que le sommet de Tampere s'était fixés, à travers un Régime d'asile européen commun (RAEC), en établissant encore un Plan d'action sur un quinquennat.

Le Programme place, aussi, en premier lieu, l'immigration et la sécurité de l'Union européenne, pour lutter contre l'immigration irrégulière, et pour lutter contre la traite d'êtres humains¹⁰. Enfin, le Programme de la Haye met en place un Plan d'action lié à la migration légale¹¹.

Après les améliorations réalisées en matière de politique européenne de migration et d'asile, plus précisément avec les programmes de Tampere (1999-2004) et de La Haye (2004-2009), « le Conseil européen estime le moment venu de donner une impulsion nouvelle, dans un esprit de responsabilité mutuelle et de solidarité entre les Etats membres, mais aussi de partenariat avec les pays tiers, à la définition d'une politique commune de l'immigration et de l'asile qui prenne en compte à la fois l'intérêt collectif de l'Union européenne et les spécificités de chaque Etat membre. »

C'est dans cette dynamique qu'a vu le jour le Pacte européen sur l'immigration et sur l'asile.

⁷ Le Traité d'Amsterdam, ainsi que le Traité de Nice, qui sont en vigueur depuis 2003, ont été intégrés dans le Traité établissant la Communauté européenne (TCE). Voir TCE (version consolidée), Titre IV – Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la liberté de circulation des personnes – articles 61 – 69.

⁸http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/l1600_fr.htm

⁹http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/l1600_fr.htm

¹⁰ Communication de la Commission sur les priorités d'action en matière de lutte contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers /* COM/2006/0402 final */

¹¹ Communication de la Commission - Programme d'action relatif à l'immigration légale {SEC(2005)1680} /* COM/2005/0669 final */

Le « Pacte européen sur l'immigration et l'asile »

Depuis quelques années, les Etats membres essayent d'harmoniser leurs politiques en matière d'immigration et d'asile. Des avancées ont été accomplies dans beaucoup de secteurs. Le « Pacte européen sur l'immigration et l'asile » a été lancé à l'époque du thème principal de la campagne électorale du Président français Nicolas Sarkozy. Le Pacte continue, sous un angle sécuritaire, en différenciant deux sortes de migrations. Il y a, d'une part, la migration « choisie », qui est essentielle sur le marché de l'emploi européen. Il y a, d'autre part, la migration "subie", qui est à arrêter, ou qui est conçue pour expulser ou, comme on le dit encore, pour reconduire les migrants aux frontières.

La communication, sur le Pacte, par la Commission, a été faite le 17 juin 2008. A cette date, le Conseil européen prend la décision d'adopter, officiellement, ce Pacte, puis, le même Conseil décide de mettre en place cinq engagements fondamentaux, dont la mise en application vérifiable sera poursuivie dans le Programme de Stockholm, qui remplacera, en 2010, le Programme de La Haye.

Le [Programme de Stockholm](#)

Le [Programme de Stockholm](#), qui reprend donc le Pacte européen sur l'immigration et sur l'asile, est adopté au mois de décembre 2009. Le Programme de Stockholm détermine les axes retenus, en matière d'immigration et d'asile. Ledit Programme se dessine à travers des Programmes quinquennaux (exemple : 2010-2014). Dans la suite, quelques Directives vont être adoptées.

« Organiser l'immigration légale en tenant compte des besoins, des priorités et des capacités d'accueil déterminés par chaque État membre et favoriser l'intégration »

La Directive "carte bleue"¹²

La Directive « carte bleue » veut rendre l'Europe beaucoup plus attrayante aux travailleurs très qualifiés. Par la stratégie de Lisbonne¹³, et par son plan, de faire, de l'espace européen, une économie basée sur la connaissance, l'attention porte sur l'innovation et sur la recherche. Dans ce but, les travailleurs hautement qualifiés des pays tiers sont incités à venir travailler dans l'espace européen. La fuite des cerveaux est encouragée par l'Union. Précisons que le droit familial n'y est pas considéré, puisque la Directive liée au regroupement familial¹⁴, qui a été élaborée

¹² Directive 2009/50/CE du Conseil, du 25 mai 2009, établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers, aux fins d'un emploi hautement qualifié.

¹³ La stratégie de Lisbonne est un programme de réforme en réponse aux enjeux de la mondialisation, du vieillissement de la population, des changements climatiques et de l'élargissement de l'Union européenne. **Son objectif est de faire, de l'économie de l'Union européenne, l'économie la plus compétitive du monde d'ici 2010.** Elle a été impulsée par le Conseil européen en mars 2000.

