

Face aux migrants tunisiens, une Europe bornée

Les révolutions arabes ont montré l'incapacité de l'Europe à penser les questions migratoires autrement que sur la défensive, courant après les moyens de se « protéger » sans savoir se projeter dans l'avenir d'un monde qui change.

Catherine TEULE, membre du Comité central de la LDH et vice-présidente de l'AEDH*

* AEDH: Association européenne pour la défense des droits de l'Homme.

Il s'agit d'une révolution que l'on a contemplée, effarés de tant d'audace. Lorsque sa réussite n'a plus fait de doute, il a bien fallu l'applaudir... du bout des doigts. Et maintenant, les voici qui veulent venir chez nous!

Tout d'un coup, le 9 février, parce que quelques centaines de migrants de Tunisie ont accosté sur les rives italiennes de Lampedusa, la sidération dans laquelle les pays membres de l'Union européenne (UE) semblaient plongés a fait place à la panique face à des « hordes » d'envahisseurs annoncées. Là, les Etats européens n'étaient plus du tout d'accord! Et, comme souvent dans ce cas, les réactions se sont multipliées, précipitées, désordonnées, contradictoires.

Mais qui sont donc ces « envahisseurs » ?

Les chefs d'Etats s'interpellaient, se mettaient en cause, pour finalement parvenir aux mêmes conclusions: ces migrants arabes ne peuvent pas rester! Les instances européennes, quant à elles, ont donné le sentiment de ne même plus savoir à quelle directive ou règlement se référer; elles en appelaient à la solidarité, mais s'empressaient d'augmenter les moyens de Frontex, l'agence

européenne pour la sécurité et les frontières extérieures de l'Union européenne.

Ceux qui effrayaient ainsi l'UE étaient, à l'origine et pour l'essentiel, des Tunisiens. Selon les témoignages recueillis par une mission d'enquête du REMDH en février dernier⁽¹⁾, ce sont généralement des hommes jeunes (pas plus de 30 ans), parfois même mineurs, pour la plupart munis d'un certain bagage scolaire. Au début, nombre d'entre eux venaient de la région de Zarzis, qui souffre d'une forte récession aggravée par le reflux du tourisme. C'étaient des jeunes avides de découvertes et d'avenir, auxquels se sont joints d'autres qui, depuis plusieurs années souvent, se voyaient refuser la possibilité de partir parce qu'ils formaient cette immigration « non choisie » dont les pays européens, la France en tête, ne veulent pas. Jusqu'à la « révolution », la Tunisie, soucieuse de se concilier les grâces des autorités des pays européens, mettait un point d'honneur à contrôler sévèrement ses frontières et limitait l'octroi de passeport alors que, au nord de la Méditerranée, les visas n'étaient délivrés qu'au compte-goutte et les refus de regroupement familial récurrents.

Dans ce pays, où la parole était surveillée et la vie contrainte, soudain, le 14 janvier 2011, ils ont découvert la « liberté »... Or, être libre c'est aussi pouvoir partir, comme on le souhaite, vers où on le désire, quand on le veut, vers qui on le veut. La chute du mur de Berlin, l'ouverture de l'UE vers l'Est sont des événements qui ont, eux aussi, suscité de tels élans.

A Zarzis, les barques ne manquaient pas puisqu'une bonne partie de la population vit - mal - de la pêche. Les gardes-côtes qui, autrefois, étaient d'une omniprésence vigilante, étaient occupés ailleurs, chargés de veiller au rétablissement de l'ordre. C'était donc le moment! Les passeurs ont fait des offres. Une barque est partie, puis une autre, et l'effet d'entraînement a fait le mouvement. Tous les témoignages concordent donc pour considérer que, dans la grande majorité des cas, cette « échappée » tenait bien plus à la conjoncture qu'à un projet migratoire mûrement élaboré.