¹⁴ Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.

pour les membres des familles des personnes venant de pays tiers séjournant légalement dans un des pays de l'UE, et qui ont le droit d'y rester, est menacée par les arrangements qui demandent de mieux le réguler. Précisons aussi que la Directive de regroupement familial justifie l'importance d'adopter une politique qui offre, aux personnes migrantes, des droits et des devoirs équivalents à ceux des personnes de l'Union européenne. Mais sur ce plan, comme sur bien d'autres, les migrants ne sont pas au bout de leurs peines.

« 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 »

La Directive dite de "retour "

Par quel moyen légal lutte-t-on, parfois, contre l'immigration irrégulière, en Union européenne ? Cette lutte se fait parfois par la Directive de « retour¹⁵ ».

La Directive dite de "retour " traduit, en fait, la politique d'éloignement et de rapatriement. Elle se fait par le contrôle des frontières, et par la méthode de dissuasion. Elle est aussi connue sous le nom de « Directive de la honte. » Dans cette politique, on trouve des Accords de réadmission¹⁶ entre les pays d'émigration et de transit et les Etats membres de l'UE.

De ce point de vue, le Sommet de Séville des 21 et 22 juin 2002 a, pour objectif, la lutte contre l'immigration irrégulière. Depuis, tout Accord de collaboration, ou d'aide au développement, est systématiquement inclus dans la Convention liée à la gestion commune et à la réadmission des personnes irrégulièrement migrantes.

La « Directive de retour » présente beaucoup de manquements, en rapport avec ce qui concerne le respect des droits de l'homme¹⁷. Le caractère obscur et d'inégalité des Accords de réadmission entre les pays de l'UE et les pays tiers engendre des rapports de forces inéquitables. L'UE, par ailleurs, encourage des retours volontaires vers les pays de transit ou d'origine. Bien plus, ou bien pire, la Directive de "retour" autorise la détention de migrants. C'est peu dire que, dans cette optique, il y a renforcement des contrôles aux frontières. L'un ou l'autre Traité, et même un Code de visas, à ce sujet, ont même été mis en place.

« Renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières »

Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)

¹⁵ " Depuis l'adoption du Traité d'Amsterdam en 1999, la Commission européenne possède la compétence de négocier et de conclure des accords communautaires de réadmission avec des pays tiers. Ces accords de réadmission sont des accords de coopération facilitant l'attribution de laissez-passer, par le pays d'origine ou de transit, d'un ressortissant d'un pays tiers sous le coup d'une procédure d'éloignement et dépourvu de passeport."

¹⁶ <http://www.migreurop.org/article2560.html?lang.>

Il a fallu un engagement, pour renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières. L'engagement commun de consolider les frontières extérieures, par les États membres, et la libre circulation des personnes, dans l'espace européen, se trouvent dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), article 67. Il y est aussi demandé la solidarité envers les États membres qui accueillent plus d'immigrants que d'autres. Le concept de solidarité engage la répartition équitable des dépenses, surtout financières, qui sont liées aux contrôles des frontières extérieures de l'UE (art. 80 TFUE). Le concept de solidarité est allé jusqu'à l'établissement d'un Code de visas.

Le Code de visas

En 2006, le contrôle des frontières Schengen avait, pour objectif, de déterminer les clauses et les moyens communs, pour mieux contrôler les frontières internes et les frontières externes de l'UE¹⁸. Un Code de visas¹⁹ a été fixé en 2009 ; il va jusqu'à montrer les pays exemptés de visas. Le Code de visas cherche à établir les mêmes conditions pour l'obtention de ces visas. On aura compris que, du moins théoriquement, on cherche à bâtir « Une Europe de l'asile. »

« Bâtir une Europe de l'asile »

Le régime d'asile européen commun (RAEC)

Depuis les années 1990, l'UE s'attelle à harmoniser les règles liées au passage et au contrôle des frontières extérieures, et à se doter d'une politique migratoire. Le Régime d'asile européen commun vise à "offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement"²⁰. En fait, le but est de " déboucher sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile"²¹". Mais le projet de l'Union européenne vise aussi la création d'un partenariat global avec les pays d'origine et de transit.

« Créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement »

La politique migratoire européenne, à l'extérieur de l'Union, est focalisée sur une représentation d'approche globale. Cette représentation est principalement définie par la volonté d'examiner la cohérence, pour un partenariat avec les pays tiers, et pour la résolution du problème de la migration. L'approche globale, dans ce cas-ci,

¹⁸¹⁷Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).

¹⁹¹⁸Règlement (CE) n° 810/2009, du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas).

²⁰¹⁹Art.78 T.F.U.E.

²¹²⁰ Sommet européen de Tampere, pt 15 (www.europarl.europa.eu/summits/tam_fr.htm).

constitue un débouché très faible. Les intérêts recherchés par les acteurs, des deux côtés, doivent être pris en compte. Cependant, on peut voir que le caractère fondamentalement utilitariste de la politique européenne de l'immigration entrave cette prise en compte, non seulement par le manque de représentants des pays d'émigration, mais aussi par l'écart de rapport de force entre ces derniers et l'UE.

L'Union européenne a la capacité de trouver des mécanismes de gouvernance internationale des migrations qui permettraient de prendre en compte les droits des acteurs concernés, leurs intérêts. Elle a aussi la capacité de les évaluer. L'UE devrait faire tout ce qui est en son pouvoir, pour mettre en place ces mécanismes.

Un tel Pacte se retrouverait dans " l'engagement politique renouvelé pour l'asile et l'immigration." Mais ce dernier outil ne développe qu'un accroissement de la division Nord-Sud. Ledit outil touche au respect des droits fondamentaux des personnes migrantes, comme, par exemple, le droit de vivre ensemble en famille. Le fait de choisir des migrants par catégorie n'est autre chose que la discrimination.

L'application d'extraditions collectives, ainsi que les moyens utilisés pour le renforcement du contrôle des frontières, mènent à des situations de violations des droits fondamentaux des migrants. Mais disons aussi, pour faire justice à l'Union européenne, qu'il y a eu des avancées, en matière d'asile et d'immigration, même s'il y a ce qu'on peut considérer comme étant du recul, dans le respect de la libre circulation au sein de l'UE. De là à savoir s'il y a un système intégré de gestion des frontières extérieures de l'UE, l'intérêt est plus qu'évident.

LE " SYSTEME INTEGRE DE GESTION DES FRONTIERES EXTERIEURES "

Le droit européen a adopté un " *système intégré de gestion des frontières extérieures.* " Ce droit continue à vouloir harmoniser les traitements en matière d'asile au sein des Etats membres. Le fait d'harmoniser des traitements des demandes d'asile dans tous les pays de l'UE est respectable. Néanmoins, il faudrait qu'il y ait des candidats réfugiés qui puissent en bénéficier, puisque l'UE fait tout ce qui est en son pouvoir pour bloquer les demandeurs d'asile dans leur droit de rentrer au sein de la "forteresse européenne."

Le " *système intégré de gestion des frontières extérieures* " se fait par la fermeture des frontières. Trois objectifs sont ici à atteindre : tout d'abord, ce système veut lutter contre l'immigration irrégulière, ensuite contre la criminalité transfrontalière et, enfin, contre le terrorisme. Graduellement, plusieurs dispositifs, qui ont été mis en place pour contrôler et fermer les frontières, montrent que la priorité, au sein de l'Union, était bien l'immigration. L'agence FRONTEX en est la preuve la plus irréfutable.

FRONTEX

Il y a un manque de transparence au sujet des activités et des mécanismes de l'agence FRONTEX. Il y a aussi une certaine impunité vis-à-vis des combines de FRONTEX. L'affirmation n'est pas gratuite ; nous fournirons des preuves plus loin, à qui en douterait. Malgré tous ces faits, ou malgré tous ses méfaits, l'influence de

FRONTEX va grandissant, en matière de gestion des frontières en Europe, et en dehors de l'Europe.

Les Accords technique avec FRONTEX

FRONTEX négocie et signe des Accords de travail avec des pays qui ne font pas partie de l'Union européenne, et avec des organismes internationaux. Ces Accords sont dits « techniques », pour empêcher des vérifications démocratiques et donc indépendantes. Bien plus, ces Accords ne sont pas présentés pour le vote auprès des Parlements (régionaux, nationaux et européen), alors qu'ils affectent directement les droits des gens. C'est dans le cadre de FRONTEX qu'est né « RABIT », qui réfère à des équipes d'intervention rapide.

RABIT : Equipes d'intervention rapide aux frontières

Depuis 2007, FRONTEX peut aussi accélérer des équipes d'intervention rapide aux frontières ²²(RABIT), avec " assistance technique et opérationnelle renforcée ", dès qu'il y a un " afflux massif d'immigrants clandestins " aux frontières des pays. Nous voilà conduits vers EUROSUR ou une Europe sûre.