Une arithmétique très approximative

La réaction européenne a été immédiate. Annonçant un « exode biblique »⁽²⁾, des « flux migratoires incontrôlables »⁽³⁾, tant l'Italie que la France ont agité les peurs d'une nouvelle invasion contre laquelle il fallait se prémunir. Tout cela pour quoi? Pour moins de trois petites dizaines de milliers de personnes... Deux fois moins que le nombre de spectateurs du Stade de France lors du concert des Rolling Stones, le 28 juillet 2006, ou du match de

(1) Mission d'enquête organisée par le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH) du 18 au 24 février 2011, à la fois en Tunisie et à Lampedusa (Italie).

(2) Les ministres italiens des Affaires étrangères et de l'Intérieur.

(3) Nicolas Sarkozy, lors d'une allocution télévisée, le 27 février 2011.

(4) 62 761 personnes, dans le premier cas; 80 056, dans le second (http://fr.wikipedia.org/wiki/Stade_de_France).

(5) Il s'agit du « traité d'amitié », signé par MM. Berlusconi et Kadhafi, en août 2008. La Libye s'y engageait à la « lutte contre le terrorisme et [...] l'immigration clandestine », en contrepartie d'investissements italiens chiffrés à 5 milliards de dollars (3,6 milliards d'euros) sur vingt-cinq ans. Tripoli acceptait de reprendre des migrants refoulés d'Italie, et l'organisation de patrouilles conjointes en Méditerranée avaient fait diminuer les flux de migrants passant par la Libye plus à l'est.



La France, contestant le droit de ces « indésirables » Tunisiens à circuler dans l'espace Schengen, a répliqué en dépêchant des équipes de policiers à Vintimille pour les interpellier. A Paris, à Nice, à Marseille, les contrôles au faciès ont rempli commissariats et centres de rétention.

football « EA Guingamp-Stade Rennais », le 9 mai 2009⁽⁴⁾.

Certes, à l'échelle de Lampedusa, cette île italienne, qui sert d'avant-frontière à l'Italie et qui n'est habituellement peuplée que de 4 500 habitants, c'est énorme. D'autant qu'elle avait perdu l'habitude de voir des migrants débarquer sur ses côtes, grâce, notamment, à un accord passé avec la Libye⁽⁵⁾. Mais Lampedusa n'est bien évidemment pas la destination finale visée par les migrants tunisiens. En revanche, à l'échelle de l'Union européenne, peuplée de plus de 500 millions de personnes⁽⁶⁾, ces 25 à 30 000 migrants de plus représentent moins de 0,00006 migrant par habitant (soit 6 migrants pour 100 000 habitants). Autant dire un tsunami de puce... Cela méritait-il tant de bruit ?

Que l'Europe se soit sentie prise de court par les premières arrivées de « jeunes Tunisiens », on peut le comprendre. C'était inattendu, et l'on pouvait légitimement s'interroger sur la nature et les raisons de ces départs, au moment où la Tunisie prend en mains son destin.

Les premières réactions italiennes, pour excessives qu'elles fussent en décrétant « l'état d'urgence humanitaire »⁽⁷⁾, pouvaient s'expliquer par la situation critique de Lampedusa, où

« A l'échelle de l'Union européenne, les 25 à 30 000 migrants de plus représentent 6 migrants pour 100 000 habitants. Autant dire un tsunami de puce... Cela méritait-il tant de bruit ? »

(6) 501 103 milliers, selon Eurostat.

(7) Roberto Maroni, ministre italien de l'Intérieur, le 11 février.

le Centre d'identification des migrants avait été fermé (faute de migrants !). Et puis, nous savons combien les dirigeants nationaux sont enclins à interpellier l'Union européenne pour qu'elle résolve leurs problèmes, et à protester contre l'absence de « solidarité » des autres Etats membres. L'Italie n'a pas manqué à la règle, demandant notamment la réunion d'un Conseil de l'UE extraordinaire. Elle a d'ailleurs été immédiatement entendue : dès le 20 février, Frontex a développé et élargi l'opération « Hermès » en Méditerranée.