EUROSUR

Comme l'écrit Jean Ziegler : « Pour défendre l'Europe contre les réfugiés (...), l'Union européenne a mis sur pied une organisation militaire semi-clandestine qui porte le nom de FRONTEX [...]. Elle dispose de navires d'interception en haute mer rapides et armés, d'hélicoptères de combat, d'une flotte d'avions de surveillance munis de caméras ultrasensibles et de vision nocturne, de radars, de satellites et de moyens sophistiqués de surveillance électronique à longue distance²³. »

EUROSUR a été récemment doté d'un budget de 224 millions d'euros, pour la période 2014-2020. La situation interpelle. En effet, la Charte de FRONTEX ne marque pas le fait de sauver des vies. Le fait de sauver des vies ne se trouve pas dans son mandat. Sa mission est seulement de "détecter, de prévenir et de combattre l'immigration illégale." C'est ici le lieu d'évoquer, en exemple, la mise en place, par l'Italie, de l'opération « Mare Nostrum. »

La mise en place de « Mare Nostrum » par le seul gouvernement italien

L'opération « Mare Nostrum » a été lancée par les autorités italiennes, le 18/10/2013, suite aux naufrages qui ont tué plus de 600 migrants aux larges des côtes italiennes, à Lampedusa. Cette opération a cessé ses activités en octobre 2014, parce qu'elle était trop onéreuse. Il était devenu impossible de contenir l'arrivée

²²²¹ Règlement (CE) n° [863/2007](#) du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007, instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières, et modifiant le règlement (CE) n° [2007/2004](#) du Conseil, pour ce qui a trait à ce mécanisme, et définissant les tâches et compétences des agents invités.

²³²²Jean Ziegler, *L'empire de la honte*, Le Livre de poche, 2009, p. 13.

de bateaux de migrants et de demandeurs d'asile. Après l'opération italienne de « Mare Nostrum », l'Union européenne a été amenée à une autre vision. Ce fut la création de TRITON.

La création de Triton

L'opération Triton est coordonnée par FRONTEX. Quinze pays participent, avec des dispositifs électroniques et des équipages, aux opérations de "Triton".

A ce niveau de nos développements, posons-nous la question obvie : « Quels impacts réels sont liés à l'application matérielle de la politique européenne de contrôle migratoire ? »

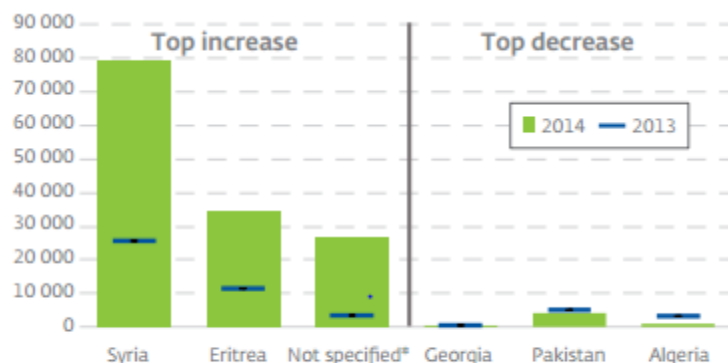
QUELS IMPACTS SONT LIÉS A LA POLITIQUE DE CONTRÔLE MIGRATOIRE ?

Pour une hypothèse quantitative

Quels impacts réels sont liés à l'application matérielle de la politique européenne de contrôle migratoire ? Interrogeons les chiffres, pour en prendre davantage conscience. Que nous apprend l'évolution des chiffres d'entrées irrégulières en UE ? Le nombre des arrivées des personnes migrantes au sein de l'UE va toujours plus grandissant. Sur le graphique ci-dessous, on peut voir le nombre de tous les franchissements irréguliers de migrants entre 2009 et 2014.

Top hausses et baisses de 2013 à 2014, par nationalité de migrants illégaux détectés pour le passage frontalier²⁴.

²⁴FRONTEX· Annual risk analysis, 2015, page 18.



* In 2014, 99% were reported as unspecified sub-Saharan nationals

Source: FRAN data as of 9 February 2015

Les Syriens sont au nombre de 79.169 en 2014. Ils représentent plus d'un quart (28 %) du total de tous les migrants qui sont représentés sur le graphique ci-dessus. Au regard des indicateurs sur les demandes d'asile, on observe la situation désespérée des demandeurs syriens d'asile. Quant aux Érythréens, leurs détections, en 2014, ont atteint un niveau record (plus de 34500, comparés à 11300 en 2013). Ils arrivaient surtout par la Libye, sur le parcours (la route) méditerranéen central.

Le tableau ci-dessous représente les indicateurs importants des chiffres annuels de FRONTEX. Ces chiffres ont été édités cette année 2015. Ils s'appuient, notamment, sur l'année précédente, 2014, concernant des entrées illégales entre les points de passages frontaliers²⁵.