Partie de ping-pong France-Italie

Cela n'a pas empêché les migrants de continuer à aborder la côte sicilienne, et les centres d'identification italiens se sont trouvés quelque peu débordés... Pour alléger son « fardeau », l'Italie a donc accordé un titre provisoire (humanitaire) à certains d'entre eux, présumant qu'il leur permettrait de se diriger vers la destination de leur choix - la France en première ligne. D'autres ont été incités à quitter les centres sans autre procédure, se retrouvant ainsi sans titre, sur les chemins de l'UE. D'autres encore, ayant reçu une « invitation à quitter le territoire dans les cinq jours », ont

pu poursuivre leur voyage, mais dans la clandestinité. Certains, enfin, ont été refoulés ou renvoyés vers la Tunisie...

Quid des libertés de l'espace Schengen ?

Comme s'il lui fallait faire face à un raz-de-marée, la France, contestant le droit de ces « indésirables » Tunisiens à circuler dans l'espace Schengen, a répliqué en dépêchant des équipes de policiers à Vintimille pour les interpellier. A Paris, à Nice, à Marseille, les contrôles au faciès ont rempli commissariats et centres de rétention.

Nous ne reviendrons pas ici sur les épisodes de ce jeu de ping-pong auquel se sont livrées la France et l'Italie, sous l'œil de l'arbitre européen quelque peu dépassé. La presse les a régulièrement relatés. Mais ces gesticulations italiennes et françaises étaient indécentes en ce qu'elles touchaient directement et violemment quelques milliers d'hommes, de femmes et d'enfants jugés encombrants.

Etait également indécente la campagne d'interpellation des « jeunes Tunisiens » arrivés en France, alors que dans le même temps il apparaît que l'accord franco-tunisien de gestion concertée des flux migratoires, en vigueur

depuis 2009, n'a bénéficié qu'à 2 700 personnes au lieu des 9 000 entrées annuelles prévues. Certes, ces nouveaux arrivants n'étaient pas « choisis » et, à l'heure où une nouvelle réforme législative se préparait à accroître l'efficacité des procédures d'éloignement⁽⁸⁾, sans doute le gouvernement français a-t-il jugé pertinent de donner un signal fort.

Dans leur volonté farouche de se préserver, les Etats membres ont systématiquement préféré le chacun pour soi à l'union, prêts à « renationaliser » leur politique migratoire, négociant chacun de leur côté avec la Tunisie, pour qu'elle retienne ses migrants.

Au-delà de la question humaine, la conséquence risque d'être grave pour l'avenir de l'UE puisque l'un de ses acquis fondamental, l'espace de libre circulation créé par Schengen, menace d'éclater. Le fait que, en dépit de toutes ses réticences, la Commission européenne ait fini par accepter d'accéder aux demandes

conjointes de l'Italie et de la France, et d'envisager des cas de rétablissement du contrôle aux frontières internes est, en effet, un signal inquiétant. Signal que le Danemark s'est d'ailleurs empressé de transformer en annonçant le 11 mai, sous la pression de l'extrême droite, sa volonté de rétablir des contrôles douaniers permanents à ses frontières avec l'Allemagne et la Suède, pour lutter contre l'immigration illégale et le crime organisé.

Qu'importe de raviver ainsi le rejet des étrangers, la xénophobie, le racisme ! Qu'importe de conduire des hommes, des femmes et même des enfants à prendre des risques croissants pour parvenir aux rives de l'Europe ! Qu'importe que la Méditerranée ressemble de plus en plus à un cimetière ! L'essentiel n'était-il pas de faire croire au danger migratoire pour obtenir de l'Union européenne qu'elle développe toujours plus ses moyens de contrôle, pour refu-

Au-delà de la question humaine, la conséquence de cette politique risque d'être grave pour l'avenir de l'UE puisque l'un de ses acquis fondamental, l'espace de libre circulation, créé par Schengen, menace d'éclater.

(8) Le projet de loi sur l'immigration a été définitivement adopté par le Parlement le 11 mai, reprenant notamment les propositions du gouvernement et de l'Assemblée sur la rétention.

ser d'introduire des réformes qui accorderaient quelques droits aux migrants et demandeurs d'asile, pour faire accepter des législations nationales qui, année après année, conduisent les étrangers à se résigner à une précarité juridique accrue, à une perspective de vie dans la clandestinité ? (voir l'encadré concernant l'asile en France)

Les Libyens oubliés aux portes de l'Europe

Ce faisant, les Etats membres ont donné une image de l'UE peu conforme à ses principes fondateurs. Staffan Nilsson, président du Comité économique et social européen (Cese), l'a pointé : « Les Etats membres doivent agir dans un esprit de solidarité et défendre cette valeur fondamentale de l'Union européenne. Si cela signifie un partage des charges engendrées par les flux migratoires, sous quelque forme que ce soit, il faut le faire. Une action est nécessaire maintenant afin d'empêcher que

La France « généreuse » pour les demandeurs d'asile !