	2011	2012	2013	2014	Share of total	% change on prev. year
All Borders						
Syria	1 616	7 903	25 546	79 169	28	210
Eritrea	1 572	2 604	11 298	34 586	12	206
Unspecified sub-Saharan nationals	0	0	0	26 341	9.3	n.d.
Afghanistan	22 994	13 169	9 494	22 132	7.8	133
Kosovo*	540	990	6 357	22 069	7.8	247
Mali	2 602	657	2 887	10 575	3.7	266
Albania	5 138	5 651	9 021	9 323	3.3	3.3
Gambia	599	553	2 817	8 730	3.1	210
Nigeria	6 893	826	3 386	8 715	3.1	157
Somalia	3 011	5 038	5 624	7 676	2.7	36
Others	96 086	35 046	30 935	54 216	19	75
Total all borders	141 051	72 437	107 365	283 532	100	164

Le porte-parole de FRONTEX, Ewa MONCURE, a expliqué, à l'agence AFP²⁶, qu'il « y a diverses raisons à cette incroyable augmentation : une situation dramatique en Syrie, en Erythrée, au Sud Soudan, en République démocratique du Congo, en Irak, et également en Libye, ce pays qui est devenu un Etat où la loi ne s'applique pas.

²⁵4 FRONTEX: Annual risk analysis 2015, Annex Table 1. Illegal border-crossing between BCPs, page 57.

²⁶25 Agence France- presse.

Ceci crée les conditions idéales pour les trafiquants de personnes qui opèrent en Libye en totale impunité »²⁷. Concernant la guerre en Syrie, quatre ans après son début, elle incarne une augmentation journalière de chiffres qui donnent la chair de poule²⁸.

Voilà, pour l'hypothèse quantitative, que nous venons de brosser. Que nous apprend le déplacement changeant des routes majoritaires de l'immigration irrégulière ? Explorons ici une hypothèse qualitative.

Pour une hypothèse qualitative

« Le Pacte Européen et la Déclaration du Conseil Européen » proclament des principes de droit, et revendiquent même des orientations humanistes. Mais que constate-t-on, depuis leur mise en application, et leur traduction en textes réglementaires ? Voici :

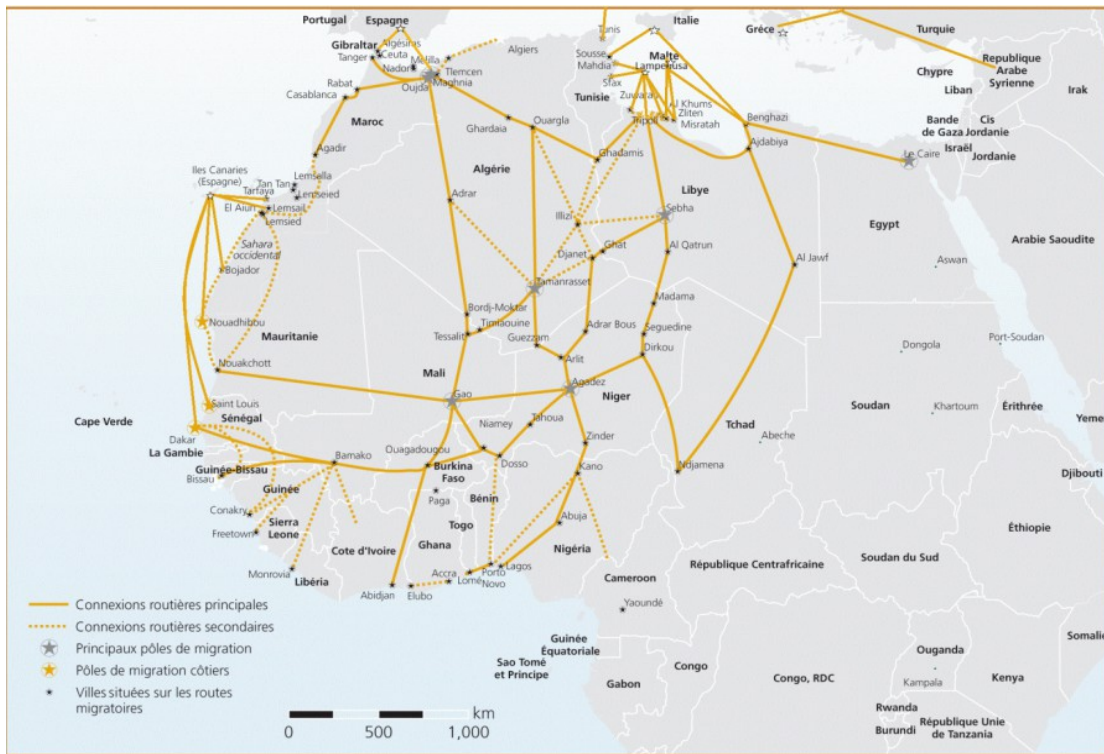
- des politiques de sous-traitance du contrôle migratoire via des pays tiers ;
- des politiques de restriction d'accès aux visas et aux demandes d'asile par des voies légales ;
- des contrôles accrus sur les routes migratoires qui, à chaque période historique, sont, tour à tour, devenues majoritaires quant au nombre de personnes qui les empruntent.

On sait qu'une décision d'une extrême gravité a été prise par les Etats membres de l'UE, via les instances communautaires et/ou par l'agence FRONTEX. Force est donc de constater qu'il pourrait y avoir une corrélation entre, d'un côté, la décision de cadenasser une route migratoire et, de l'autre côté, le fait que cette route est chronologiquement remplacée par une autre route migratoire.

²⁷²⁶ <http://tempsreel.nouvelobs.com/societe/20150304.AFP0711/le-nombre-des-immigres-entres-illegalement-dans-l-ue-a-triple-enun-an.html>

²⁸²⁷ http://www.huffingtonpost.es/2015/03/15/cifras-guerra-siria_n_6872018.html

La carte des routes migratoires²⁹



Des routes migratoires ainsi dessinées, retenons celles qui sont imputables à FRONTEX, pour en étudier l'évolution. Voici :

²⁹²⁸ Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, "Criminalité Transnationale Organisée en Afrique de l'Ouest : Une Evaluation des Menaces", février 2013, site de l'office des nations unies, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/West_Africa_TOCTA_2013_FR.pdf, (page consultée le 15 août 2015)

la route de Ceuta avant FRONTEX, puis le mur de Ceuta avec, notamment, FRONTEX et l'Espagne, la route Dakar ou de la Mauritanie vers les îles Canaries, la route de la Méditerranée centrale, etc. Et des murs furent construits, au premier chef desquels un mur sur la route terrestre gréco-turque... De quoi sommes-nous témoins, et qu'en lira l'historien futur ? Voici, ici aussi :

des anti-immigrants, une Europe assiégée, des émeutes face aux murs, de sauvages répressions, traitements inhumains et dégradants, une misère immesurable, des camps de « concentration », les "ghettos" de l'immigration, des barbelés d'éclairage, des cameras de contrôle, embarcations de fortune et des morts ignorées...

Mais rien n'arrête les migrants. Illustrons, pour en donner l'idée. On peut voir, sur la photo de José Palazón, ci-dessous, que rien n'arrête les migrants, qui fuient guerres et misère, à la recherche d'une vie meilleure. Face à eux, sur la même photo, des Européens sont occupés à un jeu de plaisance. Le contraste est saisissant. Voici, ici encore:



José Palazón, 2014. Saut de la frontière Maroc-Espagne (enclave de Melilla)³⁰. Selon José Palazón, cette photo représente une certaine réalité, à savoir le manque de compréhension entre les pays du Nord et les pays du Sud. Le regard des gens du Nord est ailleurs. Où est l'efficacité de la politique migratoire européenne ? On vient de le voir : loin d'être rhétorique, la question est pertinente.

³⁰₂₉ EXPOSITION MOVING BEYOND BORDERS, dossier de presse et inauguration de l'exposition du 12 juin au Centre Culturel Jacques Franck (St Gilles).

POUR CONCLURE, OU POUR NE PAS CONCLURE...

Y A-T-IL EFFICACITE DANS LA POLITIQUE EUROPEENNE DE CONTRÔLE MIGRATOIRE ?

Des constats aux propositions et aux recommandations

Notre étude étant exploratoire, et compte tenu de notre modeste domaine de compétence, la première recommandation à la Commission européenne, au Parlement européen, aux Organisations Non Gouvernementales, et à toute instance ici impliquée, est de financer des études sur le sujet. A propos de ce qu'on a exploré, ces études porteraient sur la vérification des "effets aberrants", au sens technique du terme.

La politique européenne de contrôle migratoire est là depuis vingt ans. Les vingt ans ont été consacrés à un contrôle renforcé, par le biais de fermetures tous azimuts. Ces frontières semblent avoir contribué, en fait, à provoquer le contraire de l'effet escompté. Il est donc légitime, et urgent, d'explorer, d'ores et déjà, ce que serait une politique inverse à celle qui est menée depuis vingt ans.