Nous connaissons bien le goût immodéré de nos dirigeants politiques pour l'arithmétique migratoire, qu'il s'agisse de démontrer l'urgence de mesures de restriction ou de répression, ou de faire valoir leur efficacité. Eric Besson n'a pas manqué d'en faire usage en vantant le fait que « pour l'asile, la France [serait] la plus généreuse en Europe, la première en Europe et la deuxième dans le monde après les Etats-Unis ». Et de renchérir : « La générosité française a un coût, et le dire, ce n'est pas agiter quelque fantasme. »⁽¹⁾ Son successeur, Claude Guéant, reprend ce thème à l'envi, notamment dans une interview donnée au *Figaro* le 8 avril dernier, et en tire une conclusion qui en a sidéré plus d'un – y compris dans les instances patronales –, à savoir la nécessaire diminution de l'immigration de travail. Or, s'il est vrai que, tant selon l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) qu'Eurostat ou le HCR, la France figure en tête des destinations européennes visées par les demandeurs d'asile (51 595 dossiers pour 2010)⁽²⁾, force est de préciser que qui dit « demande d'asile » ne dit pas « accueil de réfugiés », puisque moins de 14 % des personnes en recherche de protection ont obtenu que l'Ofpra fasse droit à leurs demandes ; et encore, sous la forme d'une protection subsidiaire, pour un cinquième d'entre

elles. Certes, c'est mieux que l'Irlande (1,6 %), la Grèce (3 %), la Lituanie (7,9 %), ou encore la Pologne (11,5 %), mais c'est nettement moins « généreux » que quelques-uns des autres grands pays comme l'Allemagne (23 %), ou le Royaume-Uni (24,1 %). En valeur absolue, les Pays-Bas sont bien plus ouverts que notre pays (7 565 statuts accordés pour 17 145 demandes). En fait de générosité, sur l'ensemble des 27 pays membres, la France se retrouve à la 23^e place ! Et que l'on ne nous dise pas que c'est quand même un poids colossal et croissant pour nos pays car, sur ce point, le HCR est formel : au cours de la dernière décennie, la demande d'asile enregistrée par les pays industrialisés a décliné de 42 %⁽³⁾ alors que, à l'échelle mondiale et depuis 1990, il n'y a jamais eu autant de personnes déracinées.

(1) France Inter, le 23 septembre 2009.

(2) Eurostat, « Demandes d'asile dans l'UE27 », communiqué 47/2011, 29 mars 2011. Pour la France, ces données statistiques ne diffèrent guère de celles qui ont été publiées dans le rapport de l'Ofpra pour 2010 (http://www.ofpra.gouv.fr/documents/RA_2010_Ofpra.pdf), mais elles permettent de faire des comparaisons entre les 27 Etats membres.

(3) HCR, « Le nombre des demandeurs d'asile a diminué de moitié durant la dernière décennie », 28 mars 2011 (<http://www.unhcr.fr/4d8cc801c.html>).



Dans leur volonté farouche de se préserver, les Etats membres ont systématiquement préféré le chacun pour soi à l'union, prêts à « renationaliser » leur politique migratoire, négociant chacun de leur côté avec la Tunisie pour qu'elle retienne ses migrants.