L'Union européenne n'a pas de mécanisme suffisant de veille pour prévoir et anticiper, dans la mesure du possible, chaque changement de route majoritaire d'immigration, et chaque éruption massive de réfugiés. Comment est-ce possible que l'UE dépense des sommes hallucinantes, par exemple pour les tâches de renseignement (intelligence) de Frontex, et qu'elle ne soit pas capable d'anticiper ? En 2011, en 2014, ainsi qu'au début de l'été 2015, sur la route de la Méditerranée centrale, ces migrants sont passés par des îles turques et grecques, puis par la Serbie, par la Macédoine, par la Hongrie et, aujourd'hui, par la Croatie, etc? On pourrait penser que c'est délibéré de vouloir constamment qu'il y ait, dans les émissions télévisées, des images qui rendent possible, aux citoyens, de ne rien comprendre, de se faire une opinion motivée et raisonnée.

Comment ne pas, par exemple, envisager de supprimer le statut de « sans papiers ? » Le système de l'UE fabrique des « sans papiers. » Or, ce sont ces mêmes "sans papiers" qui, malgré eux, vont alimenter l'économie immergée, la fraude au système de protection sociale, le fantasme de l'immigré criminel et marginal, etc. Subissant, de manière effective, de telles mises à l'écart, par la société, condamnés à la clandestinité, certains de ces migrants se verront forcés de développer des stratégies de survie extrêmes. D'autres développeront des sentiments de haine, vis-à-vis de cette société d'inclus qui les exclut.

Il est urgent de ramener le regard des décideurs sur le noyau du problème, ou sur le sujet de tous les débats et de tous les combats : « **Des papiers pour tous.** » Le contrôle des frontières, et la lutte contre l'immigration irrégulière, font que les migrants, qui n'ont pas le droit de séjour légal, sont incités à rester dans le pays d'accueil à tout prix, au lieu de se déplacer entre deux pays, puisqu'ils n'ont pas la certitude de revenir s'ils en ont envie. Force est donc de mettre fin au régime de « sans papiers », dans une culture et dans une civilisation européennes régies par le port, par toute personne, d'une carte d'identité qui, pour ainsi dire, est aussi identificatoire que l'ADN.

Ramenons aussi le regard de nos lectrices et de nos lecteurs sur la question de départ, avant de conclure : « La politique européenne de contrôle des flux migratoires est-elle efficace ? »

Un constat se dégage, d'une manière exemplaire, à la suite des deux hypothèses de notre étude, à savoir l'hypothèse quantitative, et l'hypothèse qualitative. Non seulement la politique européenne de contrôle migratoire est inefficace, mais, aussi, elle produit les effets contraires à ceux qui sont officiellement recherchés. On ne devra pas perdre de vue que, d'après la Déclaration universelle des droits de l'Homme, c'est leur droit de circuler librement.

Les résultats auxquels a conduit le présent travail sont-ils exhaustifs ? Non, à l'évidence, et c'est là affirmer nos limites. L'évaluation des effets de cette politique est, assurément, des plus difficiles. D'un côté, les chercheurs n'ont pas accès à toutes les données utiles et, de l'autre côté, l'UE a peur que les médias ne s'en mêlent, mettant ainsi, au grand jour, les visages des victimes de cette politique. De telles publications nuiraient énormément à l'image du soi-disant grand modèle occidental de paix et de respect des droits de l'homme.

En nous replaçant sous l'angle de l'efficacité, nous avons, en quelque sorte, adopté la position d'un technicien, qui travaillerait pour l'analyse des politiques publiques, en matière d'immigration. Nous avons, autant que faire se peut, essayé d'adopter le point de vue des concepteurs de ces politiques, et donc adopté leur logique. Le but de la position que nous avons adoptée vise à rendre compréhensibles les conclusions de notre travail, par ceux-là mêmes qui continuent à défendre une politique du "toujours plus" dans le contrôle migratoire.

Les buts de la politique de contrôle migratoire sont affichés par le Pacte Européen, par le Programme de Stockholm et par Schengen. Quels en ont été les résultats ? Répondons en référence aux quatre grands axes de ladite politique. Si la politique de l'Union européenne de contrôle migratoire avait été efficace durant la période retenue,

- **l'effet** devrait se refléter par une diminution observable du nombre d'entrées irrégulières, indépendamment d'autres facteurs extérieurs ;
- **l'effet** devrait se refléter par une évolution de routes migratoires vers moins d'emprises des réseaux de traite, et vers une moins grande dangerosité ;
- **l'effet** devrait se refléter par une amélioration des conditions de réception des demandeurs d'asile, un meilleur examen de leurs demandes, et par un plus grand respect de leurs droits reconnus ;
- **l'effet** devrait se traduire par un renforcement des solidarités entre Etats membres, et par une réduction des tensions interétatiques et intra-étatiques liées au phénomène migratoire.