des personnes ne perdent la vie dans leur quête de liberté.»⁽⁹⁾

En focalisant discours et actions répressives contre « les Tunisiens », les Etats ont œuvré pour faire oublier que, pendant ce temps, des drames se jouaient en Afrique du Nord et que la migration tunisienne n'est rien à côté des 600 000 personnes qui ont été obligées de fuir la Libye au cours des dernières semaines. Celles-là se retrouvent par dizaines de milliers en Tunisie, en Egypte, au Niger. Plusieurs milliers d'entre elles ont également tenté de rejoindre l'Europe⁽¹⁰⁾, en tentant d'échapper à la surveillance de Frontex, et le décompte sinistre des morts et disparitions en Méditerranée a repris, jour après jour, sous l'œil impavide des gardes européens. A ceux-là, Libyens, travailleurs ou réfugiés sub-sahariens qui commencent à se présenter aux rives de l'Europe, nous aurions naïvement pensé qu'il était quand même justifié d'ouvrir nos frontières plutôt que de les renvoyer à la générosité des voisins tunisiens et égyptiens.

Lorsque les premiers bateaux venus de Libye ont abordé les côtes européennes, la Commission européenne a d'ailleurs proposé d'activer la directive « Protection temporaire », justement conçue pour répondre aux

cas d'afflux massif de personnes déplacées⁽¹¹⁾, à l'image des dispositifs exceptionnels utilisés lors des conflits en ex-Yougoslavie, et de la crise du Kosovo. Cette action collective permettrait aux migrants de bénéficier d'une autorisation provisoire de séjour (six mois) renouvelable, voire même d'une autorisation provisoire de travail, sans préjuger de l'acceptation éventuelle d'une demande d'asile.

La loi du chacun pour soi prédomine

A l'exception de l'Italie et de Malte, le Conseil des ministres (à savoir les gouvernements des 27) a cependant jugé que le moment n'était pas opportun parce qu'une telle mesure risquait de provoquer « un appel d'air », et qu'il était plus nécessaire de lutter contre l'immigration illégale et de réaliser des progrès rapides concernant le retour et la réadmission des immigrés sans papiers⁽¹²⁾. Le Conseil a quand même encouragé les Etats membres à participer à l'effort de réinstallation des réfugiés de la région. Vœu pieux qui ne l'engage guère, puisque les opérations de réinstallation ressortent de la seule initiative nationale, et non de l'UE. Vœu doublement pieux : pour l'accueil des « réfugiés réinstallés » par le HCR, les

pays membres de l'Union sont parmi les moins généreux, les moins ouverts du monde (en 2010, selon l'institution onusienne, les besoins mondiaux de réinstallation s'élevaient à 203 000 ; 5 000 personnes seulement ont trouvé refuge dans l'Europe à 27 alors que, dans le même temps, les Etats-Unis en ont reçu 75 000, les quatre cinquièmes des 15,2 millions de réfugiés que compte le monde étant, en fait, abrités par les pays en développement).

On aimerait pourtant croire que le projet d'un programme commun de réinstallation présenté par la Commission européenne⁽¹³⁾, il y a deux ans, trouvera enfin un écho auprès des Etats membres, en dépit de l'esprit de concurrence dans le dumping migratoire qui paraît prévaloir entre eux, et le déploiement de moyens de contrôle qui a entraîné une chute de 40 % de la demande d'asile sur la dernière décennie.

On aimerait croire que l'Union européenne saura saisir l'occasion des « révolutions arabes » pour donner sens et avenir au partenariat euro-méditerranéen. Mais non, il faut déchanter : en fermant ses frontières extérieures, en essayant de rétablir ses frontières intérieures, l'Europe montre surtout qu'elle est particulièrement bornée... ●

(9) Cese : communiqué de presse n° 43/2011, 13 avril 2011.

(10) Au 10 mai, selon le HCR, 11 230 personnes étaient déjà arrivées en Italie et 1130 à Malte. Cela représente moins de 2 % des personnes fuyant la Libye.

(11) Directive HYPERLINK «http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi%21celexplus%21prod%21DocNumber&lg=fr&type_doc=Directive&andoc=2001&nu_doc=55» \o «texte intégral de l'acte» \t «_blank» 2001/55/CE du Conseil, du 20 juillet 2001.

(12) Conseil de l'UE, «Conclusions on the management of migration from the Southern Neighbourhood», 11-12 avril 2011.

(13) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à la création d'un programme européen de réinstallation, Bruxelles, le 2 septembre 2009 COM (2009) 447 final.