Le mal est déjà dans le mot, ou les maux sont déjà dans les mots. Le sens du mot « expulsion » n'est pas inconnu. Le sens des mots « migration, immigration », est

connu. Au lieu de ne retenir que ces mots, qui tirent à conséquence, on préfère parler, toujours en gradation, de « mouvements migratoires », de « flux migratoires », de « flux massifs de migrants », de « pressions migratoires », de « flambées migratoires », de « chaos migratoire », etc.

C'est là chercher à « brouiller la réalité », avertit Charles MACCIO notre auteur de référence pour la méthodologie du présent travail : « A l'égard des étrangers, on dira flux migratoire pour immigration, reconduite à la frontière pour expulsion (...) et la liste peut s'allonger quotidiennement³¹. » Et la liste s'allonge, en effet.

S'attaquer aux causes profondes obligerait l'Europe à contribuer, plus encore substantiellement, à la paix et au développement, dans les pays d'émigration. Pour que la politique européenne de contrôle de l'immigration soit donc efficace, il faut revenir à la vérité, dans le sens où l'entend, ailleurs, Lucy Baugent, dans son ouvrage sur « Les métamorphoses identitaires. »

« (...) la question de l'importance de la parole, porteuse de représentations sociales et moteur de changements sociaux, est dès lors posée. » Les mots/les expressions « flux migratoires, mouvements migratoires, reconduite aux frontières » sont des mots inducteurs qui viennent « infléchir les rapports sociaux », comme dirait encore Lucy Baugent³². C'est dire, in fine, que pour l'efficacité de la politique en cause, deux recommandations sont incontournables :

Retour aux concepts justes :

- Développement et paix, migration, émigration, immigration, accueil et intégration ;
- Elaboration de ces concepts pour les rendre opérationnels.

L'Union européenne n'a pas de choix, sauf à vouloir se renier, ou sauf à vouloir signer sa condamnation, comme l'écrit un de ses meilleurs fils, à savoir Jacques Delors : « Le monde est notre village : si l'une de nos maisons prend feu, les toits au-dessus de nos têtes sont aussitôt menacés. Si l'un d'entre nous tente seul de rebâtir, ses efforts n'auront qu'une portée symbolique. La solidarité doit être notre mot d'ordre : chacun de nous doit assumer la part qui lui revient de la responsabilité collective³³.

CURRICULUM VITAE

De nationalité Belge, je suis titulaire d'un Master en Communication et Politique Européennes. Ledit Master est intervenu après le Baccalauréat d'Assistante Sociale, dont je suis également détentrice.

³¹ MACCIO(Ch.). Savoir écrire un livre, un rapport, un mémoire... De la pensée à l'écriture. Lyon, Chronique sociale, 2007, p.63.

³² Baugent (L.). Métamorphoses identitaires. Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes, 2001.

³³ Jacques Delors. Unesco. Notre diversité créatrice. Rapport de la commission mondiale de la culture et du développement. Paris, Editions Unesco, 1996.

Pour mon parcours professionnel, j'ai été travailleuse sociale à la Ligue des familles de Belgique, avant d'exercer au Centre de ressources des migrants de l'Australie du Sud (MRCSA). Le Centre est une organisation non-gouvernementale. Le MRCSA dessert toute l'Australie du Sud. Son but est de soutenir des personnes migrantes, des réfugiés, en particulier de nouveaux arrivants.

Recourant à une approche de développement communautaire, cette ONG soutient les nouveaux arrivants à y contribuer, par la culture, par l'économie, et par une bonne gestion de l'environnement.

Parallèlement, j'étais, toujours en Australie du Sud, interprète auprès d'*ABC International*. *ABC International* a été créé en 1990, en réponse directe à une demande toujours plus croissante de services d'interprétations et de traductions professionnelles fiables, rentables et en temps opportun.

Face aux flots migratoires que je continue d'observer, et qui continuent à hanter certaines de mes nuits, j'estime que je n'ai vraiment pas encore fini mon vrai travail avec des personnes migrantes.

C'est un travail qui doit s'inscrire dans la durée ; ce sera peut-être l'œuvre de ma vie. Voilà pourquoi mon travail de mémoire au Master a porté sur le sujet dont on relit le titre : « La politique européenne de contrôle des flux migratoires est-elle efficace ? »